GACETA OFICIAL DIGITAL

GOBIERNO NACIONAL
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Año CIX **Panamá, R. de Panamá miércoles 19 de diciembre de 2012** **Nº 27187**

CONTENIDO

AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL
Resolución de Junta Directiva Nº 026
(De martes 11 de diciembre de 2012)

POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE DECLARAR EL CAMBIO DE CATEGORÍA DEL AEROPUERTO MANUEL ERNESTO NIÑO, UBICADO EN LA CIUDAD DE CHANGUINOLA, DISTRITO DE CHANGUINOLA, PROVINCIA DE BOCAS DEL TORO DE INTERNACIONAL A NACIONAL.

AUTORIDAD MARITIMA DE PANAMA
Resolución J.D. Nº 055-2012
(De jueves 6 de diciembre de 2012)

POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN J.D. NO. 015-2009 DEL 16 DE ABRIL DE 2009, EN LA QUE SE ESTABLECE EL COSTO POR EL CERTIFICADO DE SEGURO U OTRA GARANTÍA FINANCIERA RELATIVO A LA RESPONSABILIDAD CIVIL NACIDA DE DAÑOS DEBIDOS A CONTAMINACIÓN POR LOS HIDROCARBUROS PARA COMBUSTIBLE DE LOS BUQUES.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Decreto Nº 391-DINAG
(De lunes 29 de octubre de 2012)

POR EL CUAL SE ADOPTAN Y EMITEN LAS NORMAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL, APLICABLES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES
Acuerdo Nº 2-2012
(De miércoles 28 de noviembre de 2012)

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO NO. 3-2008 DE 31 DE MARZO DE 2008.

CONSEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA / HERRERA
Acuerdo Municipal Nº 39
(De miércoles 22 de agosto de 2012)

POR EL CUAL SE ESTABLECE QUE LOS LOTES PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA Y DE LA EMPRESA JUCOMSAMA, SOBRE LOS CUALES NO EXISTAN DERECHOS DE PROPIEDAD ANTERIORES QUE DEBAN SER RESPETADOS, PODRÁN SER SOLICITADOS A TITULO DE PLENA PROPIEDAD POR ADJUDICACIONES GRATUITAS O POR LA VENTA A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS.

CONSEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA / HERRERA
Acuerdo Municipal Nº 40
(De miércoles 22 de agosto de 2012)

POR EL CUAL SE HACE UN DESCUENTO DEL 25% EN LA CANCELACIÓN TOTAL DEL PRECIO DE LOS LOTES MUNICIPALES Y DE JUCOMSAMA.

CONSEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA / HERRERA

Acuerdo Municipal Nº 41

(De miércoles 5 de septiembre de 2012)

POR EL CUAL SE DONA UNA HECTÁREA DE TERRENO A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL PARA USO EXCLUSIVO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ULAPS DE SANTA MARÍA, UBICADO EN LA FINCA 1272, TOMO 151, FOLIO 488.

CONSEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA / HERRERA

Acuerdo Municipal Nº 42

(De miércoles 5 de septiembre de 2012)

POR EL CUAL SE DECRETA LA VENTA DE TERRENO PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA A FAVOR DE FRANCISCO CHAVARRIA RUJANO.

CONSEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA / HERRERA

Acuerdo Municipal Nº 43

(De miércoles 5 de septiembre de 2012)

POR EL CUAL SE DECRETA LA VENTA DE TERRENO PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA A FAVOR DE CUPERTINO ABDIEL ARENAS BATISTA.

CONSEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA / HERRERA

Acuerdo Municipal Nº 44

(De miércoles 5 de septiembre de 2012)

POR EL CUAL SE DECRETA LA VENTA DE TERRENO PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA A FAVOR DE BONIFACIA MARIA ARENAS BATISTA.

AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL
SECRETARÍA GENERAL

El suscrito Secretario General de la Autoridad Aeronáutica Civil, hace constar que el presente documento es fiel copia de su original.

LIC. ABDEL MARTÍNEZ
17 dic/ 2012

RESOLUCIÓN DE JUNTA DIRECTIVA N° 026
(De 11 de diciembre de 2012)

"Por medio de la cual se resuelve declarar el cambio de categoría del Aeropuerto Manuel Ernesto Niño, ubicado en la Ciudad de Changuinola, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro de internacional a nacional."

LA JUNTA DIRECTIVA
En uso de su facultades legales;

Que, el Articulo 1 de la Ley N° 22 de 29 de enero de 2003, establece que la Autoridad Aeronáutica Civil es una entidad autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio y recursos propios y autonomía en su régimen interno, capaz de adquirir derechos, contraer obligaciones, administrar sus bienes y gestionar sus recursos, los que deberá invertir únicamente en el cumplimiento de sus fines legales.

Que, el Articulo 2 de la Ley N° 22 de 29 de enero de 2003, indica que corresponderá a la Autoridad Aeronáutica Civil dirigir y reglamentar los servicios de transporte aéreo, regular y prestar servicios a la navegación aérea, a la seguridad operacional y aeroportuaria, y la certificación y administración de aeródromos, incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control.

Que, la Ley N° 22 de 29 de enero de 2003, en su artículo 3, numeral 2 atribuye como función privativa de la Autoridad Aeronáutica Civil lo siguiente: "Desarrollar, poner en ejecución y revisar periódicamente para su debida actualización, el Plan Nacional de Aviación Civil, que contenga la política de desarrollo e inversiones de la infraestructura aérea nacional, estableciendo las etapas de crecimiento y actualización para los servicios de navegación aérea, infraestructura y seguridad aeroportuaria y cualquier otra materia que debe ser objeto de dicho plan."

Que, la Ley N° 22 de 29 de enero de 2003, en su artículo 3, numeral 6 atribuye también como función privativa de la Autoridad Aeronáutica Civil lo siguiente: "Establecer las condiciones de funcionamiento de los aeropuertos y aeródromos públicos y privados, así como los servicios de escala que se prestan en ellos, por lo que, en consecuencia, queda facultada para autorizarlos, certificarlos, suspenderlos, clausurarlos y administrarlos cuando corresponda. Asimismo, deberá aprobar los reguladores de los aeropuertos y aeródromos y regular el uso del suelo entorno de ellos, por razones de seguridad de las operaciones aéreas por condiciones de ruido de las aeronaves."

Que mediante memorando **DATO7466- 12** de fecha 1 de julio de 2012, la Dirección de Aeropuertos solicitó a la Dirección Jurídica realizar los trámites correspondientes a fin de cambiar la categoría del Aeropuerto Manuel Niño de internacional a nacional, basados en las limitaciones de espacio físico con que opera el referido aeropuerto ya que sería muy complicado y costoso lograr los requisitos mínimos establecidos para la categoría de aeropuerto internacional.

Que mediante el memorando **DNA-395-2012,** de fecha 1 de agosto de 2012, la Dirección de Navegación Aérea, presentó las siguientes consideraciones para que el Aeropuerto Manuel Niño de Changuinola solo opere para vuelos nacionales:

- El Aeropuerto de Changuinola inicia operaciones Internacionales al inicio de de los años 70 como una concesión especial a la compañía que en esos tiempos administraba la actividad bananera en la región.

- El aeropuerto de Changuinola por su característica es un Aeródromo Visual (VFR) que no cuenta con ayudas electrónicas para la navegación.

- Las estadísticas muestran que a pesar del tiempo transcurrido son pocas las operaciones internacionales que se realizan. Adjuntamos informe de los últimos seis meses.

- Existe a solo 30 kilometro un Aeropuerto con mejores facilidades de los servicios de navegación aérea para recibir tránsito Internacional como lo es el aeropuerto de la Isla Bocas del Toro, que recientemente inauguraron un nuevo terminal, tiene radio ayuda para vuelos instrumentos, se realizaron mejoras en la Pista y hasta tienen servicio de extinción de incendios (Bomberos Aeronáuticos) en caso de necesitarlo.

- La OACI tiene como norma, que en los Aeropuertos Internacionales existan facilidades Aeronáuticas tales como; una Oficina NOTAM Internacional, Oficina de Meteorología, Oficina AIS de Aeródromo, y los Servicio de extinción de incendio. Facilidades con las que no cuenta el Aeropuerto Manuel Niño, por lo que mantenemos una incidencia abierta, que desde el año 2005 en la Auditoría realizada a la Autoridad de Aeronáutica Civil por la OACI, se refleja que este aeropuerto no cumple para el grado de Aeropuerto Internacional.

- El cambio solicitado para que las operaciones en el Aeropuerto de Changuinola sea solo para uso domestico, se debe a que con los recursos actuales no pude seguir operando para vuelos Internacionales sin caer en una inconformidad con las normativas de la OACI y además podremos dar por cerrada esta incidencia que viene dese el año 2005.

Que mediante memorando **DATO 523-12,** de fecha 6 de agosto de 2012, la Dirección de Aeropuertos presentó la siguiente justificación técnica para cambiar la categoría del Aeropuerto Manuel Niño de internacional a nacional:

"I Falta de espacio físico:

1. La pista tiene una longitud de solo 1,100.00 m y sería muy costoso y difícil adquirir terrenos adicionales, considerando el tipo de ocupación de los terrenos circundantes.

2. Hay obstáculos físicos dentro y fuera de sus predios, los cuales afectan significativamente las superficies limitadoras de obstáculos. Si se lograra extender la pista, pasaría a una categoría superior y esta afectación sería mucho más grave.
3. La franja de pista está afectada por la plataforma de estacionamientos de aeronaves.

4. No cuenta con zona de parada en el extremo noreste (umbral 21), ya que lo impide un canal pluvial ancho y profundo, y en el extremo suroeste (umbral 03) la zona de parada tiene solamente 20.00 m de longitud y la cerca perimetral contigua penetra las superficies de ascenso y descenso.

5. No hay espacio para ampliar el área del terminal, si que se requiere, ni para instalaciones de bomberos (SEI) ni de suministro de combustible.

AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL
SECRETARÍA GENERAL
El suscrito Secretario General de la Autoridad Aeronáutica Civil, hace constar que el presente documento es fiel copia de su original.
LIC. ABDEL MARTÍNEZ
17 dic 2012

II Otras razones:

1. El sistema de drenaje pluvial es deficiente, tanto en sus predios como en los alrededores, debido a la topografía del área, en contraste con el alto nivel de pluviosidad que tiene esa región.

2. No existe en la actualidad una demanda que justifique el costo de operación para una categoría internacional, ni se prevé incremento en esta demanda a corto o mediano plazo.

3. A muy corta distancia (menos de 10 minutos de vuelo) de este aeropuerto, se encuentra el aeropuerto de Bocas del Toro (Isla Colón), que está y continuará operando como aeropuerto internacional, ya que presenta mejores condiciones."

Que en virtud de los informes técnicos emitidos por la Dirección de Navegación Aérea y la Dirección de Aeropuertos, en los cuales se señalan las deficiencias que tiene el Aeropuerto Manuel Ernesto Niño de Changuinola, se solicita declarar la pérdida de categoría Internacional del citado Aeropuerto, para que este sea un Aeródromo para operaciones nacionales.

EN CONSECUENCIA,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR el cambio de categoría del Aeropuerto Manuel Ernesto Niño ubicado en la Ciudad de Changuinola, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro de internacional a nacional.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR al Aeropuerto Manuel Ernesto Niño ubicado en la Ciudad de Changuinola, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro como un Aeródromo que solo realice operaciones a nivel nacional.

ARTÍCULO TERCERO: D EROGAR, cualquier resolución o disposición expedida por la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil, el Director (a) General de la Autoridad Aeronáutica Civil o funcionario (a) delegado (a) de la Autoridad Aeronáutica Civil y antes denominada Dirección de Aeronáutica Civil en relación a la categoría que posee el Aeropuerto Manuel Niño de Changuinola.

ARTÍCULO CUARTO: Esta Resolución empezará a regir partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Panamá.

FUNDAMENTO LEGAL: Ley N° 22 de 29 de enero de 2003.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los once (11) días del mes de diciembre de dos mil doce (2012).

PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA
JORGE RICARDO FÁBREGA

SECRETARIO DE LA JUNTA DIRECTIVA
RAFAEL BARCENAS CHIARI

REPÚBLICA DE PANAMÁ
DIRECCIÓN GENERAL
AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL

AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL
SECRETARÍA GENERAL

El suscrito Secretario General de la Autoridad Aeronáutica Civil, hace constar que el presente documento es fiel copia de su original.

LIC. ABDEL MARTÍNEZ
17 dic 2012.

RESOLUCIÓN J. D. No. 055-2012

LA JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, en uso de sus facultades,

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto Ley No. 7 del 10 de febrero de 1998 se crea la Autoridad Marítima de Panamá y unifica las distintas competencias marítimas de la Administración Pública y dicta otras disposiciones.

Que la Autoridad Marítima de Panamá es la institución responsable de administrar promover, regular, proyectar, y ejecutar las políticas, estrategias, normas legales y reglamentarias, planes y programas, que están relacionadas de manera indirecta o conexa, con el funcionamiento y desarrollo del sector marítimo.

Que dentro de la estructura orgánica se encuentra la Dirección General de Marina Mercante, organismo de servicios administrativos y de ejecución de programas cuyo funcionamiento y organización interna se ajusta a lo especificado en el Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, modificado por la Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008.

Que de conformidad con el Numeral 3 del Artículo 18 del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, corresponde a la Junta Directiva adoptar las políticas administrativas, científicas y tecnológicas que promuevan y aseguren la competitividad y la rentabilidad del Sector Marítimo y el desarrollo de sus recursos humanos.

Que el Numeral 9 del Artículo 18 del precitado Decreto Ley, también establece que entre las funciones y atribuciones esta el estructurar, reglamentar, determinar, fijar, alterar e imponer tasas y derechos por los servicios que preste la Autoridad.

Que mediante la Ley No. 7 de 14 de enero de 2009, se adoptó en todas sus partes, el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de Daños debidos a Contaminación por los Hidrocarburos para combustible de los Buques, 2001.

Que según el párrafo 2 del Artículo 14 "Entrada en vigor" de la Ley No. 7 de 14 de enero de 2009, señala que para todo Estado que ratifique, acepte o apruebe el presente Convenio, o se adhiera al mismo, una vez cumplidas las condiciones relativas a la entrada en vigor que establece el párrafo 1, del presente Convenio entrará en vigor a los tres meses de haber depositado ese Estado el instrumento pertinente.

Que el Artículo 7 de la Ley No. 7 de 14 de enero de 2009, en su párrafo 2 establece que a cada buque se le expedirá un certificado que atestigüe que el seguro u otra garantía financiera está en vigor de conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

Que el 17 de febrero de 2009, la República de Panamá depositó ante el Secretario General de la Organización Marítima Internacional, la ratificación del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de Daños debido a Contaminación por los Hidrocarburos para Combustible de los Buques, 2001, siendo esto así, la entrada en vigor del presente Convenio es el día 17 de mayo de 2009.

Que le corresponde a la Junta Directiva, de acuerdo al Artículo 18 del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, establecer los derechos a pagar por la expedición del certificado de seguro u otra garantía financiera relativo a la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques, de acuerdo a lo contemplado en la Ley No. 7 de 14 de enero de 2009.

Que mediante la Resolución J.D. No. 015-2009 del 16 de abril de 2009, se establece el costo de los derechos a pagar por la expedición del certificado de seguro u otra garantía financiera relativo a la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques que emitirá la Oficina de SEGUMAR-Panamá, de acuerdo a lo contemplado en la Ley No. 7 de 14 de enero de 2009.

Que actualmente, distintos registros competidores de la República de Panamá están promoviendo ofertas a nuestros clientes sobre la disminución en los costos generados por el registro de una nave, servicios y operaciones vinculado a la actividad marítima en general, lo cual está ocasionando la salida de la flota mercante inscrita en el Registro de Panamá.

Que la República de Panamá no puede mantenerse como un ente pasivo frente el mercadeo y acciones de los registros competidores, pues la disminución considerable del registro bruto inscrito, ocasionaría perjuicios graves en el sector marítimo panameño y la perdida del liderazgo ostentado actualmente ante la industria marítima mundial.

Que en virtud a esta circunstancia es necesario promover incentivos a todos los usuarios por los distintos servicios que se prestan, por lo que,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar la Resolución J.D. No. 015-2009 del 16 de abril de 2009, donde se establece el costo por el certificado de seguro u otra garantía financiera relativo a la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para

combustible de los buques, de acuerdo a lo contemplado en la Ley No. 7 de 14 de enero de 2009, a fin de agregar un nuevo Artículo, el cual quedará así:

> *"**ARTÍCULO SÉPTIMO:** El derecho a pagar por la expedición del certificado de seguro u otra garantía financiera relativo a la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques, será de Ciento Cincuenta Balboas (B/.150.00) solamente para aquellos Grupos Económicos que mantienen inscrita más de cien naves en la Marina Mercante Nacional.*
> *El Grupo Económico podrá acreditar a través de una declaración jurada presentada ante la Oficina de SEGUMAR la cantidad de naves que forman parte del grupo, inscritas en Panamá, incluyendo su nombres y número IMO cuando aplica".*

ARTÍCULO SEGUNDO: Se mantiene vigente el resto de la Resolución J.D. No. 015-2009 del 16 de abril de 2009, donde se establece el costo por el certificado de seguro u otra garantía financiera relativo a la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques, de acuerdo a lo contemplado en la Ley No. 7 de 14 de enero de 2009.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Panamá a los Seis (6) días del mes de diciembre del año dos mil doce (2012).

EL PRESIDENTE **EL SECRETARIO**

ROBERTO C. HENRÍQUEZ
MINISTRO DE LA PRESIDENCIA

ROBERTO J. LINARES T.
ADMINISTRADOR DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ

AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ
CERTIFICO QUE TODO LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SUS ORIGINALES
PANAMÁ, 11 DIC 2012
CARLOTA MATTOS ALVARADO
SECRETARIA GENERAL ENCARGADA

REPÚBLICA DE PANAMÁ
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Decreto No. 391-DINAG
(De 29 de octubre de 2012)

"Por el cual se adoptan y emiten las Normas de Auditoría Gubernamental, aplicables en la República de Panamá".

LA CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

C O N S I D E R A N D O

Que es responsabilidad de la Contraloría General de la República por mandato constitucional y legal, regular, fiscalizar y controlar el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos del Estado distribuidos en las instituciones públicas que lo conforman.

Que es necesario contar con una base normativa única para continuar el proceso de sistematización y complementación del control cumplido por la Contraloría General de la República.

Que es imperativo contar con personal con la competencia profesional necesaria para examinar la información financiera, operativa y administrativa que presenten las instituciones públicas, la gestión de los funcionarios y sus resultados en el marco de las leyes, objetivos, presupuestos y programas de desarrollo gubernamental.

Que la Contraloría General de la República de Panamá, es miembro de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), organismo responsable de las Declaraciones de Lima, México y Sudáfrica, sobre los Estándares Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en las que se hace un llamado a sus miembros, para la utilización e implementación de los "Estándares Internacionales de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores" (ISSAI) y las "Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza" (INTOSAI-GOVs), Anexos, Apéndices y Guías, como marco común de referencia para la auditoría del sector público de acuerdo con su mandato y la legislación y reglamentos nacionales.

Que es necesario contar con una base normativa actualizada, que contemple los estándares internacionales, directrices y mejores prácticas para fortalecer la transparencia, independencia y efectividad de la auditoría del sector gubernamental, para lo cual la Contraloría General de la República considera conveniente acoger la recomendación de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), expresada en las Declaraciones de Lima, México y Sudáfrica, sobre el uso e implementación de los Estándares Internacionales de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI-GOVs), Anexos, Apéndices y Guías.

D E C R E T A

ARTÍCULO 1. Adoptar los Estándares Internacionales de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza

(INTOSAI-GOVs), Anexos, Apéndices y Guías, con el fin de actualizar las Normas de Auditoría Gubernamental de la República de Panamá.

ARTÍCULO 2. Las Normas de Auditoría Gubernamental constituyen la base conceptual y metodológica para el auditor y contribuyen a determinar la amplitud de su actuación y los procedimientos que deberá aplicar en la auditoría.

ARTÍCULO 3. Estas Normas son de uso y aplicación obligatoria para la realización de auditorías en las instituciones del sector gubernamental, por los auditores de la Contraloría General de la República y las firmas privadas de auditoría que se contraten en el sector público.

ARTÍCULO 4. La Dirección Nacional de Auditoría General será la encargada de coordinar el uso, implementación y consulta de las Normas de Auditoría Gubernamental de la República de Panamá.

ARTÍCULO 5. La Contraloría General de la República elaborará los manuales y guías prácticas necesarias para la aplicación uniforme de las Normas de Auditoría Gubernamental de la República de Panamá, con los diferentes enfoques de auditorías conocidos.

ARTÍCULO 6. A partir de la entrada en vigencia de este Decreto, la Contraloría General de la República iniciará una fase de inducción y capacitación de sus auditores.

ARTÍCULO 7. El uso e implementación de las Normas de Auditoría Gubernamental de la República de Panamá será planificado, escalonado y progresivo hasta alcanzar todas las entidades del sector público, incluidas las entidades autónomas o semi-autónomas, municipales, juntas comunales, empresas estatales, empresas mixtas, y aquellas empresas en que tenga participación económica una entidad del Estado y en general todas las personas jurídicas o naturales, que reciban, manejen, custodien o administren fondos o bienes públicos.

ARTÍCULO 8. Las actualizaciones de las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá se realizarán de acuerdo a las últimas versiones emitidas y autorizadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

ARTÍCULO 9. Los Estándares Internacionales de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI-GOVs), Anexos, Apéndices y Guías, se utilizarán de acuerdo a las últimas versiones en español, emitidas y autorizadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Los Estándares Internacionales de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI-GOVs), Anexos, Apéndices y Guías, cuyas versiones están sólo en inglés, se utilizarán cuando la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), emita o autorice su versión en el idioma español.

ARTÍCULO 10. Hasta tanto la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) emita o autorice la versión en español de las Normas Internacionales de Auditoría, se utilizará la versión traducida por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, autorizada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC).

ARTÍCULO 11. Las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá adoptadas por medio de este Decreto, entrarán en vigor a partir del 2 de enero de 2013 y son las siguientes:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA GENERAL

NORMAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL PARA LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

GIOCONDA TORRES DE BIANCHINI
Contralora General

LUIS FELIPE ICAZA F.
Subcontralor General

MARGOT ELIZABETH FUENTES PÉREZ
Directora Nacional de Auditoría General

ROXANA DEL CARMEN NIETO DE PACHECO
Subdirectora Nacional de Auditoría General

CARMEN ALCIRA ULLOA CEDEÑO
Subdirectora Técnica de Auditoría General

Panamá, Octubre 2012

INDICE

Nivel 1: Principios Fundamentales

ISSAI 1	La Declaración de Lima (Español)	Aprobado 1977

Nivel 2: Requisitos Previos para el Funcionamiento de las EFS(s)

ISSAI 10	Declaración de México sobre Independencia de las EFS - Apéndice Aprobado 2007 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 15 años. Siguiente Revisión prevista para 2022.
ISSAI 11	Pautas Básica y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS - Apéndice Aprobado 2007 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 9 años. Siguiente Revisión prevista para 2016.
ISSAI 20	Principios de transparencia y rendición de cuentas Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 15 años. Siguiente Revisión prevista para 2025.
ISSAI 21	Principios de transparencia y responsabilidad - Principios y buenas prácticas Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 9 años. Siguiente Revisión prevista para 2019.
ISSAI 30	Código de Ética - Apéndice Aprobado 1998 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 15 años. Siguiente Revisión prevista para 2013.
ISSAI 40	Control de Calidad para la EFS Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 9 años. Siguiente Revisión prevista para 2019.

Nivel 3: Principios Fundamentales de Auditoria

ISSAI 100	Postulados Básicos de la Fiscalización Pública Apéndice Aprobado 2001 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 9 años. En proceso de revisión - nueva versión en 2013
ISSAI 200	Normas Generales de Fiscalización Pública et Normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores Aprobado 2001 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 9 años. En proceso de revisión - nueva versión en 2013
ISSAI 300	Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública Aprobado 2001 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 9 años. En proceso de revisión - nueva versión en 2013
ISSAI 400	Normas para la Elaboración de los Informes en la Fiscalización Pública Aprobado 2001 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 9 años. En proceso de revisión - nueva versión en 2013

Nivel 4: Directrices Generales de Auditoria

ISSAI 1000-2999 Directrices de Auditoria Financiera:

ISSAI 1000	Introducción general a las Directrices de auditoria financiera de la INTOSAI Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 6 años. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1003	Glosario de términos de las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 6 años. Primera revisión a ser completada después 2013.

ISSAI 1200	Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1210	Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría Aprobado 2010 (Español)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1220	Control de calidad en una auditoría de estados financieros histórica Aprobado 2007 (Español)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1230	Documentación de auditoría Aprobado 2007 (Español)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1240	Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoria de estados financieros Aprobado 2010 (Español)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1250	Consideración de la normativa en la auditoría de estados financieros Aprobado 2010 (Español)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1260	Comunicación con los encargados de la gobernanza Aprobado 2007 (Español)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.

ISSAI 1265	Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y a la dirección Aprobado 2010 (Español)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1300	Planificación de una auditoría de los estados financieros Aprobado 2007 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1315	Identificación y evaluación de los riesgos de irregularidades importantes a través de una comprensión de la entidad y su entorno Aprobado 2007 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1320	La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1330	Las respuestas del auditor a los riesgos evaluados Aprobado 2007 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1402	Consideraciones de auditoría relativas a entidades que utilizan organizaciones de servicios Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1450	Evaluación de equivocaciones identificadas durante la auditoria Aprobado 2007 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.

ISSAI 1500	Evidencia de auditoría Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1501	Evidencia de auditoría. Consideraciones adicionales en determinados ámbitos Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1505	Confirmaciones externas Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1510	Encargos iniciales de auditoría: saldos de apertura Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1520	Procedimientos analíticos Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1530	Muestreo de auditoría Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1540	Auditoría de estimaciones contables, incluido el valor razonable, e información relacionada Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.

ISSAI 1550	Partes vinculadas Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1560	Hechos posteriores Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1570	Empresa en funcionamiento Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1580	Manifestaciones escritas Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1600	Consideraciones específicas - Auditorías de estados financieros correspondientes a un grupo (incluido el trabajo de los auditores de los componentes) Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1610	Utilización del trabajo de los auditores internos Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión en 2012.
ISSAI 1620	Utilización del trabajo de un experto Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.

ISSAI 1700	Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1705	Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1706	Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1710	Información comparativa: cifras correspondientes y estados financieros comparativos Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1720	La responsabilidad del auditor en relación con otra información en documentos que contienen estados financieros auditados Aprobado 2010 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión en 2012.
ISSAI 1800	Consideraciones específicas - Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales Aprobado 2007 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.
ISSAI 1805	Consideraciones específicas. Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero Aprobado 2007 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.

ISSAI 1810	Encargos para informar sobre estados financieros resumidos Aprobado 2007 (En traducción)	Sujeto a revisión cuando la ISA de origen sea revisada. Primera revisión a ser completada después 2013.

ISSAI 3000-3999 Directrices de Auditoria de Desempeño:

ISSAI 3000	Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basados en las normas de auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI Aprobado 2004 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.
ISSAI 3100	Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave - Anexo Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.

ISSAI 4000-4999 Directrices de Auditoria de Conformidad:

ISSAI 4000	Directrices para la auditoría de cumplimiento - Introducción general Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.
ISSAI 4100	Directrices para las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.
ISSAI 4200	Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.

ISSAI 5000-5099 Directrices de auditoria de las instituciones internacionales:

ISSAI 5000	Principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales - Anexo Aprobado 2004 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.
ISSAI 5010	Auditoria de las instituciones internacionales - Guía para las EFS - Anexo Aprobado 2004 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.

ISSAI 5100-5199 Directrices de auditoria de la ambiental:

ISSAI 5110	Orientación para la ejecución de auditorías de actividades con una perspectiva medioambiental - Anexo (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.
ISSAI 5120	Auditoría ambiental y auditoría de la regularidad - Anexo (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.
ISSAI 5130	Desarrollo Sostenible: El papel de las entidades fiscalizadoras superiores - Anexo (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.
ISSAI 5140	Formas de colaboración de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente Aprobado 1998 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.

Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente: www.environmental-auditing.org

ISSAI 5200-5299 Directrices de auditoria de la privatización:

ISSAI 5210	Normas para un mejor ejercicio de la auditoría de las privatizaciones - Anexo Aprobado 1998 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.
ISSAI 5220	Lineamientos para las mejores prácticas en la auditoría de financiamiento público/privado y concesiones - Anexo Aprobado 2007 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.
ISSAI 5230	Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica - Anexo Aprobado 2001 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.
ISSAI 5240	Directrices sobre las mejores prácticas para la auditoría del riesgo en los partenariados público/privado (PPP) - Anexo Aprobado 2004 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.

ISSAI 5300-5399 Directrices de la IT auditoria:

ISSAI 5310	Information system security review methodology - A guide for reviewing information system security in government organisations - Sólo en inglés (En traducción)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2013.

Grupo de Trabajo sobre Auditoría TI: www.intosaiitaudit.org

ISSAI 5400-5499 Directrices de auditoria de la deuda pública:

ISSAI 5410	Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos de la deuda pública - Anexo (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.

ISSAI 5411	Indicadores de deuda - Anexo Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.
ISSAI 5420	La administración de la deuda pública y la vulnerabilidad fiscal: tareas para las EFS (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.
ISSAI 5421	Guidance on definition and disclosure of public debt - Sólo en ingles (En traducción)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.
ISSAI 5422	Un ejercicio de términos de referencia para realizar una auditaría de desempeño a la deuda pública Aprobado 2007 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.
ISSAI 5430	Contingencias fiscales: Implicaciones en la administración de la deuda pública y el papel de las EFS (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.
ISSAI 5440	Guía para la realización de una auditoria de deuda pública - La utilización de pruebas sustantivas en las auditorias financieras Aprobado 2007 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 5 años. Primera revisión en 2016.

Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública: www.wgpd.org.mx

ISSAI 5500-5599 Directrices de auditoria de ayuda del desastre (planear para 2013):

ISSAI 5500	Directrices de auditoría de ayuda del desastre	Exposure draft Appendix Cover letter ISSAIs 5500-5540 Open for commenting

ISSAI 5510	Audit of Disaster Preparedness	Exposure draft Appendix and foreword Cover letter ISSAIs 5500-5540 Open for commenting
ISSAI 5520	Audit of Disaster-related Aid	Exposure draft Appendix and foreword Cover letter ISSAIs 5500-5540 Open for commenting
ISSAI 5530	Adapting Eudit Procedures to Take Account of the Increased Risk of Fraud and Corruption in the Emergency Phase following a Disaster	Exposure draft Appendix and foreword Cover letter ISSAIs 5500-5540 Open for commenting
ISSAI 5540	Use of Geospatial Information in Auditing Disaster Management and Disaster-related Aid	Exposure draft Appenidx 1 - 2 - 3 Cover letter ISSAIs 5500-5540 Open for commenting

Grupo de Trabajo para la Rendición de Cuentas y la Auditoria para la Ayuda en Casos de Catástrofes: http://eca.europa.eu/intosai-aada

ISSAI 5600 - 5699 Guía para revisiones entre pares

ISSAI 5600	Guía para revisiones entre pares - Anexo Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 3 años. Primera revisión en 2013.

Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOV)

INTOSAI GOV 9100-9199 - Directrices sobre Normas de Control Interno:

INTOSAI GOV 9100	Guía para las normas de control interno del sector público (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 6 años. Primera revisión en 2016.
INTOSAI GOV 9110	Directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos: Experiencias de las EFS en la implantación y la evaluación de los controles internos (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 6 años. Primera revisión en 2016.
INTOSAI GOV 9120	Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government - Sólo en inglés (En traducción)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 6 años. Primera revisión en 2016.
INTOSAI GOV 9130	Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad Aprobado 2007 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 6 años. Primera revisión en 2016.
INTOSAI GOV 9140	Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público - Apéndice Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 6 años. Primera revisión en 2016.
INTOSAI GOV 9150	Coordinación y Cooperación entre las EFS y los Auditores Internos en el Sector Público - Apéndice Aprobado 2010 (Español)	Frecuencia de las revisiones al menos cada 6 años. Primera revisión en 2016.

INTOSAI GOV 9200-9299 - Directrices sobre Normas de Contabilidad:

INTOSAI GOV xxxx	La importancia de un proceso normativo independiente	Aprobado 2010 Numeración en espera

INTOSAI GOV 9200	Accounting Standards Framework - Solo en inglés (En traducción)	Aprobado 1995 Propuesta de eliminación - Resumen de los comentarios recibidos
INTOSAI GOV 9210	Accounting Standards Framework Implementation Guide for SAIS: Departmental and Government-wide Reporting - Sólo en inglés (En traducción)	Aprobado 1998 Propuesta de eliminación - Resumen de los comentarios recibidos
INTOSAI GOV 9220	Guia de implantación del marco de normas de contabilidad para las EFS: Exposición y Análisis de la Dirección sobre información financiera, del rendimiento y de otras clases	Propuesta de eliminación - Resumen de los comentarios recibidos
INTOSAI GOV 9230	Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt - Sólo en inglés (En traducción)	Aprobado 1995 Propuesta de eliminación - Resumen de los comentarios recibidos

ISSAI 1

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

La Declaración de Lima

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Indice

Prólogo 4

I. Generalidades 5

II. Independencia.....7

III. Relación con Parlamento,
Gobierno y Administración.....8

IV. Facultades de las Entidades
Fiscalizadoras Superiores.....8

V. Métodos de control, personal de control,
intercambio internacional de experiencias 9

VI. Rendición de informes 10

VII. Competencias de control de
las Entidades Fiscalizadoras Superiores 11

Prólogo

Cuando hace más de dos decenios, en octubre de 1977, los delegados al IX INCOSAI de Lima (Perú) aprobaron por aclamación la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, surgieron grandes esperanzas de que llegarían a aplicarse en todo el mundo, pero no se tenía ninguna certidumbre a ese respecto.

Las experiencias que se han llevado a cabo desde entonces en relación con la Declaración de Lima han superado incluso las expectativas más elevadas, y han puesto de manifiesto que su influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. La Declaración de Lima es importante para todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la Administración pública, o la forma en que estén organizadas.

El éxito de la Declaración se debe sobre todo al hecho de que, por una parte, abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la Administración pública, y que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su utilización, mientras que la claridad de su lenguaje garantiza que la atención se centre en los elementos principales.

El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia en la auditoría de la Administración pública. Una Entidad Fiscalizadora Superior que no pueda cumplir esta exigencia no se ajusta a las normas. Por consiguiente, no llama la atención que el tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores continúe siendo una cuestión que se debate de forma reiterada en el ámbito de la INTOSAI. Sin embargo, es preciso señalar que la Declaración no se aplica por el mero hecho de que se logre la independencia, sino que también se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación. Esto, no obstante, exige que las instituciones funcionen correctamente para que haya una seguridad jurídica, lo cual sólo podrá darse en una democracia que se rija por el imperio de la ley.

En consecuencia, el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la Administración pública, y al mismo tiempo, son los pilares en los que se basa la Declaración de Lima. Los conceptos que aparecen en la Declaración son valores esenciales e intemporales que continúan siendo del todo pertinentes a lo largo de los años, desde que fueron aprobados por primera vez. El hecho de que se haya decidido publicarlos de nuevo, más de veinte años después, constituye una prueba de la calidad y de la amplitud de espíritu de sus autores.

Hacemos llegar nuestro agradecimiento a la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental por la publicación de esta nueva edición de la Declaración de Lima, debido a la importancia de este documento básico, que puede considerarse con toda justicia como la Carta Magna de la auditoría de la Administración pública. Por lo tanto, queda garantizado que la Declaración de Lima continuará divulgándose en el futuro. Nuestra tarea sigue siendo la puesta en práctica de sus elevados ideales.

Viena, finales de 1998

Dr. Franz Fiedler

Secretario General del INTOSAI

Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización

Preámbulo

El IX Congreso de INTOSAI reunido en Lima:

- Considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;
- que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;
- que la existencia de dicha Entidad es aún más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socioeconómicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional;
- que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas;
- que durante los anteriores congresos internacionales de la INTOSAI las Asambleas Plenarias adoptaron resoluciones cuya difusión ha sido aprobada por todos los países miembros;

Acuerda:

Publicar y difundir el documento titulado "Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización".

I. Generalidades

Art. 1 Finalidad del control

La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Art. 2 Control previo y control posterior

1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.
2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.
3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una

Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.

4. La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

Art. 3 Control interno y externo

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.
2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.
3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizador Superior a un control total.

Art. 4 Control formal y control de las realizaciones

1. La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.
2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y transcendencia, se una un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.
3. Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad.

II. Independencia

Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarais, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.
2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.
3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.
2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.
3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración

Art. 8 Relación con el Parlamento

La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadoras Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizador Superior para su descargo - siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 10 Facultad de investigación

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.
3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.
2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de

dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.
2. Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.

V. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias

Art. 13 Métodos de control y procedimientos

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.
2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.
3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.
4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

Art. 14 Personal de control

1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.
2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.
3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.
4. Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concorde con las especiales exigencias profesionales.
5. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio

personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 15 Intercambio internacional de experiencias

1. El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
2. A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.
3. Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.

VI. Rendición de informes

Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público

1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y transcendencia entre dos informes anuales.
3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

Art. 17 Redacción de los informes

1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.
2. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales

1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.
2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.
3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.
4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y una sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

Art. 20 Control de los ingresos fiscales

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.
2. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

Art. 21 Contratos públicos y obras públicas

1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.
2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.
3. En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.
4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

Art. 22 Control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos

También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

Art. 23 Empresas económicas con participación del Estado

1. La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial - que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.
2. Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.
3. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

Art. 24 Control de instituciones subvencionadas

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos.
2. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.
3. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

Art. 25 Control de Organismos Internacionales y Supranacionales

1. Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.
2. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse en base a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.
3. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.

ISSAI 10

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Declaración de México sobre Independencia

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Declaración de México sobre Independencia

Preámbulo

El XIX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) reunido en México, considerando:

Que la apropiada y eficaz utilización de los fondos y recursos públicos constituye uno de los requisitos esenciales para el adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables;

Que la *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización* (en lo sucesivo *Declaración de Lima*) establece que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) sólo pueden llevar a cabo sus cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas;

Que, para lograr ese objetivo, es indispensable para una democracia saludable que cada país cuente con una EFS, cuya independencia esté garantizada por ley;

Que aunque la *Declaración de Lima* reconoce que las Instituciones Estatales no pueden ser absolutamente independientes, también reconoce que las EFS deben tener la independencia funcional y organizativa requerida para el cumplimiento de su mandato;

Que, a través de la aplicación de los principios sobre independencia, las EFS pueden lograr su independencia por diferentes medios, utilizando diversas salvaguardas para alcanzarla;

Que las disposiciones para la aplicación de los principios que aquí se incluyen sirven para ilustrarlos y se consideran el ideal para una EFS independiente. Se reconoce que actualmente ninguna EFS cumple con todas estas disposiciones para la aplicación y, por tanto, las pautas básicas adjuntas presentan otras buenas prácticas para lograr independencia.

RESUELVE:

Adoptar, publicar y distribuir el documento titulado "Declaración de México sobre Independencia”.

Generalidades

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores generalmente reconocen ocho principios básicos, derivados de la *Declaración de Lima* y de las decisiones adoptadas en el XVII Congreso de la INTOSAI (en Seúl, Corea), como requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público.

Principio N^{o} 1

La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación *de facto* de dicho marco.

Se requiere legislación que establezca, de manera detallada, el alcance de la independencia de la EFS.

Principio N^{o} 2

La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de los "miembros" (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

La legislación aplicable especifica las condiciones para las designaciones, reelecciones, contratación, destitución y retiro de la autoridad superior de la EFS y de los "miembros" en las instituciones colegiadas, quienes son:

- designados, reelectos o destituidos mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo. (ver ISSAI-11 Pautas Básicas y Buenas Prácticas Relacionadas con la Independencia de las EFS);
- designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos como para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias; e

- inmunes frente a cualquier proceso por cualquier acto, pasado o presente, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones según el caso.

Principio N^{o} 3

Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.

Las EFS deben tener atribuciones para auditar:

- la utilización de los dineros, recursos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera sea su naturaleza jurídica;
- la recaudación de ingresos (rentas) adeudadas al gobierno o a instituciones públicas;

- la legalidad y la regularidad de la contabilidad del gobierno o de las instituciones públicas;
- la calidad de la administración e información financiera; y
- la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno o de las instituciones públicas.

Excepto cuando la ley requiera específicamente que lo haga, las EFS no auditan la política del gobierno o la de las instituciones públicas, sino que se limitan a auditar la implementación de la política.

Si bien las EFS deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo que les sean aplicables, mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes Legislativo o Ejecutivo en lo que concierne a:

- la selección de los asuntos que serán auditados;
- la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías;
- la organización y administración de sus oficinas; y
- el cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo a lo dispuesto en su mandato, conlleven la aplicación de sanciones.

Las EFS no deben participar, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan.

Las EFS deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas.

Las EFS deben tener plenas facultades discrecionales para cumplir con sus responsabilidades, deben cooperar con los gobiernos o instituciones públicas que procuran mejorar la utilización y la gestión de los fondos públicos.

Las EFS deben utilizar normas de trabajo y de auditoría apropiadas, y un código de ética, basados en los documentos oficiales de la INTOSAI, la “International Federation of Accountants” u otras entidades reguladoras reconocidas.

Las EFS deben presentar un informe anual de actividades al Poder Legislativo y a otros órganos del Estado según lo establezca la Constitución, los reglamentos, o la legislación, el cual debe ser puesto a disposición del público.

Principio N^{o} 4

Acceso irrestricto a la información.

Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre, a toda la documentación y la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

Principio N^{o} 5

El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.

Las EFS no deben estar impedidas de informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría. Deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

Principio N^{o} 6

Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.

Las EFS tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría.

Las EFS tienen libertad para formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría, tomando en consideración, según sea apropiado, la opinión de la entidad auditada.

La legislación especifica los requisitos mínimos de los informes de auditoría de las EFS y, cuando procede, los asuntos específicos que deben ser objeto de una opinión formal o certificación de auditoría.

Las EFS tienen libertad para decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría, salvo cuando la ley establece requisitos específicos al respecto.

Las EFS pueden aceptar solicitudes específicas de investigación o auditoría emanadas del Poder Legislativo en pleno, o de una comisión del mismo, o del gobierno.

Las EFS tienen libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que dichos informes han sido formalmente presentados o remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley.

Principio N^{o} 7

La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.

Las EFS presentan sus informes de auditoría al Poder Legislativo, a una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para la revisión y el seguimiento de las recomendaciones específicas sobre adopción de medidas correctivas.

Las EFS tienen su propio sistema interno de seguimiento para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda.

Las EFS remiten sus informes de seguimiento al Poder Legislativo, una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para su

consideración y para que adopten las medidas pertinentes; incluso cuando las EFS tienen su propio poder legal para el seguimiento y aplicación de sanciones.

Principio N^{o} 8

Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

Las EFS deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos. Las EFS administran su propio presupuesto y lo asignan de modo apropiado.

El Poder Legislativo o una de sus comisiones es responsable de asegurar que las EFS tengan los recursos adecuados para cumplir con su mandato.

Las EFS tienen derecho a apelar directamente ante el Poder Legislativo si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para permitirles cumplir con su mandato.

ISSAI 11

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

ISSAI 11—Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS

Según los términos de la Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), éstas deben salvaguardar el valor de su actividad mediante la adopción de las medidas preventivas que correspondan y la eliminación de aquellos obstáculos, tanto reales como aparentes, que puedan afectar su independencia.

Estas pautas básicas deben servir como referencia de buenas prácticas para compartir medios para incrementar y mejorar la independencia de las EFS. Pretenden ser una herramienta dinámica que sea mantenida y actualizada. Hemos enunciado los principios, tal como figuran en la Declaración de México sobre Independencia, y hemos agregado ejemplos de buenas prácticas para ayudar a las EFS a lograr independencia. A medida que se identifiquen más buenas prácticas, se las irá agregando a estas pautas básicas.

Principio Nº 1

La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación *de facto* de dicho marco.

Pautas básicas

Se requiere legislación que establezca, de manera detallada, el alcance de la independencia de la EFS.

Buenas prácticas

La función y las obligaciones de la EFS no están establecidas en la legislación. Cuando la Autoridad Superior de la EFS tiene rango de ministro, la EFS adopta un comportamiento organizacional específico con el fin de lograr mayor independencia respecto al Poder Ejecutivo. La EFS se distancia del Poder Ejecutivo, no participando en todas las reuniones o acontecimientos del Gabinete, asistiendo solamente cuando lo necesita para realizar su trabajo de auditoría.

Principio Nº 2

La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

Pautas básicas

La legislación aplicable especifica las condiciones para las designaciones, reelecciones, contratación, destitución y retiro de la autoridad superior de la EFS y de los "miembros" en las instituciones colegiadas, quienes son:

- designados, reelectos o destituidos mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo;
- designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias; e
- inmunes frente a cualquier proceso por cualquier acto, pasado o presente, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones.

Buenas prácticas

- El Poder Legislativo designa, reelige o destituye a la Autoridad Superior de la EFS. El Presidente de la República designa a los miembros de la Comisión Examinadora (Presidente y dos Comisionados) con el consentimiento de la Comisión de Designaciones. Los miembros sólo pueden ser destituidos de su cargo si son acusados de delito.
- El Gobernador, actuando en Consejo, designa al Auditor General en base a la recomendación (y no a la aprobación) de la Cámara de Representantes. En consideración a la función apolítica que desempeña el Gobernador General y a las convenciones para la aceptación de recomendaciones, la EFS estima que este proceso constituye una “aprobación en la práctica”.
- El Jefe de Estado designa, reelige o destituye a la Autoridad Superior de la EFS con la aprobación del Legislativo. El Presidente de la República designa al Auditor General hasta la edad jubilatoria. El Auditor General no será retirado de su cargo o destituido salvo que existan motivos similares a los que son de aplicación a un juez de la Corte Suprema, incluida la incapacidad física o mental o la conducta indebida.
- El Presidente designa a la Autoridad Superior de la EFS con el asesoramiento del Congreso y el consentimiento de al menos los dos tercios de los votos. Se necesita también una mayoría de dos tercios para destituir, con causa, a la Autoridad Superior de la EFS.
- El Gobierno designa al Auditor General – no el Poder Legislativo ni el Jefe de Estado. A efectos de que la designación sea más independiente y eliminar cualquier influencia real o percibida por parte del Poder Ejecutivo, se establece una comisión asesora. La misma está integrada por altos funcionarios de gobierno y miembros de organizaciones externas afines (por ejemplo: fundación nacional de auditoría, profesionales experimentados en contabilidad y auditoría, y asociaciones profesionales). La comisión asesora realiza la selección inicial de candidatos y luego presenta una recomendación a un Ministro de la Corona, quien procede entonces a hacer una recomendación al Primer Ministro.

- El Jefe de Estado –que no es la Autoridad Superior de Gobierno y es elegido por la mayoría de los ciudadanos- designa a la Autoridad Superior de la Corte de Auditoría.

- Los miembros de una EFS colegiada (Corte de Auditoría) son contratados por concurso público, con un jurado independiente. Las condiciones para los candidatos y los criterios de selección son establecidos por ley.

- La Constitución no establece la inmunidad legal, en el normal desempeño de sus funciones, para el Auditor General. La EFS procura prevenir litigios, a través de un proceso de esclarecimiento que incluye lo siguiente:

  - una carta de representación de la gerencia;
  - de ser posible, discusión permanente de los hallazgos durante la auditoría, para esclarecer los temas mientras se plantean;
  - una reunión final para discutir los hallazgos que no fueron aclarados durante la auditoría;
  - una carta de la gerencia (sobre la cual la entidad tiene tres semanas para leer y comentar), la que es considerada al redactar el Informe;
  - para las auditorías de gestión (value-for-money), se envía un informe preliminar a la entidad para recabar sus comentarios, los que son considerados cuando se finaliza el informe y se reproducen en un capítulo del mismo; y
  - para las auditorías financieras, se muestra una copia del Informe Preliminar a la gerencia, durante la visita de cortesía, de forma que la gerencia tenga una oportunidad para proporcionar evidencia que permita suprimir aspectos discutibles del informe.

- El Presidente del Tribunal (EFS colegiada)

  - es designado por decreto que el Presidente de la República dicta luego de recibir una propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, quien escuchó la opinión del Consejo de la Presidencia del Tribunal (EFS);
  - tiene que ser seleccionado entre los magistrados del Tribunal que hayan prestado funciones de Presidente de la Cámara en el Tribunal, por lo menos por cinco años, o quien haya prestado funciones equivalentes en organismos constitucionales nacionales o en Instituciones de la Unión Europea; y
  - una vez designado, presta funciones hasta su edad de retiro y no puede ser removido del cargo.

- La Autoridad Superior de la EFS es designada por el término de siete años - luego que el Presidente del Parlamento realiza una propuesta, se lleva a cabo una votación secreta y el designado recibe la mayoría de los votos del Parlamento.

Principio N° 3

Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.

Pautas básicas

Las EFS deben tener atribuciones para auditar:

- la utilización de los dineros, recursos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera sea su naturaleza jurídica;
- la recaudación de ingresos (rentas) adeudadas al gobierno o a instituciones públicas;
- la legalidad y la regularidad de la contabilidad del gobierno o de las instituciones públicas;
- la calidad de la administración e información financiera; y
- la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno o de las instituciones públicas.

Excepto cuando la ley requiera específicamente que lo haga, las EFS no auditan la política del gobierno o la de las instituciones públicas, sino que se limitan a auditar la implementación de la política.

Si bien las EFS deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo que les sean aplicables, mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes Legislativo o Ejecutivo en lo que concierne a:

- la selección de los asuntos que serán auditados;
- la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías;
- la organización y administración de sus oficinas; y
- el cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo a lo dispuesto en su mandato, conlleven la aplicación de sanciones.

Las EFS no deben participar, ni dar la impresión de estar participando, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan.

Las EFS deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas.

Las EFS deben tener plenas facultades discrecionales para cumplir con sus responsabilidades, deben cooperar con los gobiernos o instituciones públicas que procuran mejorar la utilización y la gestión de los fondos públicos.

Las EFS deben utilizar normas de trabajo y de auditoría apropiadas, y un código de ética, basados en los documentos oficiales de la INTOSAI, la “International Federation of Accountants” u otras entidades reguladoras reconocidas.

Las EFS deben presentar un informe anual de actividades al Poder Legislativo y a otros órganos del Estado según lo establezca la Constitución, los reglamentos, o la legislación, el cual debe ser puesto a disposición del público.

Buenas prácticas

- Brindar cursos de capacitación al personal puede proteger la independencia de la organización al introducir la importancia de ésta en su cultura. Las EFS capacitan a su personal y ponen énfasis en la normas de calidad y de rendimiento requeridas. Se necesitan esfuerzos considerables para asegurar que el trabajo sea autónomo, objetivo y sin predisposiciones.

- Para una EFS los términos "derroche" y "extravagancia" refieren a la economía y eficiencia de las auditorías de gestión (value-for-money), pero no necesariamente a la eficacia. La eficacia se logra ajustando los criterios o normas de auditoría a las operaciones. A causa de que las entidades auditadas son consultadas cuando los criterios son determinados, su aprobación de los criterios es considerada un reconocimiento indirecto de que la eficacia del programa ha sido revisada.

- A veces se requiere (por parte del Legislativo) que los funcionarios de la EFS trabajen estrechamente con los ejecutivos (por ejemplo, en comisiones de licitaciones) para asegurar el cumplimiento de los procedimientos. Este requisito puede parecer como una causa de conflicto de intereses. No obstante, la EFS puede preservar su independencia asegurándose que los auditores actúen sólo como observadores y no participen en el proceso de toma de decisiones.

Principio N° 4

Acceso irrestricto a la información.

Pautas básicas

Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre, a toda la documentación y la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

Buenas prácticas

- La EFS recibe copias de todas las decisiones del Gabinete, las cuales la ayudan a seleccionar auditorías y a entender las actividades financieras del gobierno.

- Durante la auditoría de organismos públicos y empresas importantes, un magistrado del Tribunal (el cual es designado por consejo de la Presidencia del Tribunal para actuar como delegado) tiene el derecho de asistir a las reuniones de la asamblea del organismo público, comité directivo, comisión directiva, cuerpo de auditores. Como resultado, el magistrado (que no tiene derecho a voto) toma conocimiento de todas las actividades del organismo público y tiene acceso total a la información.

Principio Nº 5

El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.

Pautas básicas

Las EFS no deben estar impedidas de informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría. Deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

Buenas prácticas

- Se le solicita al Auditor General que remita un informe anual directamente al soberano (el Rey), el que dispondrá que el mismo sea presentado en el Parlamento. La *Ley de Auditoría* le permite al Auditor General informar hallazgos de auditoría en cualquier momento del año. Los hallazgos que requieren acción inmediata, tales como apropiación indebida de dineros públicos y abuso de funciones, son informados directamente a las autoridades competentes para su inmediata investigación. Los autores de tales actos pueden afrontar sanciones o acciones punitivas.

- Legalmente no se requiere que la EFS haga públicos los informes de auditoría individuales, con excepción de su informe anual al Presidente y a la Asamblea Nacional. No obstante, desde agosto de 2003, la EFS ha puesto a disposición del público todos sus informes de auditoría en su página web.

Principio Nº 6

Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.

Pautas básicas

Las EFS tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría.

Las EFS tienen libertad para formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría, tomando en consideración, según sea apropiado, la opinión de la entidad auditada.

La legislación especifica requisitos mínimos sobre presentación de informes de auditoría de las EFS y, cuando procede, asuntos concretos que deben ser objeto de una opinión formal o certificación de auditoría.

Las EFS tienen libertad para decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría, salvo cuando la ley establece requisitos específicos al respecto.

Las EFS pueden aceptar solicitudes específicas de investigación o auditoría emanadas del Poder Legislativo en pleno, o de una comisión del mismo, o del gobierno.

Las EFS tienen libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que dichos informes han sido formalmente presentados o remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley.

Buenas prácticas

Aún si la *Ley de Auditoría* no establece claramente que las opiniones brindadas a la Cámara de Diputados puedan hacerse públicas, en el informe de la EFS, la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados puede hacer que las opiniones sean una parte obligatoria de los informes de gobierno, los que deben ser discutidos públicamente.

Principio N° 7

La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.

Pautas básicas

Las EFS presentan sus informes de auditoría al Poder Legislativo, a una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para la revisión y el seguimiento de las recomendaciones específicas sobre adopción de medidas correctivas.

Las EFS tienen su propio sistema interno de seguimiento para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda.

Las EFS remiten sus informes de seguimiento al Poder Legislativo, una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para su consideración y para que adopten las medidas pertinentes; incluso cuando las EFS tienen sus propio poder legal para el seguimiento y aplicación de sanciones.

Buenas prácticas

- **No hay función de seguimiento.** Actualmente, las autoridades superiores de los Ministerios son quienes, en principio, asumen la responsabilidad de actuar de acuerdo a los planteamientos que realiza la EFS. La Autoridad Principal del Ministerio de Finanzas exige que:
    - los ministros mantengan su supervisión sobre las medidas que los organismos de sus respectivas carteras adopten en respuesta a las recomendaciones de la EFS, y
    - se proporcione información regularmente a la EFS y a la comisión de cuentas públicas.

- **No existe poder reglamentario para hacer el seguimiento o imponer sanciones.** Una EFS presentó los siguientes puntos de vista sobre este tema.
  - Las auditorías de seguimiento pueden ser iniciadas a discreción del Auditor General, y a veces a solicitud de una comisión parlamentaria permanente. Ante la falta de un mecanismo formal de seguimiento y de una comisión de cuentas públicas, comisiones parlamentarias permanentes pueden examinar los informes caso a caso. Mantener una relación sólida con las comisiones parlamentarias permanentes permite a la EFS presentarle sus informes. Debido a que esas presentaciones con frecuencia son públicas, la EFS tiene la oportunidad de llamar la atención sobre las recomendaciones.
  - Existe un mecanismo informal para atraer la atención del Poder Ejecutivo hacia los informes de la EFS, el cual incluye reuniones regulares entre el Auditor General y las autoridades superiores de los tres ministerios del gobierno central (el Ministerio del Primer Ministro y Gabinete, la Secretaría de Hacienda y la Comisión de Servicios del Estado).

- Un país hizo notar que el Auditor General discute las recomendaciones de la EFS con el ministerio respectivo y adopta las acciones pertinentes si el ministerio se muestra renuente a seguir las recomendaciones. En algunos casos, se realiza el seguimiento de los temas en la auditoría del año siguiente, y se recomiendan acciones más severas.

- En una EFS, aunque no se exige el seguimiento, por la *Ley de Auditoría*, existen mecanismos para asegurar que los ministerios y agencias estén haciendo un seguimiento de las recomendaciones.

- Se requieren funcionarios de control para constituir y dirigir una Comisión de Administración Financiera y Contable para hacer un seguimiento en base a las recomendaciones de auditoría y asegurar que en los ministerios y agencias adopten las acciones correctivas pertinentes.

- En un informe de seguimiento de auditoría, la EFS informará sobre el estado de los asuntos alcanzado en la auditoría previa. Además, la oficina del Primer Ministro ha establecido la Comisión de Administración de Integridad de alto nivel, para discutir temas de Auditoría planteados por la Oficina del Auditor General.

- Un elemento clave del régimen de seguimiento es tener una reunión post-auditoría -con las agencias auditadas, el Ministerio de Planeamiento y Presupuesto, y el Ministerio de Administración Gubernamental y Asuntos Internos- para discutir formas realistas para actuar sobre las recomendaciones de auditoría y tomar decisiones relativas al presupuesto y al personal. La EFS también se está preparando para incluir las respuestas de la agencia gubernamental a las recomendaciones en su página web y para actualizarla regularmente.

- La EFS no tiene autoridad para asegurar que las entidades aborden las anomalías y actúen sobre las recomendaciones, y la comisión de Cuentas Públicas está inactiva. La EFS está investigando una sugerencia para establecer una pequeña comisión de secretarías permanentes en la Oficina del Primer Ministro y para que se reúna el Ministerio de Finanzas y el Director de Auditoría con la entidad auditada, para abordar las anomalías identificadas en los informes de auditoría.

- El Tribunal informa al Parlamento anualmente y también puede remitirle informes especiales. El informe del Tribunal está sujeto a audiencias de la subcomisión de la comisión de presupuesto, donde se solicita a funcionarios superiores de los ministerios que contesten. La comisión de presupuesto acepta las recomendaciones incluídas en el informe del Tribunal y solicita a los ministerios la implementación de las recomendaciones dentro de un período específico y que informen al Tribunal o a la Comisión.

Principio Nº 8

Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

Pautas básicas

Las EFS deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos. Las EFS administran su propio presupuesto y lo asignan de modo apropiado.

El Poder Legislativo o una de sus comisiones es responsable de asegurar que las EFS tengan los recursos adecuados para cumplir con su mandato.

Las EFS tienen derecho a apelar directamente ante el Poder Legislativo si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para permitirles cumplir con su mandato.

Buenas prácticas

- **No existe un mecanismo formal para apelar ante el Parlamento si los recursos son insuficientes.** Se puede presentar un informe a los legisladores en el Parlamento, de manera adicional al proceso presupuestario normal.

- **El proceso para determinar el presupuesto no es suficientemente independiente e imparcial.** Actualmente, el presupuesto de la EFS se negocia con representantes del gobierno, el cual también es objeto de auditoría por parte de la EFS. El proceso debe permitir:

    - que se destinen a la EFS los fondos apropiados, determinados de manera objetiva y no sujetos a influencia alguna, real o aparente; y

- que se controlen de manera eficaz la utilización de los fondos y el desempeño de la EFS, con el fin de garantizar la correspondiente rendición de cuentas.

- Con el fin de alcanzar el grado de independencia deseado, el Vocero del Legislativo en el Parlamento designa a un panel de parlamentarios para supervisar las solicitudes anuales de fondos de la EFS. El panel recibe las solicitudes de fondos de la EFS y el análisis realizado por el gobierno sobre dichas solicitudes. El panel fiscalizador puede solicitar aportes de la EFS, del gobierno, y de expertos externos, antes de formular sus recomendaciones a la Tesorería.

- **En la actualidad la EFS paga los salarios y los viáticos directamente a los auditores de campo.** Las entidades no pueden insistir en que los auditores que les son asignados se radiquen permanentemente en sus oficinas para cumplir sus funciones (convirtiéndolos virtualmente en auditores internos). La EFS ha dejado de utilizar equipos de auditores residentes para realizar las auditorías con sus equipos internos.

- **La EFS dispone a discreción de las asignaciones presupuestarias.** La EFS recibe una suma global del presupuesto general del Estado ("one-line vote"). La Autoridad Superior de la EFS determina cómo serán asignados esos fondos entre las diferentes categorías de gastos.

- La EFS tiene la discreción para asignar fondos, pero existen preocupaciones acerca de si los fondos que han sido aprobados por el Parlamento son suficientes. Si los fondos no cubren los reales requerimientos, se hacen propuestas al Ministerio de Finanzas, luego al Primer Ministro, y posteriormente, si no se produce una respuesta positiva, a la Comisión de Cuentas Públicas.

- Una EFS está sometida al siguiente procedimiento presupuestario:

  - La EFS remite su pedido anual de fondos al Ministerio de Finanzas.
  - El Ministerio de Finanzas pasa la solicitud al Gabinete de Ministros sin ningún tipo de cambios.
  - El Gabinete de Ministros negocia la solicitud presupuestaria con los representantes del gobierno (a los cuales la EFS audita). A pesar que el Gabinete está autorizado a modificar la solicitud de fondos de la EFS, el Auditor General participa en la reunión del Gabinete como asesor.
  - El Gabinete aprueba la solicitud presupuestaria, y la Comisión parlamentaria de Gastos Públicos y Auditoría la revisa.
  - El Parlamento revisa la opinión de la Comisión y, si la aprueba, la independencia de la EFS está asegurada.

ISSAI 20

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Principios de transparencia y rendición de cuentas

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

OMNIBUS

PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Introducción

Finalidad y objetivos

La finalidad de este documento es proponer principios de transparencia y rendición de cuentas para ayudar a las EFS a dar ejemplo a través de sus propias prácticas y gobierno. Las EFS forman parte de un sistema jurídico y constitucional general dentro de sus respectivos países y tienen la obligación de rendir cuentas a diversosdestinatarios, incluyendo a los órganos legislativos y al público. Las EFS son también responsables de planificar y dirigir el alcance de su trabajo y de utilizar metodologías y normas adecuadas para asegurar que se fomenten tanto la rendición de cuentas como la transparencia en el marco de las actividades públicas, así como el cumplimiento de su mandato jurídico y de sus responsabilidades de forma plena y objetiva.

Uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las EFS es promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad.
La información sobre las EFS, además de ser coherente con los mandatos y marcos jurídicos que las rigen, debe ser de fácil acceso y pertinente. Sus procesos de trabajo, actividades y productos deben ser transparentes. Además deben mantener una comunicación abierta con los medios y otras partes interesadas y ser visibles en el ámbito público.

Este documento forma parte integrante de las otras Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), y los principios deben aplicarse de conformidad con dichas normas.

Las EFS actúan bajo diferentes mandatos y modelos. Estos principios tal vez no sean aplicables a todas las EFS por igual, pero su objetivo es conducirlas hacia una meta común de transparencia yresponsabilidad.

Conceptos de rendición de cuentas y transparencia

El estado de derecho y la democracia son las bases esenciales para una auditoría pública independiente y responsable, y representan los pilares sobre los que descansa la Declaración de Lima. La independencia, la rendición de cuentas y la transparencia son las condiciones previas de una democracia basada en el estado de derecho y hacen que las EFS sirvan de guía dando ejemplo y fortaleciendo su credibilidad.

Rendición de cuentas y transparencia son dos elementos importantes para el buen *gobierno.* La transparencia es una fuerza poderosa que, cuando se aplica de manera coherente, puede ayudar a combatir la corrupción, mejorar el gobierno y promover la obligación de rendir cuentas.

La obligación de rendir cuentas y la transparencia no se pueden separar fácilmente: ambas abarcan a las mismas acciones, por ejemplo, la presentación de informes al público.

El concepto de *rendición de cuentas* se refiere al marco jurídico y de presentación de informes, a la estructura organizativa, la estrategia, los procedimientos y las acciones que contribuyan a garantizar que:

- las EFS desarrollen sus obligaciones legales conforme a sus competencias de auditoría y presenten informes, en el marco de su presupuesto.
- las EFS evalúen y hagan un seguimiento de su propia gestión así como del impacto de sufunción fiscalizadora.
- las EFS presenten informes sobre la regularidad y la eficiencia en el uso de fondos públicos, incluso sobre sus propias acciones y actividades y el uso de los recursos de las EFS.
- el Auditor General/Presidente, los miembros (en las instituciones colegiadas) y el personal de la EFSsean responsables de su actuación.

La noción de *transparencia* se refiere a la información pública por la EFS, de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su situación, competencia, estrategia, actividades, gestión financiera, actuaciones yrendimiento. Además, incluye la obligación de informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías, y hacer accesible al público la información relativa a la EFS.

Principio 1

Las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia.

- Las EFS deben disponer de leyes y reglamentos orientativos conforme a los cuales serán responsables y rendirán cuentas.
- Dichas leyes y reglamentos por lo general hacen referencia a: (1) la autoridad fiscalizadora, mandato y responsabilidades, (2) las condiciones que rigen el nombramiento y el cese del Auditor General/Presidente de la EFS y de los miembros en las instituciones colegiadas (3) los requisitos relativos a la gestión operativa y financiera de las EFS, (4) la publicación oportuna de los informes de auditoría en los plazos prescritos , (5) la supervisión de las actividades de las EFS, y (6) el equilibrio entre el acceso del público a la información y la confidencialidad de las evidencias de la auditoría así como de otra información de la EFS.

Principio 2:

Las EFS hacenpúblico su mandato, responsabilidades, misión y estrategia

- Las EFS hacen público su mandato, sus misiones, su organización, su estrategia y sus relaciones con las diferentes partes interesadas, incluyendo a los órganos legislativos y las autoridades del poder ejecutivo.
- Se hacen públicas las condiciones para el nombramiento, la reelección, la jubilación o el cese delAuditor General/Presidente de la EFS y de los miembros de las instituciones colegiadas.
- Se anima a las EFS a que hagan públicas las informaciones básicas sobre sus mandatos, responsabilidades, misiones, estrategias y actividades en uno de los idiomas oficiales del INTOSAI, además de en los idiomas de su país.

Principio 3:

Las EFS aprueban normas deauditoría, procedimientos y metodologías, objetivos y transparentes.

- Las EFS adoptan normas y metodologías de acuerdo con los principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI elaborados por las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- Las EFS comunican cómo son dichas normas y metodologías y la manera en la que se cumplen.
- Las EFS comunican el alcance de las actividades de auditoría que emprenden en el ámbito de su competencia, sobre la base de la evaluación de riesgos y como resulado de los procesos de planificación.
- Las EFS informan a la entidad fiscalizada sobre los criterios que servirán de fundamento a sus opiniones.
- Las EFS mantienen al órgano fiscalizado informado acerca de los objetivos, la metodología y los resultados de su auditoría.
- Los resultados de las auditorías efectuadas por las EFS están sujetos a procedimientos de alegaciones y las recomendaciones a debates y respuestas de la entidad fiscalizada.
- Las EFS poseen eficaces mecanismos de seguimiento e informan sobre sus recomendaciones para asegurarse de que las entidades fiscalizadas toman en cuenta adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como aquéllas formuladas por el Parlamento (ISSAI 10 sobre la Independencia – Principio 7).
- Los procedimientos de seguimiento de las EFS permiten a la entidad fiscalizada facilitar información sobre las medidas correctivas adoptadas o la razón por la cual no se tomaron en cuenta.
- Las EFS deben poner en práctica un sistema adecuado de garantía de calidad sobre sus actividades de auditoría e informes, y someten dicho sistema a una evaluación periódica independiente.

Principio 4:

Las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal.

- Las EFS tienen reglas o códigos, políticas y prácticas deontológicas conformes a la ISSAI 30, Código de Deontología, elaborado en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- Las EFS evitan conflictos de interés y corrupción internos, y garantizan la transparencia y la legalidad de sus propias operaciones.

- Las EFS promueven activamente la conducta ética del conjunto de la organización.
- Se hacen públicos los requisitosy las obligaciones deontológicas de los auditores, miembros (modelo Tribunal), funcionarios públicos y otros.

Principio 5:

Las EFS velan por el respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando externalizan sus actividades.

- Las EFS deben garantizar que los contratos de actividades externalizadas no pongan en peligro estos principios de responsabilidad y transparencia.
- La subcontratación de actividades de peritaje y auditorías a entidades externas, ya sean públicas o privadas, es responsabilidad de la EFS y está sujeta a políticas deontológicas (en especial a conflictos de interés) y políticas que aseguren la integridad y la independencia.

Principio 6:

Las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia y de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones.

- Las EFS emplean prácticas adecuadas de gestión, particularmente controles internos adecuados de su administración y sus operaciones financieras; lo cual puede incluir auditorías internas y otras medidas descritas en el documento INTOSAI GOV 9100.
- Los informes financieros de las EFS se dan a conocer al público y están sujetos a una auditoría externa independiente o a la revisión parlamentaria.
- Las EFS evalúan e informan sobre sus actividades y gestión en todas las áreas, tales como las auditorías financieras, las auditorías de legalidad, las actividades jurisdiccionales (EFS constituidas como Tribunales), las auditorías operativas, las evaluaciones de programas y las conclusiones con respecto a lasactuaciones de gobierno.
- Las EFS mantienen y desarrollan las técnicas y competencias necesarias para cumplir su misión y asumir sus responsabilidades.

- Las EFS hacen público su presupuesto total y tienen la obligación de rendir cuentas sobre el origen de sus recursos financieros (asignación parlamentaria, presupuesto general, ministerio de finanzas, organismos, honorarios) y de la utilización de dichos recursos.
- Las EFS evalúan y publican informes sobre la eficiencia y eficacia de la utilización de sus fondos.
- Las EFS también pueden recurrir a las comisiones de control de cuentas, compuestas por una mayoría de miembros independientes, para que se examine su gestión financiera y su proceso de rendición de cuentas.
- Las EFS pueden utilizar indicadores de rendimiento para evaluar el valor del trabajo de auditoría para el Parlamento, los ciudadanos y otras partes interesadas.
- Las EFS hacen un seguimiento de su visibilidad pública, resultados e impacto a través de la rendición externa.

Principio 7:

Las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales.

- Las EFS dan a conocer al público sus conclusiones y las recomendaciones que emanan de las auditorías, a menos que éstas sean consideradas confidenciales conforme a las leyes y reglamentaciones especiales.
- Las EFS informan sobre las medidas de seguimiento adoptadas con respecto a sus recomendaciones.
- Las EFS constituidas como Tribunales informan sobre las sanciones y castigos impuestos a los responsables o directores de contabilidad.
- Las EFS también informan públicamente acerca de los resultados generales de las auditorías, por ejemplo: la ejecución de los presupuestos generales del estado, la situación y operaciones financieras, el progreso en la gestión financiera global así como la capacitación profesional, si sus marcos legales lo contemplan.
- Las EFS mantienen estrechas relaciones con los comités parlamentarios competentes con el fin de ayudarlos a comprender mejor los informes de auditoría y las conclusiones, y a tomar las medidas adecuadas.

Principio 8:

Las EFS comunican sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación, sitios Internet u otros medios.

- Las EFS se comunican abiertamente con los medios de comunicación u otras partes interesadas acerca de sus actuaciones y resultados de auditoría y son visibles en el ámbito público.
- Las EFS alientan el interés público y académico en sus conclusiones más importantes.
- Resúmenes de los informes de auditoría y fallos judiciales están disponibles en uno de los idiomas oficiales de la INTOSAI, además de los idiomas del país.
- Las EFS inician y llevan a cabo auditorías y emiten los informes correspondientes en los plazos prescritos. La transparencia y la responsabilidad se verán reforzadas si el trabajo de auditoría y la información correspondiente facilitada no están obsoletos.
- Los informes de las EFS son ampliamente accesibles y comprensibles a todo el público a través de diversos medios de comunicación (por ejemplo, resúmenes, gráficos, presentaciones en video, comunicados de prensa).

Principio 9:

Las EFS hacen uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad de su trabajo.

- Las EFS cumplen con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y se esmeran por continuar su aprendizaje recurriendo a la orientación o peritaje de socios externos.
- Las EFS pueden solicitar una evaluación externa e independiente de sus operaciones y la aplicación de sus normas. A fin de lograr este objetivo, pueden recurrir a una evaluación por sus pares.
- Las EFS pueden hacer uso de expertos externos para que aporten asesoramiento independiente y especializado, incluso sobre cuestiones técnicas relacionadas con las auditorías.
- Las EFS informan públicamente de los resultados de las revisiones entre pares y las evaluaciones externas independientes.
- Las EFS pueden beneficiarse de auditorías conjuntas o paralelas.
- Al perfeccionar la calidad de su trabajo, las EFS pueden contribuir a la mejora de la capacidad profesional en materia de gestión financiera.

ISSAI 21

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Principios de transparencia y responsabilidad

PRINCIPIOS Y BUENAS PRÁCTICAS

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Introducción

Finalidad y objetivos

ISSAI 20 propone principios de transparencia y de responsabilidad para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) con el fin de tomar el liderazgo con el ejemplo en sus propias prácticas y gobierno.

Las Buenas Prácticas que se presentan en este documento son algunos ejemplos de actuaciones de las EFS relacionadas con la transparencia y la responsabilidad. Con objeto de facilitar la lectura, este documento también reproduce principios del documento ISSAI 20 en letra cursiva.

Éste es un documento vivo. Como las prácticas de las EFS evolucionan y se desarrollan nuevos métodos, se anima a las EFS a que compartan su experiencia.

Principios

Principio 1

Las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia.

- *Las EFS deben disponer de leyes y reglamentos orientativos conforme a los cuales serán responsables y rendirán cuentas.*
- *Dichas leyes y reglamentos por lo general hacen referencia a: (1) la autoridad fiscalizadora, mandato y responsabilidades, (2) las condiciones que rigen el nombramiento y el cese del Auditor General/Presidente de la EFS y de los miembros en las instituciones colegiadas (3) los requisitos relativos a la gestión operativa y financiera de las EFS, (4) la publicación oportuna de los informes de auditoría en los plazos prescritos , (5) la supervisión de las actividades de las EFS, y (6) el equilibrio entre el acceso del público a la información y la confidencialidad de las evidencias de la auditoría así como de otra información de la EFS.*

Buenas prácticas

→ La mayoría de los sitios web contienen una sección titulada “Legislación” o “Mandato legal”, que expone detalladamente el marco dentro del que opera la EFS, y en algunos casos presenta vínculos directos con los documentos correspondientes.

→ En la fiscalización de algunas EFSse detallan los principios de transparencia y responsabilidad. Otras EFS hacen referencia a las reglas que rigen la responsabilidad y la transparencia aplicables a su Auditor General/Presidente.

→ Cierta legislación adoptada por EFS dispone el acceso a los documentos de las EFS por parte del Parlamento o el público. La legislación de una EFS incluye una lista exhaustiva de los ámbitos en los que el derecho de acceso queda excluido.

→ Algunas EFS se inspiran en el “Código de buenas prácticas de Transparencia en las políticas monetarias y financieras” del FMI, aprobado en 1999.

Principio 2:

Las EFS hacenpúblico su mandato, responsabilidades, misión y estrategia

- *Las EFS hacen público su mandato, sus misiones, su organización, su estrategia y sus relaciones con las diferentes partes interesadas, incluyendo a los órganos legislativos y las autoridades del poder ejecutivo.*
- *Se hacen públicas las condiciones para el nombramiento, la reelección, la jubilación o el cese delAuditor General/Presidente de la EFS y de los miembros de las instituciones colegiadas.*
- *Se anima a las EFS a que hagan públicas las informaciones básicas sobre sus mandatos, responsabilidades, misiones, estrategias y actividades en uno de los idiomas oficiales del INTOSAI, además de en los idiomas de su país.*

Buenas prácticas

→ La mayoría de las EFS publican información detallada sobre su mandato, sus responsabilidades, misión y estrategia.

→ Ciertas EFS declaran si poseen o no plena facultad para decidir sobre las auditorías a realizar (Ej.: cuando son otros los órganos que están a cargo de las mismas, por ejemplo, sobre fondos extra presupuestarios y en el sector de la seguridad).

→ Una EFS dispone de una serie de "folletos descriptivos" formulados para ayudar a los parlamentarios y a otras partes interesadas a comprender su trabajo desde la práctica (por ejemplo: cómo la Oficina del Auditor General lleva a cabo una auditoría operativa).

→ La información de varias EFS está disponible en sus respectivos sitios web, junto con folletos informativos sobre sus misiones y su funcionamiento en dos o más idiomas oficiales de INTOSAI.

→ Algunas EFS publican informaciones en otros idiomas además de en su(s) idioma(s) oficial(es).

Principio 3:

Las EFS aprueban normas deauditoría, procedimientos y metodologías, objetivos y transparentes.

- Las EFS adoptan normas y metodologías de acuerdo con los principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI elaborados por las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

- Las EFS comunican cómo son dichas normas y metodologías y la manera en la que se cumplen.

- Las EFS comunican el alcance de las actividades de auditoría que emprenden en el ámbito de su competencia, sobre la base de la evaluación de riesgos y como resulado de los procesos de planificación.

- Las EFS informan a la entidad fiscalizada sobre los criterios que servirán de fundamento a sus opiniones.

- Las EFS mantienen al órgano fiscalizado informado acerca de los objetivos, la metodología y los resultados de su auditoría.

- Los resultados de las auditorías efectuadas por las EFS están sujetos a procedimientos de alegaciones y las recomendaciones a debates y respuestas de la entidad fiscalizada.

- Las EFS poseen eficaces mecanismos de seguimiento e informan sobre sus recomendaciones para asegurarse de que las entidades fiscalizadas toman en cuenta adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como aquéllas formuladas por el Parlamento (ISSAI 10 sobre la Independencia – Principio 7).

- Los procedimientos de seguimiento de las EFS permiten a la entidad fiscalizada facilitar información sobre las medidas correctivas adoptadas o la razón por la cual no se tomaron en cuenta.

- Las EFS deben poner en práctica un sistema adecuado de garantía de calidad sobre sus actividades de auditoría e informes, y someten dicho sistema a una evaluación periódica independiente.

Buenas prácticas

→ Todas las EFS encuestadas aplican este principio. No obstante, además de las normas ISSAI, algunas EFS han publicado manuales, directivas de funcionamiento, herramientas y guías.

→ Con respecto al seguimiento preciso de las recomendaciones por las EFS, se pueden citar tres ejemplos:

- Una EFS introdujo un “Informe de Situación” en su informe periódico al Parlamento, donde evalúa las medidas tomadas por el gobierno para abordar las recomendaciones formuladas en auditorías operativas precedentes;
- Otra EFS dedica la segunda parte de su informe anual al “Seguimiento de las observaciones de la EFS” y emite indicadores de rendimiento que miden la cantidad de recomendaciones adoptadas.
- Una tercera EFS hace referencia en el informe anual sobre las finanzas públicas sometido al Parlamento, a las recomendaciones más importantes formuladas en el conjunto de los informes de auditoría del año.

→ Cierto número de EFS:

- publican en los sitios web su metodología de auditoría.Ésto incluye sus manuales de auditoría operativa y financiera, así como guías y herramientas funcionales de auditoría.
- publican en sus sitios Internet la lista de auditorías de gestión planificadas.
- incluyen la respuesta de la entidad fiscalizada en los informes de auditoría que publican.
- se someten a revisiones periódicas externas por pares para asegurar que el marco de la gestión de calidad está adecuadamente diseñado y operan con eficacia. Ciertas EFS también llevan a cabo revisiones de la práctica de sus auditorías. Los resultados de las evaluaciones entre pares y los resúmenes de las revisiones de sus prácticas son publicados en sus sitios web, en sus informes anuales o de cualquier otra forma impresa.

→ Una EFS ha llevado a cabo una comparación sistemática para garantizar que las pautas básicas de auditoría interna reflejen adecuadamente las normas ISSAI. La EFS ha incluido la actualización de la guía de auditoría interna como objetivo de rendimiento, como máximo 12 meses después de la publicación de nuevas ISSAI en su “versión para obtener aprobación”.

Principio 4

Las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal.

- Las EFS tienen reglas o códigos, políticas y prácticas deontológicas conformes a la ISSAI 30, Código de Deontología, elaborado en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

- Las EFS evitan conflictos de interés y corrupción internos, y garantizan la transparencia y la legalidad de sus propias operaciones.

- Las EFS promueven activamente la conducta ética del conjunto de la organización.

- Se hacen públicos los requisitosy las obligaciones deontológicas de los auditores, miembros (modelo Tribunal), funcionarios públicos y otros.

Buenas prácticas

→ La EFS prueba un conjunto de valores y un código de deontología y conducta profesional que guía su trabajo.

→ La EFS está comprometida con la economía, la transparencia y los más altos estándares éticos de la administración financiera. Una EFS da a conocer públicamente en su sitio Internet los gastos de viajes y otros gastos incurridos en el desarrollo de sus funciones por el Auditor General/Presidente de la EFS y miembros.

→ En dos EFS, el auditor, al inicio de cada auditoría, firma una declaración de ausencia de conflicto potencial de intereses que puede ser evaluada y abordada por los directores.

→ De la misma manera, algunas EFS han adoptado una carta deontológica para sus miembros y han creado una comisión de ética.

→ Algunas EFS tienen la obligación de retirar a sus miembros de aquellas actividades en las que tengan algún vínculo personal.

→ Una EFS divulgó en su informe de auditoría una situación en lo que existía un conflicto de interés y las medidas que tomó la EFS para asegurarse de que el director en cuestión no tuviera ninguna participación ni acceso a los documentos o actividades relacionadas con la auditoría.

→ En algunos casos, las obligaciones éticas incluyen la prestación de juramento por parte del miembro y el registro de las declaraciones del patrimonio propio.

Principio 5

Las EFS velan por el respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando externalizan sus actividades.

- Las EFS deben garantizar que los contratos de actividades externalizadas no pongan en peligro estos principios de responsabilidad y transparencia.

- La subcontratación de actividades de peritaje y auditorías a entidades externas, ya sean públicas o privadas, es responsabilidad de la EFS y está sujeta a políticas deontológicas (en especial a conflictos de interés) y políticas que aseguren la integridad y la independencia.

Buenas prácticas

→ Algunas EFS definen con precisión las reglas de subcontratación, incluyendo la obligación para el subcontratista de firmar una declaración de posibles conflictos de intereses.

→ Una EFS ha publicado en su sitio Internet todos los contratos firmados cuyo valor supera los 10.000 dólares.

Principio 6:

Las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia y de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones.

- Las EFS emplean prácticas adecuadas de gestión, particularmente controles internos adecuados de su administración y sus operaciones financieras; lo cual puede incluir auditorías internas y otras medidas descritas en el documento INTOSAI GOV 9100.

- Los informes financieros de las EFS se dan a conocer al público y están sujetos a una auditoría externa independiente o a la revisión parlamentaria.

- Las EFS evalúan e informan sobre sus actividades y gestión en todas las áreas, tales como las auditorías financieras, las auditorías de legalidad, las actividades jurisdiccionales (EFS constituidas como Tribunales), las auditorías operativas, las evaluaciones de programas y las conclusiones con respecto a lasactuaciones de gobierno.

- Las EFS mantienen y desarrollan las técnicas y competencias necesarias para cumplir su misión y asumir sus responsabilidades.

- Las EFS hacen público su presupuesto total y tienen la obligación de rendir cuentas sobre el origen de sus recursos financieros (asignación parlamentaria, presupuesto general, ministerio de finanzas, organismos, honorarios) y de la utilización de dichos recursos.

- Las EFS evalúan y publican informes sobre la eficiencia y eficacia de la utilización de sus fondos.

- Las EFS también pueden recurrir a las comisiones de control de cuentas, compuestas por una mayoría de miembros independientes, para que se examine su gestión financiera y su proceso de rendición de cuentas.

- Las EFS pueden utilizar indicadores de rendimiento para evaluar el valor del trabajo de auditoría para el Parlamento, los ciudadanos y otras partes interesadas.

- Las EFS hacen un seguimiento de su visibilidad pública, resultados e impacto a través de la rendición externa.

Buenas prácticas

→ Cierto número de EFS dan muchos ejemplos de sus indicadores de rendimiento.

→ Algunas EFS tienen informes públicos especialmente dedicados a este tema.

→ Algunos indicadores de rendimiento utilizados son los siguientes:

- Cantidad de informes de rendimiento (actividad)
- Índice de ejecución de los planes de auditoría de las EFS
- Índice de ejecución de las recomendaciones
- Beneficios financieros y no financieros resultantes de las recomendaciones de las EFS que se han puesto en práctica
- Cantidad de comparecencias / presentaciones ante el Parlamento / Congreso
- Puntualidad en la finalización de los informes de auditoría

→ Algunas EFS utilizan fuentes externas tal como las consultas realizadas en su web, las encuestas de satisfacción efectuadas entre las partes interesadas o la cobertura en los medios de comunicación.

→ Determinadas EFS:

- han instalado un programa de formación obligatorio para asegurarse de que el personal cuente con la formación y los conocimientos adecuados para llevar a cabo su trabajo de auditoría.
- tienen acuerdos formales de formación con instituciones profesionales.
- publican un informe anual sobre sus actividades que incluyeindicadores de rendimiento y resultados, con una página que establece los logros alcanzados durante

el año así como las áreas a mejorar. Dicho informe contiene un gráfico recapitulativo en el que se comparan los objetivos y los resultados reales obtenidos en el año. Algunos ejemplos de indicadores de rendimiento son el porcentaje de ejecución de las recomendaciones y la cantidad de audiencias y de sesiones informativas en el Parlamento. Este informe contiene otra información adicional, como los resultados de las encuestas de satisfacción realizadas a las partes interesadas (parlamentarios, departamentos gubernamentales y empresas estatales), la gestión financiera indicando el coste de las operaciones, compensaciones y beneficios, y estados financieros auditados.

→ Algunas EFS han constituido una Comisión de Control y de Gestión de Riesgos.

→ Una EFS ha definido objetivos de rendimiento basados en el resultado de la evaluación externa de una muestra de informes. Estos informes de las EFS presentados al Parlamento sobre las reclamaciones y resultados de auditorías de gestión son evaluados por expertos académicos de renombre. Especialistas externos en comunicación evalúan la calidad de la presentación de los informes. La EFS presenta sus objetivos de gestión en su informe anual.

Principio 7:

Las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales.

- Las EFS dan a conocer al público sus conclusiones y las recomendaciones que emanan de las auditorías, a menos que éstas sean consideradas confidenciales conforme a las leyes y reglamentaciones especiales.

- Las EFS informan sobre las medidas de seguimiento adoptadas con respecto a sus recomendaciones.

- Las EFS constituidas como Tribunales informan sobre las sanciones y castigos impuestos a los responsables o directores de contabilidad.

- Las EFS también informan públicamente acerca de los resultados generales de las auditorías, por ejemplo: la ejecución de los presupuestos generales del estado, la situación y operaciones financieras, el progreso en la gestión financiera global así como la capacitación profesional, si sus marcos legales lo contemplan.

- Las EFS mantienen estrechas relaciones con los comités parlamentarios competentes con el fin de ayudarlos a comprender mejor los informes de auditoría y las conclusiones, y a tomar las medidas adecuadas.

Buenas prácticas.

→ Las EFS (ya sean Tribunales u otros modelos) informan sobre los posibles delitos que resultan de sus auditorías.

→ La mayoría de las EFS controladas reconocen la necesidad de informar públicamente sobre los resultados de sus auditorías así como de dar acceso a otras publicaciones. Se puede realizar una búsqueda de estas publicaciones según diferentes criterios: años, organismos / instituciones, temas, etc.

→ Algunas EFS ofrecen informes de síntesis. El sitio web de una EFS ofrece "actualizaciones por correo electrónico", lo que permite, tras la suscripción correspondiente, acceder a las últimas publicaciones de la EFS por correo electrónico.

→ En la mayor parte de los países, el Auditor General/Presidente de la EFS somete los resultados de sus informes (ya sea de todos o de una selección) a los comités parlamentarios y en algunos países, al rey o al presidente.

→ En una EFS, el Auditor General/Presidente se compromete cada año personalmente ante grupos de partes interesadas externas de manera colectiva (parlamento, representantes del ejecutivo, concejales y alcaldes) presentando sus conclusiones y el análisis de los resultados que emanan de las auditorías. Además, esta misma EFS también brinda orientaciones y una capacitación sobre gestión financiera a los comités de cuentas públicas para facilitarles la comprensión de los informes de auditoría y ayudarles a que mejoren su probidad con respecto a las entidades controladas.

→ Algunas EFS envían correos electrónicos a los nuevos miembros de los comités parlamentarios destacando los ámbitos en los que el gobierno no tomó las medidas recomendadas en los informes de auditoría precedentes. Esta acción se realiza posteriormente a cada elección, siendo así que hay muchos miembros nuevos en el parlamento.

→ El Auditor General/Presidente de la EFS mantiene periódicamente reuniones formales e informales con los presidentes y miembros de los comités parlamentarios, así como con los adjuntos de los ministros de las entidades fiscalizadas. Estas reuniones ofrecen al Auditor General/Presidente de la EFS la oportunidad de explicar la función y el mandato de la EFS y obtener una mayor comprensión de las necesidades de los diversos comités, y de los problemas y riesgos a los que se enfrentan las entidades fiscalizadas.

Una EFS ha facilitado a los parlamentarios una guía titulada “Análisis del Gasto Público” con el fin de ayudarles a examinar el presupuesto estatal. Esta guía intenta desmitificar el proceso y plantea a los parlamentarios una serie de preguntas que pueden formular a los ministerios y organismos.

→ Algunas EFS tienen una competencia para hacer comentarios sobre el proyecto de presupuesto.

→ Algunas EFS hacen comentarios sobre proyectos de infraestructura de gran envergadura.

→ Un cierto número de EFS entra en comunicación con instituciones públicas de lucha contra la corrupción.

Principio 8:

Las EFS comunican sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación, sitios Internet u otros medios.

- Las EFS se comunican abiertamente con los medios de comunicación u otras partes interesadas acerca de sus actuaciones y resultados de auditoría y son visibles en el ámbito público.

- Las EFS alientan el interés público y académico en sus conclusiones más importantes.

- Resúmenes de los informes de auditoría y fallos judiciales están disponibles en uno de los idiomas oficiales de la INTOSAI, además de los idiomas del país.

- Las EFS inician y llevan a cabo auditorías y emiten los informes correspondientes en los plazos prescritos. La transparencia y la responsabilidad se verán reforzadas si el trabajo de auditoría y la información correspondiente facilitada no están obsoletos.

- Los informes de las EFS son ampliamente accesibles y comprensibles a todo el público a través de diversos medios de comunicación (por ejemplo, resúmenes, gráficos, presentaciones en video, comunicados de prensa).

Buenas prácticas

→ Los informes de las EFS están disponibles en sus sitios web.

→ Las EFS dan conferencias de prensa tras la publicación del informe de auditoría para explicar su contenido.

→ Las EFS adoptan una actitud proactiva hacia la sociedad civil. Determinadas EFS contratan a especialistas de la comunicación para que hagan una reseña de sus informes a fin de garantizar que estén escritos en un lenguaje simple y comprensible.

→ Una EFS ofrece un portal central de medios de comunicación puesto a disposición de los periodistas y otras personas que buscan informaciones sobre la EFS, destacando especialmente los comunicados de prensa, las declaraciones, los discursos y las informaciones de base disponibles.

→ Una EFS presenta una sección similar. Para cada publicación de la EFS, hay disponibles comunicados de prensa, discursos, resúmenes y artículos.

→ Una EFS dispone de un encargado de relaciones con los medios de comunicación con quien éstos pueden ponerse en contacto. Además, la EFS mantiene regularmente sesiones con los principales medios de comunicación con el fin de ayudarlos a comprender los informes de auditoría de manera que puedan publicar artículos precisos y en el contexto adecuado.

→ El jefe de una EFS concede regularmente entrevistas individuales a los periodistas en el momento de la rueda de prensa organizada después de la publicación del informe de auditoría. El Auditor General/Presidente de la EFS también se reúne con los parlamentarios para explicarles el presupuesto de la EFS y hablar de su informe sobre los planes y las prioridades, su informe de rendimiento y sus prácticas de gestión.

Principio 9:

Las EFS hacen uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad de su trabajo.

- Las EFS cumplen con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y se esmeran por continuar su aprendizaje recurriendo a la orientación o peritaje de socios externos.

- Las EFS pueden solicitar una evaluación externa e independiente de sus operaciones y la aplicación de sus normas. A fin de lograr este objetivo, pueden recurrir a una evaluación por sus pares.

- Las EFS pueden hacer uso de expertos externos para que aporten asesoramiento independiente y especializado, incluso sobre cuestiones técnicas relacionadas con las auditorías.

- Las EFS informan públicamente de los resultados de las revisiones entre pares y las evaluaciones externas independientes.

- Las EFS pueden beneficiarse de auditorías conjuntas o paralelas.

- Al perfeccionar la calidad de su trabajo, las EFS pueden contribuir a la mejora de la capacidad profesional en materia de gestión financiera.

Buenas prácticas

→ Algunas EFS han estado sujetas a revisiones por sus pares y los resultados fueron publicados en sus sitios web.

→ Las EFS reciben el asesoramiento de comités con miembros externos. Dichos miembros son expertos con la debida experiencia, tales como destacados representantes de gruposdel entorno, la comunidad académica, ex-funcionarios públicos yfirmas de auditoría privadas.

→ Las EFS hacen uso de la evaluación de los especialistas (en áreas que incluyen asuntos técnicos relativos a las auditorías); de la retroalimentación académica. y las evaluaciones comparativas: sistemas de información y cálculos actuariales.

→ Varias EFS participan en auditorías conjuntas sobre cuestiones ambientales.

→ Otra EFS somete sus auditorías de regularidad a una evaluación independiente y técnica realizada por la Junta Reguladora Independiente de Auditores a nivel nacional, y sus auditorías de gestión a evaluaciones realizadas por un equipo internacional de EFS.

→ Algunas EFS realizan auditorías en colaboración con EFS de diferentes jurisdicciones en las que comparten objetivos, criterios y programas de auditoría. Las oficinas de auditoría informan individualmente a sus respectivos parlamentos. Algunos ejemplos de auditorías en colaboración incluyen cuestiones sobre los indígenas, tales como servicios para los niños de las reservas, y en el sector de la salud, sobre los indicadores de rendimiento.

→ Una EFS estableció un panel independiente para estudiar prácticas del entorno y de desarrollo sostenible y recomendar de qué manera se podrían fortalecer dichas prácticas.

→ Una EFS recurre a un consultor externo para llevar a cabo la “gestión de calidad total” o a críticas de “clientes” con entrevistas a ejecutivos de alto nivel y contactos clave en los ministerios y entidades públicas fiscalizadas así como otras partes interesadas.

→ Algunas EFS están vinculadas con universidades para mejorar la calidad de su trabajo.

→ Algunas EFS mantienen mecanismos formales a través de los cuales el público puede comunicar quejas y sugerencias relacionadas con las auditorías.

ISSAI 30 The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit *www.issai.org*

INTOSAI

Código de Ética

INTOSAI's Professional Standards Committee (PSC) is in the process of organising INTOSAI's professional Standards into a comprehensive framework using the names and abbreviations *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)* and *INTOSAI Guidelines on Good Governance (INTOSAI GOV)*. These names as well as the numbering of documents are provisional and subject to approval by the 19th INTOSAI congress in 2007.

The proposed framework implies that INTOSAI's Codes of Ethics and Auditing Standards approved in 2001 is issued as 5 separate documents each containing a part of the document from 2001 and maintaining the integrity of the original text. The present document therefore contains one such part of the 2001 document.

The following number and statement is proposed for the present document: ISSAI 30

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat:

The National Audit Office of Denmark • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: rigsrevisionen@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Indice

Capítulo 1 4
Introducción *4*

Capítulo 2 5
Integridad *5*

Capítulo 3 5
Independencia, objetividad e imparcialidad *5*

Capítulo 4 6
Secreto profesional *6*

Capítulo 5 6
Competencia profesional *6*

Glosario 7

Capítulo 1
Introducción

Noción, antecedentes y propósito del Código de Etica

1. La INTOSAI ha considerado que es esencial instaurar un Código de Ética internacional para los auditores pertenecientes al sector público.

2. Un Código de Ética constituye una exposición que abarque los valores y principios que guían la labor cotidiana de los auditores. La independencia, las facultades y las responsabilidades del auditor en el sector público plantean elevadas exigencias éticas a la EFS y al personal que emplean o contratan para la labor de auditoría. El código deontológico de los auditores pertenecientes al sector público debe tener en cuenta tanto las exigencias éticas de los funcionarios públicos en general como las exigencias específicas de los auditores en particular, incluidas las obligaciones profesionales de éstos.

3. Tomando como fundamento la Declaración de Lima de Directrices sobre Preceptos de la Auditoría[1], el Código de Ética de la INTOSAI deberá constituir un complemento necesario que fortalezca aún más las Normas de Auditoría de la INTOSAI emitidas en junio de 1992 por la Comisión de Normas de Auditoría de la INTOSAI.

4. El Código de Ética de la INTOSAI está dirigido al auditor individual, al director de la EFS, a los responsables ejecutivos y a todas las personas que trabajen al servicio de la EFS o en representación de ésta y que intervengan en la labor de auditoría. Sin embargo, no hay que considerar que el Código deba influir sobre la estructura organizativa de la EFS.

Debido a las diferencias nacionales de cultura, idioma y sistemas jurídicos y sociales, es responsabilidad de cada EFS la elaboración de un Código de Ética propio que se ajuste de manera óptima a su propio entorno. Conviene que estos Códigos de Ética nacionales especifiquen con claridad los conceptos éticos. El Código de Ética de la INTOSAI se propone servir de fundamento a los Códigos de Ética nacionales. Cada EFS tiene que garantizar que todos sus auditores estén familiarizados con los valores y principios que figuran en el Código de Ética nacional y actúen de acuerdo con ellos.

5. La conducta de los auditores debe ser irreprochable en todos los momentos y todas las circunstancias. Cualquier deficiencia en su conducta profesional o cualquier conducta inadecuada en su vida personal perjudica la imagen de integridad de los auditores, la EFS que representan, y la calidad y la validez de su labor de auditoría, y puede plantear dudas acerca de la fiabilidad y la competencia profesional de la propia EFS. La adopción y la aplicación de un código de ética para los auditores del sector público promueven la confianza en los auditores y en su labor.

6. Tiene una importancia fundamental que la EFS suscite credibilidad y confianza. El auditor logra tal cosa mediante la adopción y la aplicación de las exigencias éticas de las nociones encarnadas en los siguientes conceptos claves: integridad, independencia y objetividad, confidencialidad y competencia profesional.

Seguridad, confianza y credibilidad

7. El poder legislativo y/o ejecutivo, el público en general y las entidades fiscalizadas tienen derecho a esperar que la conducta y el enfoque de la EFS sean irreprochables, no susciten sospechas y sean dignos de respeto y confianza.

8. Los auditores deben conducirse de un modo que promueva la cooperación y las buenas relaciones entre los auditores y dentro de la profesión. El apoyo de la profesión por parte de sus miembros y su cooperación recíproca constituyen elementos esenciales de la profesionalidad. La confianza y el respecto público que suscita un auditor es consecuencia, básicamente, de la suma de logros de todos los auditores, anteriores y actuales. Por consiguiente, tanto a

[1] Correspondiente al IX Congreso de la INTOSAI celebrado en Lima. Puede solicitarse a la Secretaría General de la INTOSAI en Austria.

los auditores como al público en general les interesa que el auditor trate a sus colegas auditores de una forma justa y equilibrada.

9. El poder legislativo y/o ejecutivo, el público en general y las entidades fiscalizadas deberán tener una plena garantía de la justicia y la imparcialidad de toda la labor de la EFS. Por consiguiente, es esencial que exista un Código de Ética nacional o un documento semejante que rija la prestación de servicios.

10. En todos los sectores de la sociedad existe la necesidad de credibilidad. Por consiguiente, resulta esencial que terceras personas expertas en la materia consideren que los informes y dictámenes de la EFS son minuciosamente precisos y fiables.

11. Toda la labor realizada por la EFS debe contrastarse mediante la inspección realizada por el poder legislativo y/o ejecutivo, la evaluación pública acerca de su corrección, y el examen comparativo con un Código de Ética nacional.

Capítulo 2

Integridad

12. La integridad constituye el valor central de un Código de Ética. Los auditores están obligados a cumplir normas elevadas de conducta (p. ej. honradez e imparcialidad) durante su trabajo y en sus relaciones con el personal de las entidades fiscalizadas. Para preservar la confianza de la sociedad, la conducta de los auditores deben ser irreprochables y estar por encima de toda sospecha.

13. La integridad puede medirse en función de lo que es correcto y justo. La integridad exige que los auditores se ajusten tanto a la forma como al espíritu de las normas de auditoría y de ética. La integridad también exige que los auditores se ajusten a los principios de objetividad e independencia, mantengan normas irreprochables de conducta profesional, tomen decisiones acordes con el interés público, y apliquen un criterio de honradez absoluta en la realización de su trabajo y el empleo de los recursos de la EFS.

Capítulo 3

Independencia, objetividad e imparcialidad

14. Para los auditores es indispensable la independencia con respecto a la entidad fiscalizada y otros grupos de intereses externos. Esto implica que los auditores actúen de un modo que aumente su independencia, o que no la disminuya por ningún concepto.

15. Los auditores no sólo deben esforzarse por ser independientes de las entidades fiscalizadas y de otros grupos interesados, sino que también deber ser objetivos al tratar las cuestiones los temas sometidos a revisión.

16. Es esencial que los auditores no sólo sean independientes e imparciales de hecho, sino que también lo parezcan.

17. En todas las cuestiones relacionadas con la labor de auditoría, la independencia de los auditores no debe verse afectada por intereses personales o externos. Por ejemplo, la independencia podría verse afectada por las presiones o los influjos externos sobre los auditores; por los prejuicios de los auditores acerca de las personas, las entidades fiscalizadas, los proyectos o los programas; por haber trabajado recientemente en la entidad fiscalizada; o por relaciones personales o financieras que provoquen conflictos de lealtades o de intereses. Los auditores están obligados a no intervenir en ningún asunto en el cual tengan algún interés personal.

18. Se requiere objetividad e imparcialidad en toda la labor efectuada por los auditores, y en particular en sus informes, que deberán ser exactos y objetivos. Las conclusiones de los dictámenes e informes, por consiguiente, deben basarse exclusivamente en las pruebas obtenidas y unificadas de acuerdo con las normas de auditoría de la EFS.

19. Los auditores deberán utilizar la información aportada por la entidad fiscalizada y por terceros. Esta información deberá tenerse en cuenta de modo imparcial en los dictámenes expresados por los auditores. El auditor también deberá recoger información acerca de los enfoques de la entidad fiscalizada y de terceros. Sin embargo, estos enfoques no deberán condicionar las conclusiones propias de los auditores.

Neutralidad política

20. Es importante mantener la neutralidad política -tanto la real como la percibida- de la EFS. Por lo tanto, es importante que los auditores conserven su independencia con respecto a las influencias políticas para desempeñar con imparcialidad sus responsabilidades de fiscalización. Esto es relevante para los auditores porque las EFS trabajan en estrecho contacto con los órganos legislativos, el poder ejecutivo u otros órganos de la Administración facultados por la ley para tomar en consideración los informes de las EFS.

21. Es importante que, cuando los auditores se dediquen, o estudien la posibilidad de dedicarse, a actividades políticas, tengan en cuenta la forma en que tal dedicación podría afectar –o parecer que afecta- su capacidad de desempeñar con imparcialidad sus obligaciones profesionales. Si los auditores están autorizados a participar en actividades políticas, tienen que ser conscientes de que tales actividades pueden provocar conflictos profesionales.

Conflictos de intereses

22. Cuando los auditores están autorizados a asesorar o a prestar servicios distintos de la auditoría a una entidad fiscalizada, hay que procurar que estos servicios no lleven a un conflicto de intereses. En particular, los auditores deben garantizar que dichos servicios o asesoramiento no incluyan responsabilidades o facultades de gestión, que deben continuar desempeñando con claridad los directivos de la entidad fiscalizada.

23. Los auditores deberán proteger su independencia y evitar cualquier posible conflicto de intereses rechazando regalos o gratificaciones que puedan interpretarse como intentos de influir sobre la independencia y la integridad del auditor.

24. Los auditores deben evitar toda clase de relaciones con los directivos y el personal de la entidad fiscalizada y otras personas que puedan influir sobre, comprometer o amenazar la capacidad de los auditores para actuar y parecer que actúan con independencia.

25. Los auditores no deberán utilizar su cargo oficial con propósitos privados y deberán evitar relaciones que impliquen un riesgo de corrupción o que puedan suscitar dudas acerca de su objetividad e independencia.

26. Los auditores no deberán utilizar información recibida en el desempeño de sus obligaciones como medio de obtener beneficios personales para ellos o para otros. Tampoco deberán divulgar informaciones que otorguen ventajas injustas o injustificadas a otras personas u organizaciones, ni deberán utilizar dicha información en perjuicio de terceros.

Capítulo 4

Secreto profesional

27. La información obtenida por los auditores en el proceso de auditoría no deberá revelarse a terceros, ni oralmente ni por escrito, salvo a los efectos de cumplir las responsabilidades legales o de otra clase que correspondan a la EFS, como parte de los procedimientos normales de ésta, o de conformidad con las leyes pertinentes.

Capítulo 5

Competencia profesional

28. Los auditores tienen la obligación de actuar en todo momento de manera profesional y de aplicar elevados niveles profesionales en la realización de su trabajo con objeto de desempeñar sus responsabilidades de manera competente y con imparcialidad.

29. Los auditores no deben llevar a cabo trabajos para los que no posean la competencia profesional necesaria.

30. Los auditores deben conocer y cumplir las normas, las políticas, los procedimientos y las prácticas aplicables de auditoría, contabilidad y gestión financiera. De igual modo, deben entender adecuadamente los principios y normas constitucionales, legales e institucionales que rigen el funcionamiento de la entidad fiscalizada.

Desarrollo profesional

31. Los auditores deben ejercer la profesionalidad debida en la realización y supervisión de la auditoría y en la preparación de los informes correspondientes.

32. Los auditores deben emplear métodos y prácticas de la máxima calidad posible en sus auditorías. En la realización de la auditoría y la emisión de informes, los auditores tienen la obligación de ajustarse a los postulados básicos y a las normas de auditoría generalmente aceptadas.

33. Los auditores tienen la obligación continuada de actualizar y mejorar las capacidades requeridas para el desempeño de sus responsabilidades profesionales.

Glosario

A los términos empleados en este Código de Ética les corresponde la misma interpretación o definición que en las Normas de Auditoría de la INTOSAI.

ISSAI 40

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Control de Calidad para la EFS

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Esta Norma Internacional sobre Instituciones Fiscalizadoras Superiores está basada en el ISQC 1, desarrollado por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento, IAASB (por sus siglas en inglés) y publicado por la Federación Internacional de Contadores, IFAC (por sus siglas en inglés) en diciembre de 2008. Es utilizada bajo la autorización del IFAC.

1 Introducción

El propósito de este documento es asistir a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a establecer y mantener un sistema apropiado de control de calidad que cubra todo el trabajo que estas entidades realizan. Este documento debe ayudar a las EFS a diseñar un sistema de control de calidad apropiado a su mandato y circunstancias y que responde a sus riesgos de calidad.

El mayor desafío que enfrentan todas las EFS es realizar auditorías y otros trabajos de alta calidad de manera consistente. La calidad del trabajo que realizan las EFS afecta su reputación, credibilidad, y ultimadamente su habilidad para ejercer su mandato.

Para que un sistema de control de calidad sea efectivo, necesita ser parte de la estrategia, cultura, políticas y procedimientos de cada EFS como se resume en esta guía. De esta manera, la calidad es incluida en el desempeño del trabajo y los reportes de cada EFS, en vez de ser un proceso adicional una vez que el reporte es producido.

Este documento es una parte integral del marco estructural de las Estándares Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAISs). Esta guía se debe usar en conjunto con otras ISSAIs.

Cada EFS debe decidir como implementar esta guía conforme a su mandato, estructura, riesgos y el tipo de trabajo que realiza.

2 Alcance de la ISSAI 40

La ISSAI 40 esta basada en los principios claves de las Norma Internacionales de Control de Calidad, ISQC1[1], adaptado para las EFS. Aunque ISQC-1 incluye algunos aspectos específicos a las organizaciones auditoras del sector público, y en muchos aspectos es apropiado para las EFS, los principios claves requieren de interpretación para que sean aplicados a las EFS. La ISSA 40 sirve de guía a las EFS en la aplicación de los principios claves de la ISQC-1 para la amplia gama de trabajos que realizan las EFS, adecuada a su mandato y circunstancias. Este documento resume las medidas de control de calidad que son relevantes para alcanzar alta calidad en el ambiente del sector público.

Aunque el propósito general y principios claves de la ISSAI 40 son consistentes con la ISQC-1, los requerimientos de esta ISSAI han sido adaptados para asegurar que son revelantes a las EFS. Por esto, los requerimientos no son idénticos a los requerimientos de la ISQC-1.

[1] ISQC 1, Control de calidad en las firmas de auditoría que realizan auditorías y revisiones de estados financieros, así como otros encargos que proporcionan un nivel de seguridad y servicios relacionados, Federación Internacional de Contadores (IFAC).

Estableciendo y reconociendo los principios claves de la ISQC-1, la ISSAI 40 establece un marco general para el control de calidad en las EFS. Este marco esta diseñado para ser aplicado al sistema de control de calidad de todo el trabajo que realizan las EFS (por ejemplo, auditorías financiaras, auditorías de cumplimiento, auditorías de desempeño y otros trabajos que realizan las EFS).

La ISSAI 40 se enfoca en los aspectos organizacionales de la calidad en las auditorías de las EFS. ISSAI 40 también provee un marco que complementa otras guías emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), incluyendo las guías sobre el control de calidad a nivel individual (por ejemplo, auditoría de estados financieros individuales, auditoría de cumplimiento, auditorías de desempeño y otros trabajos que realizan las EFS).

Las guías sobre el control de calidad de los trabajos que son a nivel de individual se pueden encontrar en:

- ISSAI 1000 – 2999 (guía para auditorías financiaras);

  [ISSAI 1000, ISSAI 1220 y ISSAI 1620 proveen guías para las auditorías del control de calidad].

- ISSAI 3000 – 3999 (Guía para las auditorías de desempeño);

  [ISSAI 3100, sección 2.5 provee guía en respecto del control de calidad para las auditorías de desempeño].

- ISSAI 4000 – 4999 (Guía para las auditorías de cumplimiento)

  [ISSAI 4100, sección 5.2 y ISSAI 4200, sección 5.2 provee una guía con respecto al control de calidad para las auditorías de cumplimiento].

Si una EFS desea confirmar su cumplimiento con la ISQC-1 (y con las ISAs), necesitará considerar los requerimientos de la ISQC-1. Los requerimientos para aplicar las ISAs están descritas en la guía para auditorías financiaras.

ISQC-1 está disponible en:

http://web.ifac.org/download/2009_Auditing_Handbook_A007_ISQC_1.pdf

Algunos de los términos usados en ISQC-1 necesitan de interpretación para ser aplicados a las EFS. Estas interpretaciones están descritas en la sección siete de este documento.

3 Aspectos generales de la ISQC-1

La ISQC-1 trata las responsabilidades de las entidades en relación a los sistemas de control de calidad para las auditorías y las revisiones de los estados financieros y otros compromisos de garantías y servicios similares.

La ISQC-1 cita lo siguiente: “el objetivo de la entidad es establecer y mantener un sistema de control de calidad que pueda proveer garantía razonable que:

(a) la entidad y su personal cumple con los estándares profesionales y los requerimientos legales y regulatorios que aplican; y

(b) los reportes emitidos por la entidad o por los directores del trabajo, son apropiados a las circunstancias”[2].

El marco estructural de la ISSAI 40 intenta cumplir el mismo propósito en relación al mandato y circunstancias de cada EFS.

4 ¿Qué es un sistema de control de calidad?

La ISSAI 40 usa elementos del marco estructural del control de calidad establecidos en la ISQC-1. La ISSAI 40 también considera los asuntos de particular relevancia en el ambiente de auditoría en el sector público que afectan los sistemas de control calidad de las EFS. ISAQC-1 resume los elementos del control de calidad de la siguiente manera:

(a) responsabilidad de los líderes de la entidad para la calidad de la misma;

(b) requerimientos éticos relevantes;

(c) aceptación y continuación de las relaciones con el cliente y trabajos específicos;

(d) recursos humanos;

(e) trabajos de desempeño; y

(f) monitoreo.

Además de los elementos mencionados, la ISQC-1 comenta sobre la necesidad de documentar las políticas y procedimientos de control de calidad y comunicarlas al personal de la entidad.

Los elementos de sistema de control de calidad contenidos en la ISQC-1 se pueden aplicar a la variedad de trabajos que realizan las EFS (los cuales pueden ser más amplios que los compromisos a los que se refiere la ISQC-1). Por lo cuál, los principios principales de la ISQC-1 deben ser considerados por las EFS al diseñar el sistema de control de calidad.

Como objetivo primordial, cada EFS debe considerar los riesgos a la calidad de su trabajo y establecer un sistema de control de calidad que esta adecuadamente diseñado para responder a estos riesgos. Los riesgos de calidad dependerán del mandato y funciones de cada EFS, las condiciones y el ambiente en el que opera. Estos riesgos pueden surgir en muchas áreas en el trabajo de las EFS. Por ejemplo, riesgos a la calidad pueden surgir en la aplicación del juicio profesional, en el diseño e implementación de políticas y

[2] ISQC-1, páarrafo 11.

procedimientos, o en los métodos usados por las EFS para comunicar los resultados de su trabajo.

Para mantener un sistema de control de calidad se requiere de constante monitoreo y un compromiso a mejoras continuas.

5 Estructura de la ISSAI 40

La sección seis de la ISSAI 40 está presentada en la misma manera que cada elemento identificado en la ISQC-1 de la siguiente manera:

- los principios claves en la ISQC-1;
- los principios claves adaptados a las EFS;
- la guía para la aplicación de las EFS.

6 Marco de referencia para un sistema de control de calidad para las EFS

(a) Elemento 1: Responsabilidad de los líderes de la EFS sobre la calidad dentro de la misma

ISQC-1 Principio clave:

"La entidad debe establecer políticas y procedimientos diseñados a promover una cultura interna reconociendo que la calidad es esencial en el desempeño de los trabajos. Estas políticas y procedimientos requieren que el director general (o su equivalente) o, si es apropiado, la junta directiva de la entidad (o su equivalente); asuma la crucial responsabilidad del sistema de control de calidad de la entidad"[3].

Principio clave adaptado a la EFS:

La EFS debe establecer políticas y procedimientos diseñados a promover una cultura interna reconociendo que la calidad es esencial en el desempeño de los trabajos. Estas políticas y procedimientos deben ser establecidas por el jefe de la EFS, quién retiene la responsabilidad total del sistema de control de calidad.

Este principio tiene la siguiente aplicación en el contexto de las EFS:

- El jefe de la EFS puede ser un individuo o grupo que dependen del mandato y circunstancias de la EFS.

[3] ISQC-1, párrafo 18.

- El jefe de la EFS debe tomar responsabilidad total de la calidad de todo el trabajo realizado por la EFS[4].

- El jefe de la EFS puede delegar la responsabilidad de administrar el sistema de control de calidad a una persona o personas con experiencia suficiente y apropiada para asumir esa responsabilidad.

- La EFS debe esforzarse por lograr una cultura que reconozca y recompense el trabajo de alta calidad en la EFS. Esto requiere que la EFS "tonifique desde las más altas posiciones en la entidad"[5] la importancia de la calidad en todo el trabajo de la EFS, inclusive el trabajo que es externalizado. Esta cultura también depende de acciones claras, consistentes y frecuentes, en todos los niveles gerenciales de las EFS, que enfaticen la importancia de la calidad.

- La estrategia de cada una de las EFS debe reconocer el primordial requerimiento de alcanzar calidad en todo su trabajo, para que las consideraciones políticas, económicas y otras consideraciones no comprometan la calidad del trabajo realizado.

- La EFS debe asegurarse que las políticas y procedimientos del control de calidad son claramente comunicadas a todo el personal de la EFS y a todos los que realizan trabajos para la EFS.

- Las EFS deben asegurarse que tienen los suficientes recursos disponibles para mantener el sistema de control de calidad en la EFS.

(b) Elemento 2: Requerimientos éticos relevantes

ISQC-1 Principio clave:

"La firma debe establecer políticas y procedimientos diseñados a dar garantía razonable de que la firma y su personal cumplen con los requerimientos éticos relevantes[6]."

Principio clave adaptados a la EFS:

La EFS debe establecer políticas y procedimientos diseñados a dar garantía razonable de que la EFS, incluyendo todo su personal y el personal contratado para realizar trabajos para la EFS, cumple con los requerimientos éticos relevantes.

Este principio tiene la siguiente aplicación en el contexto de las EFS:

- La EFS debe enfatizar la importancia de cumplir los requisitos éticos en el trabajo.

[4] Consistente con ISSAI 20, Principios de transparencia y responsabilidad, Principio 5.
[5] Tono desde las más altas posiciones y calidad de auditoría – Comité Transnacional de Auditores, Foro de Firmas, Federación Internacional De Contadores (Diciembre 2007) – www.ifac.org
[6] ISQC-1, párrafo 20.

- Todo el personal de la EFS y todos los que realizan trabajos para la EFS deben demostrar un apropiado comportamiento ético.

- El jefe de la EFS y su personal gerencial deben dar el ejemplo de un apropiado comportamiento ético.

- Los requerimientos éticos relevantes deben incluir los requerimientos estipulados en el marco legal y regulatorio que gobierna las operaciones de la EFS.

- Los requerimientos éticos para las EFS pueden incluir o estar basados en el código de ética de la INTOSAI (ISSAI 30) y en os requerimientos éticos de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), apropiados a su mandato, circunstancias y las circunstancias de su personal profesional.

- Las EFS deben asegurarse que existen políticas y procedimientos que refuercen los principios fundamentales de ética profesional como esta definida en la ISSAI 30, por ejemplo:

  - integridad;
  - independencia, objetividad e imparcialidad;
  - secreto profesional; y
  - competencia.

- Las EFS deben asegurarse que todos los contratados a realizar trabajos para las EFS están sujetos a los apropiados acuerdos confidenciales.

- Las EFS deben considerar el uso de declaraciones escritas de su personal para confirmar el cumplimiento de los requerimientos éticos.

- Las EFS deben asegurarse que existen políticas y procedimientos para notificar oportunamente al jefe de la EFS de incumplimientos de los requerimientos éticos y permitir al jefe de la EFS tomar las acciones apropiadas para resolver estos asuntos.

- Las EFS deben asegurarse existen políticas y procedimientos para mantener la independencia del jefe de la EFS, todo su personal y cualquier personal contratado para realizar trabajos para la EFS.

  (Para más información sobre independencia de las EFS, refiérase a la ISSAI 10 México Declaración de Independencia a de la EFS y la ISSAI 11 Guía y buenas prácticas sobre la independencia de la EFS).

- La EFS debe asegurarse que existen políticas y procedimientos que refuercen la importancia de rotar al personal clave en las auditorías, cuando sea apropiado, para reducir el riesgo de familiarizarse con la organización que está siendo auditada. Las EFS pueden también considerar otras medidas para reducir este riesgo.

(c) Elemento 3: Aceptación y continuación

ISQC-1 Principios claves:

"La entidad debe establecer políticas y procedimientos de aceptación y continuación de las relaciones con el cliente y trabajos específicos, diseñados para dar a la firma una garantía razonable de que sólo se emprenderán o continuarán relaciones y compromisos cuando la firma:

- Tiene las competencias para realizar el trabajo y las capacidades, incluyendo tiempo y recursos; para realizarlo;
- Puede cumplir con los requerimientos éticos relevantes; y
- Ha considerado la integridad del cliente y no tiene información que lo lleve a concluir que al cliente le falta integridad"[7].

Principio clave adaptado a la EFS:

La EFS debe establecer políticas y procedimientos diseñados a dar garantía razonable de que la EFS solo emprenderán auditorías y otros trabajos cuando la EFS:

(a) Tiene las competencias para realizar el trabajo y las capacidades, incluyendo tiempo y recursos; para realizarlo;

(b) Puede cumplir con los requerimientos éticos relevantes; y

(c) Ha considerado la integridad del cliente que esta siendo auditado y como tratar los riesgos a la calidad que surgen.

Las políticas y procedimientos deben reflejar la gama de trabajos realizados por la EFS. En muchos casos las EFS tienen poca discreción acerca del trabajo que se va a realizar. Las EFS realizan trabajos en tres amplias categorías:

- Trabajo que requieren realizar debido a su mandato y estatuto y de los cuáles no tiene otra opción más que realizarlo;
- Trabajo que requieren realizar debido a su mandato, pero donde ellos pueden tener discreción acerca del programa, alcance y tipo de trabajo;
- Trabajo que ellos pueden escoger realizar.

[7] ISQC-1, párrafo 26.

Este principio tiene la siguiente aplicación en el contexto de las EFS:

- Para todas las auditorías y otros trabajos, las EFS deben establecer sistemas para considerar los riesgos a la calidad que surgen al realizar el trabajo. Estos variarán, dependiendo en el tipo de trabajo en consideración.

- Las EFS normalmente operan con recursos limitados. Las EFS deben considerar el programa de trabajo y si cuenta con los recursos necesarios para realizar la gama de trabajos al nivel de calidad deseado. Para alcanzar esto, la EFS debe establecer un sistema que priorice los trabajos tomando en cuenta la necesidad de mantener la calidad. Si los recursos no son suficientes y existe un riesgo a la calidad, la EFS debe tener procedimientos para asegurarse que la falta de recursos es traído a la atención del jefe de la EFS y, cuando sea apropiado, a la legislatura o autoridad presupuestaria.

- Las EFS deben valorar si existe un riesgo material a la independencia, en conformidad con la ISSAI 10. Cuando este riesgo es identificado, la EFS debe determinar y documentar como planea enfrentar este riesgo y asegurarse que existe un proceso de aprobación y que está apropiadamente documentado.

- Donde la integridad de la organización que esta siendo auditada esta en duda, la EFS debe considerar y enfrentar los riesgos que surgan sobre la capacidad del personal, el nivel de los recursos, y cualquier problema ético que se puede presentar en la organización que está siendo auditada.

- Las EFS deben considerar procedimientos para aceptar y continuar trabajos de discreción, incluyendo trabajo externalizado. Si la EFS decide realizar este trabajo, la EFS debe asegurarse que la decisión este debidamente aprobada y que los riesgos involucrados son valorados y enfrentados.

- Las EFS deben asegurarse que los procedimientos para enfrentar los riesgos son adecuados para mitigar estos riesgos al realizar el trabajo. La respuesta a los riesgos puede incluir:

    - determinar cuidadosamente el alcance del trabajo que se realizará;

    - asignar personal más experimentado al que usualmente se asignaría; y

    - realizar una revisión de la calidad del trabajo de una manera más meticulosa antes de que el reporte sea emitido.

- Las EFS deben considerar reportar cualquier asunto específico que ordinariamente podría resultar en la EFS no aceptando la auditoría u otro trabajo.

(d) Elemento 4: Recursos humanos

ISQC-1 Principios claves:

"La entidad debe establecer políticas y procedimientos diseñados a dar a la firma una garantía razonable de que tiene suficiente personal competente, capaz y comprometido a los principios éticos necesarios para:

(a) realizar trabajos en conformidad con los estándares profesionales, la ley y los requerimientos regulatorios correspondientes; y

(b) permitir a la firma o socio emitir reportes apropiados a las circunstancias"[8].

Principio clave adaptado a la EFS:

La EFS debe establecer políticas y procedimientos diseñados a dar a la firma una garantía razonable de que tiene suficientes recursos (personal, y cuando sea relevante, cualquier personal contratado para realizar trabajos para la EFS) competentes, capaz y comprometidos a los principios éticos necesarios para:

(a) Realizar trabajos en conformidad con los estándares profesionales, la ley y los requerimientos regulatorios correspondientes; y

(b) Permitir a la EFS emitir reportes apropiados a las circunstancias.

Este principio tiene la siguiente aplicación en el contexto de las EFS:

- Las EFS pueden utilizar diferentes fuentes para asegurarse que su personal tiene las habilidades y experiencia necesaria para realizar la gama de trabajo, sea este trabajo realizado por el personal de la EFS o externalizado.
- Las EFS deben asegurarse que las responsabilidades son claramente asignadas en todos los trabajos que realiza la EFS.
- Las EFS deben asegurarse que el personal, y el personal contratado para realizar trabajos para la EFS (por ejemplo, de empresas de contabilidad o firmas de consultoría), tiene las competencias colectivas necesarias para realizar el trabajo.
- Las EFS deben reconocer que en ciertas circunstancias, su personal, y cuando sea apropiado, el personal contratado para realizar trabajos para la EFS, puede tener obligaciones personales de cumplir con los requisitos de los cuerpos profesionales además de los requisitos de las EFS.

[8] ISQC-1, párrafo 29.

- Las EFS deben asegurarse que las políticas y procedimientos de los recursos humanos dan el énfasis apropiado a la calidad y al compromiso de la EFS a los principios éticos. Estas políticas y procedimientos relacionados a los recursos humanos incluyen:

  - reclutamiento (y las competencias del personal reclutado);
  - evaluación del desempeño;
  - desarrollo Professional;
  - capacidades (incluyendo suficiente tiempo para realizar tareas con el estándar de calidad requerido);
  - competencias (incluyendo ambos, éticas y competencias técnicas);
  - desarrollo en la carrera;
  - promoción;
  - compensación; y
  - la estimación de las necesidades del personal.

- Las EFS deben promover el aprendizaje y el entrenamiento de todo el personal para favorecer el desarrollo profesional y ayudar a asegurar que el personal está entrenado en los desarrollos actuales en la profesión.

- Las EFS deben asegurar que el personal, y el personal contratado para realizar los trabajos para la EFS, tienen el apropiado conocimiento del ambiente del sector público en que las EFS opera, y un buen entendimiento del trabajo que requiere realizar.

- Las EFS deben asegurarse que la calidad y los principios éticos de las EFS son los conductores claves de las evaluaciones de desempeño del personal y de cualquier personal contratado para realizar los trabajos para la EFS.

(e) Elemento 5: Realización de auditorías y otros trabajos

ISQC-1 Principios claves:

“La entidad debe establecer políticas y procedimientos diseñados a dar una garantía razonable de que el trabajo es realizado en conformidad con los estándares profesionales y los correspondientes requisitos legales y regulatorios, y que la entidad o el socio emita reportes que son apropiados a las circunstancias. Estas políticas y procedimientos deben incluir:

(a) asuntos relevantes que promuevan consistencia en la calidad de los trabajos de desempeño;

(b) responsabilidades de supervisión; y

(c) responsabilidades de revisión"[9].

Principio clave adaptado a la EFS:

La EFS debe establecer políticas y procedimientos diseñados a dar a la firma una garantía razonable que sus auditorías y otros trabajos son realizados en conformidad con los estándares profesionales y los correspondientes requisitos legales y regulatorios, y que la EFS emita un reporte apropiado a las circunstancias. Estas políticas y procedimientos deben incluir:

(a) Asuntos relevantes que promuevan consistencia en la calidad del trabajo realizado;

(b) Responsabilidades de supervisión; y

(c) Responsabilidades de revisión".

Este principio tiene la siguiente aplicación en el contexto de las EFS:

- Las EFS deben asegurarse que existen políticas, procedimientos y herramientas, como las metodologías de auditoría, para realizar la gama de trabajos que la EFS es responsable, incluyendo el trabajo externalizado[10].
- Las EFS debe establecer políticas y procedimientos que incentiven alta calidad y desincentiven o prevengan la baja calidad. Esto incluye crear un ambiente que incentive el correcto uso del juicio profesional y promuevan mejoras a la calidad. Todo el trabajo realizado debe estar sujeto a revisiones como medio para contribuir a la calidad y promover el aprendizaje y el desarrollo del personal.
- Cuando surjan asuntos difíciles o controversiales, las EFS deben asegurarse que los recursos apropiados (como expertos técnicos) son usados para resolver estos asuntos.
- Las EFS deben asegurarse que se sigan todos los estándares relevantes en todos los trabajos que se realizan, y si hay algún estándar que no es seguido, las EFS deben asegurarse que las razones por las cuales el estándar no se siguió estén debidamente documentadas y aprobadas.
- Las EFS deben asegurarse que cualquier diferencia de opinión en la EFS este claramente documentada y que se resuelva antes que el reporte sea emitido por la EFS.

[9] ISQC-1, párrafo 32.
[10] Consistente con la ISSAI 20, Principio 3.

- Las EFS deben asegurarse que existen políticas y procedimientos (como la supervisión y revisión de responsabilidades y revisiones de control de calidad en los compromisos) en todo el trabajo que realizan (incluyendo auditorías financieras, auditorías de desempeño, y auditorías de cumplimiento). Las EFS deben de reconocer la importancia de las revisiones de control de calidad en los compromisos y, cuando se realicen revisiones de control de calidad, cualquier asunto reportado debe estar satisfactoriamente resuelto antes que se emita el reporte de la EFS.

- Las EFS deben asegurarse que existen procedimientos para la autorización de la emisión de reportes. Algunos trabajos de las EFS pueden ser muy complejos y de mucha importancia y que requieren un intensivo control de calidad antes de que el reporte sea emitido.

- Si las EFS están sujetas a procedimientos específicos en relación a reglas de evidencia (como las EFS que tienen role judicial), deben asegurarse que esos procedimientos son seguidos consistentemente.

- Las EFS deben de tener como objetivo el tratar de completar las auditorías y todos sus otros trabajos a tiempo, reconociendo que el valor del trabajo de la EFS disminuye si el trabajo no se realiza a tiempo.

- Las EFS deben asegurarse que todo el trabajo realizado es documentado a tiempo (por ejemplo, los papeles de trabajo de auditoría).

- Las EFS deben asegurarse que toda la documentación (por ejemplo, los papeles de trabajo de auditoría), es propiedad de la EFS, sin importar si el trabajo fue realizado por personal de la EFS o personal externalizado.

- Las EFS deben asegurarse que se han seguido los apropiados procedimientos para verificar los resultados de la auditoría para asegurarse que los que están directamente afectados por el trabajo de la EFS tengan la oportunidad de comentar sobre los resultados antes de que el trabajo se finalice; sin importar si el trabajo fue realizado por personal de la EFS o personal externalizado.

- Las EFS deben asegurarse que toda la documentación es retenida por los períodos especificados en las leyes, las regulaciones, los estándares y pautas profesionales.

- Las EFS deben buscar un balance entre la confidencialidad de la documentación y la necesidad de ser transparente y de rendir cuentas. Las EFS deben establecer procedimientos transparentes para tratar con peticiones de información en conformidad con la legislación en su jurisdicción.

(f) Elemento 6: Monitoreo

ISQC-1 Principios claves:

“La entidad debe establecer un proceso de monitoreo diseñados a proveer garantía razonable que las políticas y procedimientos relacionados con el sistema de control de calidad son relevantes, adecuados y están operando efectivamente. Este proceso:

(a) Deber incluir una consideración y la evaluación progresivas del sistema de control de calidad de la empresa incluyendo, en una manera cíclica, la inspección de por lo menos un compromiso completado por cada socio;

(b) Requiere que el proceso de monitoreo sea asignado a un socio o socios o a otras personas con experiencia y autoridad suficientes y apropiadas en la empresa para asumir esta responsabilidad; y

(c) Requiere que los involucrados en el compromiso o en la revisión del control de calidad del compromiso se involucren en la inspección del compromiso[11].

Principio clave adaptado a la EFS:

La EFS debe establecer un proceso de monitoreo diseñados a proveer garantía razonable que las políticas y procedimientos relacionados con el sistema de control de calidad son relevantes, adecuados y están operando efectivamente. Este proceso:

(a) Deber incluir una consideración y la evaluación progresiva del sistema de control de calidad de la EFS, incluyendo la revisión de una muestra de trabajo completado a través de la gama de trabajos realizados por la EFS.

(b) Requiere que el proceso de monitoreo sea asignado a un individuo o individuos con experiencia y autoridad suficientes y apropiadas a la empresa para asumir esta responsabilidad; y

(c) Requiere que los involucrados en la revisión sean independientes (por ejemplo, que ellos no hayan participado en el trabajo ni cualquier revisión de control de calidad del trabajo).

Este principio tiene la siguiente aplicación en el contexto de las EFS:

- Las EFS deben asegurarse que el sistema de control de calidad incluya un monitoreo independiente de la gama de controles en la EFS (usando personal que no este involucrado en realizar el trabajo).
- Si el trabajo es externalizado, la EFS debe buscar confirmación que las empresas contratadas tengan sistemas de control de calidad efectivos.
- Las EFS deben asegurarse que los resultados del monitoreo del control de calidad son reportados al jefe de la EFS en una manera oportuna, para permitir al jefe de la EFS tomar las debidas acciones.

[11] ISQC-1, párrafo 48.

- Cuando sea apropiado, la EFS debe considerar comprometerse con otra EFS, u otra entidad a como sea conveniente, para realizar una revisión independiente del sistema de control de calidad en general (como la revisión de un colega)[12].

- Cuando se apropiado, las EFS pueden considerar otros medios para monitorear el sistema del control de calidad, los cuales pueden incluir, pero no estar limitados a:

  - revisión académica independiente;
  - revisiones de seguimiento de las recomendaciones; o
  - comentarios de las organizaciones auditadas (por ejemplo, cuestionarios contestados por el cliente).

- Las EFS deben asegurarse que existen procedimientos para tratar con quejas y alegaciones sobre la calidad del trabajo realizado por la EFS.

- Las EFS deben considerar si hay requerimientos legislativos u otros requerimientos para publicar los reportes de monitoreo o para responder a quejas o alegaciones públicas relacionadas con el trabajo realizado por la EFS[13].

7 Interpretación de términos

Si una EFS quiere asegurarse que cumple con la ISQC-1 (y con la ISAs) debe considerar los requerimientos de la ISQC-1. La ISQC-1 incluye definiciones de diferentes términos. En la aplicación de la ISSAI 40, los siguientes términos usados en la ISQC-1 pueden ser interpretados de la siguiente manera:

"Firma"	El término firma se refiere a toda la EFS. Dónde el jefe de la EFS designa a un empleado, un contador certificado, una firma de auditoría, u otra persona calificada y conveniente para llevar a cabo auditorías u otro trabajo, la "firma" se refiere a la combinación del jefe de la EFS, la persona asignada a realizar las auditorías u otros trabajos, y cuando sea apropiado, la firma de la cual la persona asignada es un socio, miembro o empleado.
"Compromiso"	El término "compromiso" se refiere al trabajo llevado acabo al ejercitar las funciones de la EFS (por ejemplo, la auditoría financiera bajo la jurisdicción relevante de cada una de las EFS).
"Socio del compromiso"	El término "socio del compromiso" se refiere al empleado, contador certificado, u otra persona certificada y conveniente que es responsable por el trabajo, y por el reporte que es

[12] En conformidad con ISSAI 20, Principio 9.

[13] En conformidad con ISSAI 30, Código de Ética, párrafo 11.

	emitido a nombre del jefe de la EFS. In conformidad con las políticas y procedimientos de la EFS.
“Cliente”	El término “cliente” se refiere al la entidad pública o entidades sujetas a la auditoría o auditorías de la EFS (por ejemplo, la organización auditada).

La guía en esta ISSAI es consistente con estos términos.

ISSAI 100

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Postulados Básicos de la Fiscalización Pública

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

1. La estructura general de las normas de auditoría de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) tiene su origen en las declaraciones de Lima y Tokio, en las conclusiones y recomendaciones adoptadas por los congresos de la INTOSAI y en el trabajo realizado por el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Contabilidad y Auditoría del Sector Público en los Países en Desarrollo.

2. Las normas de auditoría de la INTOSAI se dividen en cuatro partes (véase el esquema):

(a) Postulados básicos.

(b) Normas generales.

(c) Normas de procedimiento.

(d) Normas para la elaboración de los informes.

La INTOSAI ha elaborado estas normas con objeto de ofrecer un marco de referencia para el establecimiento de procedimientos y prácticas a seguir en la realización de las fiscalizaciones, incluidas las de los sistemas informatizados. Estas normas deben considerarse a la luz de las peculiaridades constitucionales, legales o de cualquier otro tipo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

3. Los postulados básicos son hipótesis básicas, premisas coherentes, principios lógicos y requisitos que contribuyen al desarrollo de las normas de auditoría y sirven a los auditores para formar sus opiniones y elaborar sus informes, especialmente en los casos en que no existan normas específicas aplicables.

4. Las normas de auditoría han de ser consecuentes con los postulados básicos y constituyen una guía mínima para el auditor, que le ayuda a determinar la amplitud de su actuación y los procedimientos que deben aplicarse en la fiscalización. Las normas de auditoría o fiscalización constituyen los criterios o la medida con los que se evalúa la calidad de sus resultados.

5. Las interpretaciones y aclaraciones de estas normas corresponden al Comité Directivo de la INTOSAI y las modificaciones, al Congreso de la INTOSAI.

6. Los postulados básicos son los siguientes:

(a) Las EFS deben atender al cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI en todas las cuestiones que se consideren esenciales. Puede que ciertas normas no sean aplicables a algunos de los trabajos que realizan las EFS, especialmente en aquellas organizadas en forma de Tribunales de Cuentas, ni a la actividad ajena a la fiscalización que ejecutan dichas entidades. Las EFS deben decidir las normas que son compatibles con este tipo de actividad, a fin de garantizar de manera permanente un alto nivel de calidad en sus trabajos (veasé párrafo 8).

(b) Las EFS deben aplicar su propio criterio a las diversas situaciones que surjan en el curso de la fiscalización pública (veasé párrafo 15).

(c) La obligación de rendir cuentas, por parte de las personas o entidades que manejan recursos públicos, está cada vez más en la conciencia de todos por lo que hay una mayor necesidad de que dicha obligación se cumpla de forma correcta y eficaz (veasé párrafo 20).

(d) La implantación, en el seno de las Administraciones Públicas, de unos sistemas idóneos de obtención de datos, de control, de evaluación y de presentación de informes facilitará el proceso de rendición de cuentas. La dirección es responsable de que la forma y el contenido, tanto de los informes financieros como de los de cualquier otro tipo, sean correctos y adecuados (veasé párrafo 23).

(e) Las autoridades correspondientes deben garantizar la promulgación de normas de contabilidad aceptables, relativas a los informes financieros y a su publicación, adecuadas a las necesidades de la Administración, y las entidades fiscalizadas deben fijarse objetivos específicos y mensurables y determinar qué niveles de rendimiento se han de lograr (veasé párrafo 25).

(f) La aplicación coherente de normas de contabilidad aceptables ha de dar lugar a una presentación correcta de la situación y de los resultados de las operaciones financieras (veasé párrafo 28).

(g) La existencia de un sistema de control interno apropiado reduce al mínimo el riesgo de errores e irregularidades (veasé párrafo 30).

(h) La cooperación de las entidades fiscalizadas, en lo que se refiere a proporcionar y mantener el acceso a los datos necesarios para una adecuada evaluación de sus actividades, se verá facilitada por la inclusión de tal obligación en un precepto legal (veasé párrafo 32).

(i) Todas las actividades de auditoría de las EFS han de estar dentro de sus competencias legales (veasé párrafo 34).

(j) Las EFS deben contribuir al perfeccionamiento de las técnicas que se aplican para controlar la validez de las medidas utilizadas para la valoración de los rendimientos (veasé párrafo 45).

7. Los párrafos siguientes tratan del alcance de los postulados básicos de fiscalización.

8. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

Las EFS deben atender al cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI en todas las cuestiones que se consideren esenciales. Puede que ciertas normas no sean aplicables a algunos de los trabajos que realizan las EFS, especialmente en aquellas organizadas en forma de Tribunales de Cuentas, ni a la actividad ajena a la fiscalización que ejecutan dichas entidades. Las EFS deben decidir las normas que son compatibles con este tipo de actividad, a fin de garantizar de manera permanente un alto nivel de calidad en sus trabajos (veasé párrafo 6a).

9. En términos generales, una cuestión debe considerarse esencial o de importancia relativa si su conocimiento puede tener consecuencias para el destinatario de las cuentas o de los informes de auditoría operacional de gestión.

10. Lo que es esencial o de importancia relativa, a menudo, se estima en términos de valoración cuantitativa, pero la naturaleza o las características inherentes a una partida o grupo de partidas puede también hacer que una cuestión se convierta en esencial, por ejemplo, cuando la ley o los reglamentos exigen el desglose de una partida respecto al conjunto en el que aparece.

11. Además de por su valor o por su naturaleza, una cuestión puede tener importancia relativa por el contexto en que aparezca. Por ejemplo, la relación que guarda una partida con:

(a) la impresión general causada por la información financiera

(b) el total del que forma parte

(c) los elementos relacionados con ella

(d) el valor de esa misma partida en años anteriores.

12. Con frecuencia las EFS realizan actividades, que no se califican de auditorías en el estricto sentido del término, pero que contribuyen a mejorar la administración. Estas actividades ajenas a la auditoría son, por ejemplo (a) recopilación de datos sin ejecución de un análisis sustancial, (b) tareas de carácter jurídico, (c) información a las asambleas legislativas en relación al examen de los proyectos presupuestarios, (d) asistencia a los miembros de la asamblea legislativa en forma de investigaciones y consultas, (e) actividades administrativas y (f) tratamiento informatizado de los datos. Estas actividades extrafiscalizadoras constituyen una valiosa fuente de información para las instancias de decisión y deben responder de manera permanente a un alto nivel de calidad.

13. Dado el enfoque y la estructura que poseen algunas EFS, no todas las normas de auditoría son aplicables a todos los aspectos de su actividad. Por ejemplo, los exámenes de carácter colegial y jurídico que efectúan los Tribunales de Cuentas confieren a ciertos aspectos de su actividad un carácter fundamentalmente distinto de la auditoría financiera y operativa que efectúan las EFS organizadas en un sistema jerárquico regido por un auditor o contador general.

14. Para garantizar la calidad del trabajo realizado es preciso aplicar normas adecuadas. La elección de las normas a seguir depende de los objetivos que deban alcanzarse en cada tipo de actividad o de la misión particular que haya que cumplir. Por ello, cada EFS debe decidir el modo de conjugar las normas de INTOSAI, o cualquieras otras normas, con el cumplimiento de sus respectivas funciones, a fin de asegurar un elevado nivel de calidad de los trabajos y de sus resultados.

15. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

Las EFS deben aplicar su propio criterio a las diversas situaciones que surjan en el curso de la fiscalización pública (veasé párrafo 6b).

16. Los documentos justificativos juegan un papel importante en la decisión del auditor respecto a la selección de las materias y áreas de la fiscalización y la naturaleza, duración y extensión de las comprobaciones y de los procedimientos de auditoría.

17. Las disposiciones legales por las que se rige el mandato de fiscalización de la EFS están por encima de cualquier acuerdo sobre contabilidad o fiscalización con los que entren en conflicto y, por tanto, son de importancia decisiva para las normas de auditoría que la EFS aplique. Como consecuencia, las normas de auditoría de la INTOSAI - o, de hecho, cualesquiera otras normas de auditoría ajenas a la propia EFS – no pueden ser preceptivas ni de obligado cumplimiento para las EFS ni para su personal.

18. Las EFS deben determinar el grado de compatibilidad de las normas de auditoría ajenas a ellas con el cumplimiento de sus obligaciones legales o mandato. Las EFS deben, no obstante, reconocer que las normas de auditoría de INTOSAI representan el sentir mayoritario de los auditores del sector público y deben tratar de aplicarlas en la medida en que sean compatibles con su mandato. Las EFS deben procurar eliminar las incompatibilidades cuando ello sea necesario para adoptar normas deseables.

19. En relación con algunos elementos del mandato de la EFS, los objetivos de ésta pueden ser análogos a los del sector privado, especialmente cuando se trata de la fiscalización de las cuentas. De igual forma, las normas del sector privado relativas a tal fiscalización, elaboradas y publicadas por órganos reglamentadores oficiales, pueden ser aplicables a la fiscalización del sector público.

20. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

La obligación de rendir cuentas, por parte de las personas o entidades que manejan recursos públicos, está cada vez más en la conciencia de todos por lo que hay una mayor necesidad de que dicha obligación se cumpla de forma correcta y eficaz (veasé párrafo 6c).

21. En algunos países las disposiciones obligan a los Organismos responsables a elevar sus informes al Presidente, Monarca o Consejo de Estado, pero en la mayoría de ellos informan al poder legislativo, ya directamente, ya a través del ejecutivo. Ciertas EFS tienen un estatus jurisdiccional. Dicha potestad jurisdiccional se ejerce, según el país, sobre las cuentas, los censores o incluso sobre los administradores. Los juicios y las decisiones que estas entidades pronuncian se presentan como complemento natural de la auditoría administrativa, de manera que sus atribuciones jurisdiccionales deben inscribirse dentro de la lógica de los objetivos generales que persigue la auditoría externa y, en particular, de los objetivos relacionados con las cuestiones contables.

22. Las empresas públicas están también obligadas a rendir cuentas. Estas empresas pueden tener finalidades comerciales bien sean estas establecidas estatutariamente o por disposición del Ejecutivo o en las que éste tenga intereses mayoritarios. Con independencia de la forma de su constitución, de sus funciones, del grado de autonomía o de las disposiciones fundacionales, dichas empresas deben rendir cuentas, en última instancia, ante el poder legislativo.

23. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

La implantación, en el seno de las Administraciones Públicas, de unos sistemas idóneos de obtención de datos, de control, de evaluación y de presentación de informes facilitará el proceso de rendición de cuentas. La dirección es responsable de que la forma y el contenido, tanto de los informes financieros como de los de cualquier otro tipo, sean correctos y adecuados (veasé párrafo 6d).

24. La exactitud y la adecuación de los informes y estados financieros son la expresión de la situación financiera y del resultado de las operaciones de una entidad. Es también tarea de esa entidad el establecimiento de un sistema práctico que suministre informaciones pertinentes y fiables.

25. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

Las autoridades correspondientes deben garantizar la promulgación de normas de contabilidad aceptables, relativas a los informes financieros y a su publicación, adecuadas a las necesidades de la Administración, y las entidades fiscalizadas

deben fijarse objetivos específicos y mensurables y determinar qué niveles de rendimiento se han de lograr (veasé párrafo 6e).

26. Las EFS deben colaborar con las instituciones encargadas de elaborar las normas de contabilidad, para asegurarse que éstas sean adecuadas y válidas para la Administración Pública.

27. Las EFS deben, también, recomendar a las entidades fiscalizadas que fijen unos objetivos mensurables, claramente formulados, y que determinen el nivel al que han de cumplirse.

28. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

La aplicación coherente de normas de contabilidad aceptables ha de dar lugar a una presentación correcta de la situación y de los resultados de las operaciones financieras (veasé párrafo 6f).

29. La aceptación de que una aplicación consecuente de las normas de contabilidad constituye un requisito previo para la imparcialidad, significa que toda entidad fiscalizada debe aplicar las normas de contabilidad adecuadas a cada circunstancia y aplicarlas de forma coherente. Dicha aplicación coherente de las normas de contabilidad no debe entenderse, por parte del auditor, como la prueba definitiva de una presentación imparcial de los informes financieros. La imparcialidad es una expresión de la opinión de un auditor que va más allá de los límites de una aplicación coherente de las normas de contabilidad. Tal aceptación pone de relieve que las normas de auditoría no son más que los requisitos mínimos que se le exigen a un auditor. Superar ese mínimo es tarea que queda al buen criterio del auditor.

30. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

La existencia de un sistema de control interno apropiado reduce al mínimo el riesgo de errores e irregularidades (veasé párrafo 6g).

31. Es obligación de la entidad fiscalizada y no del fiscalizador establecer unos sistemas adecuados de control interno para proteger sus recursos. Es también obligación de la entidad fiscalizada asegurarse de que dichos controles se aplican y funcionan de manera que garanticen el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y que las decisiones se adopten con probidad y corrección. En cualquier caso esto no exime al fiscalizador, cuando se descubran controles inadecuados o inexistentes, de presentar a la entidad fiscalizada las correspondientes propuestas y recomendaciones.

32. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

La cooperación de las entidades fiscalizadas, en lo que se refiere a proporcionar y mantener el acceso a los datos necesarios para una adecuada evaluación de sus actividades, se verá facilitada por la inclusión de tal obligación en un precepto legal (veasé párrafo 6h).

33. Para cumplir correctamente sus funciones fiscalizadoras, las EFS deben tener acceso tanto a las fuentes de información y a los datos como a los funcionarios y empleados de la entidad fiscalizada. La promulgación de una normativa que permita el acceso del auditor a tales informaciones y personas contribuirá a reducir al mínimo los futuros problemas en este ámbito.

34. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

Todas las actividades fiscalizadoras de las EFS han de estar dentro de sus competencias legales (veasé párrafo 6i).

35. Las EFS son creadas, generalmente, por ley emanada del poder legislativo o por una disposición constitucional. En algunos casos, la esfera de acción de las EFS se regula por costumbre más que por una disposición legal específica. Normalmente, la ley o el reglamento establece la forma de las EFS (Tribunal, Consejo, Comisión, Organismo o Ministerio), el periodo y las condiciones de actuación, las competencias, las obligaciones, las funciones y las responsabilidades generales, y otras cuestiones relativas al ejercicio de los cargos y al cumplimiento de las funciones y obligaciones que se han de desempeñar.

36. Cualquiera que sea la normativa por la que se rija, la función esencial de las EFS es sostener y fomentar la obligación de rendir cuentas, lo cual incluye el promover buenas prácticas de gestión económico-financiera. Cualquiera que sea la naturaleza de las disposiciones adoptadas, la función esencial de las EFS es hacer respetar y promover la obligación de rendir cuentas del sector público. En algunos países, la EFS es un tribunal, compuesto por jueces, que

posee autoridad sobre los contadores públicos, quienes están obligados a rendirle cuentas. Esta función jurisdiccional exige que la EFS se asegure de que quienquiera que lleve a cabo operaciones con fondos públicos rinda cuentas de las mismas y esté, en este sentido, sujeto a su jurisdicción.

37. Existe una importante complementariedad entre esta autoridad jurisdiccional y las otras características de la auditoría. Estas características deben ser consideradas como parte de la lógica de los objetivos generales que persigue la auditoría externa y, en particular, de los objetivos relacionados con la gestión contable.

38. El ámbito de actuación de la fiscalización pública abarca las auditorías de regularidad y las operacionales o de gestión.

39. La auditoría de regularidad comprende:

(a) la certificación de las cuentas rendidas por las entidades obligadas a ello, que incluye el examen y evaluación de los asientos contables y la expresión de la opinión que merezcan las cuentas y los estados financieros

(b) la certificación de la Cuenta General del Estado

(c) la fiscalización de los sistemas y de las operaciones financieras así como la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables

(d) la fiscalización de los sistemas de control y de auditoría internos

(e) la fiscalización de la probidad y corrección de las decisiones administrativas adoptadas en el seno de la entidad fiscalizada y

(f) el informe acerca de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionada con ella y que la EFS considere que deba ser puesta de manifiesto.

40. La auditoría o fiscalización operacionales o de gestión significa auditoría de economía, de eficiencia y de eficacia, y comprende:

(a) el control de la economía de las actividades administrativas, de acuerdo con principios y prácticas administrativos razonables y con las directrices señaladas

(b) el control de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con el examen de los sistemas de información, de las medidas de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades fiscalizadas para corregir las deficiencias encontradas y

(c) el control de la eficacia con que se han llevado a cabo los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos.

41. En la práctica puede haber una coincidencia entre la auditoría de regularidad y la operacionales o de gestión. En tales casos la clasificación de una auditoría concreta dependerá del propósito fundamental de la misma.

42. En muchos países las facultades legales o mandato relativas a la auditoría operacional de gestión tienen su límite en la revisión de los fundamentos políticos de los programas del gobierno. En cualquier caso, el mandato debe describir claramente las facultades y las obligaciones de las EFS en relación con la auditoría operacional de gestión en todas las esferas de actividad de la Administración Pública, entre otras cosas para facilitar la aplicación, por parte de la EFS, de normas adecuadas de auditoría.

43. En algunos países, la constitución o la legislación vigente no siempre autoriza a la EFS a fiscalizar la "eficacia" o la "rentabilidad" de la gestión financiera del Ejecutivo. En tales casos, la evaluación de la oportunidad o de la utilidad de las decisiones administrativas y de la eficacia de la gestión la asumen los ministros, a quienes corresponde la organización de los servicios administrativos y quienes son responsables de su gestión ante el poder legislativo. La expresión más adecuada en este caso para calificar la labor fiscalizadora de las EFS, que excede el marco tradicional de la regularidad y legalidad, es la de "fiscalización de la correcta gestión". La finalidad de esa auditoría consiste en analizar el gasto público a la luz de los principios generales de una gestión adecuada. En la práctica, ambas modalidades de auditoría - de la regularidad y de la gestión - pueden efectuarse en una sóla operación, tanto más por cuanto se

refuerzan mutuamente: la auditoría de regularidad permite preparar la auditoría de la gestión y esta última corregir las situaciones irregulares.

44. El control de las cuentas públicas será más eficaz cuando el mandato de las EFS les permita realizar la fiscalización de regularidad y operacional de todas las empresas públicas u ordenar su realización.

45. Los postulados básicos de fiscalización establecen:

Las EFS deben contribuir al perfeccionamiento de las técnicas que se aplican para controlar la validez de las medidas utilizadas para la valoración de los rendimientos (veasé párrafo 6j).

46. El creciente papel de los auditores exige de ellos el perfeccionamiento y la elaboración de nuevas técnicas y metodologías para determinar si la entidad fiscalizada aplica criterios razonables y válidos para la medición del rendimiento. Los auditores deben servirse de las técnicas y metodologías utilizadas por otras disciplinas.

47. De la amplitud de las competencias de las EFS dependerá el campo de aplicación de las normas que ésta haya de aplicar.

ISSAI 200

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Normas Generales de Fiscalización Pública et Normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

1. Normas Generales de Fiscalización Pública

1.1 Esta sección trata de las normas generales de fiscalización pública. En ellas se describen los requisitos exigidos para que los auditores y las entidades fiscalizadoras realicen sus funciones de fiscalización e informen de manera adecuada y eficaz.

1.2 Las normas generales de fiscalización establecen que las EFS deben adoptar políticas y procedimientos para:

(a) Contratar personal con la preparación adecuada (veasé párrafo 1.3).

(b) Formar a sus funcionarios de manera que puedan realizar sus tareas eficazmente, y establecer las bases para la promoción de los auditores y del resto del personal (veasé párrafo 1.5).

(c) Elaborar manuales y otros tipos de guías e instrucciones escritas referentes a la realización de las auditorías (veasé párrafo 1.13).

(d) Aprovechar los medios técnicos y profesionales de que se dispone y determinar aquellos de los que se carece; distribuir adecuadamente dichos medios y asignar a cada tarea concreta el número suficiente de personas; planear y supervisar las fiscalizaciones de manera apropiada para conseguir con la diligencia y el interés debidos los objetivos perseguidos (veasé párrafo 1.15).

(e) Revisar la eficiencia y la eficacia de las normas y procedimientos internos de la EFS (veasé párrafo 1.25).

1.3 Las normas generales aplicables a las EFS establecen:

Las EFS deben adoptar políticas y procedimientos para la contratación de personal con la preparación adecuada (veasé párrafo 1.2a).

El siguiente párrafo desarrolla esta norma.

1.4 El personal de las EFS debe poseer los grados académicos exigidos y gozar de una preparación y una experiencia adecuadas. Las EFS deben fijar y revisar regularmente los requisitos mínimos de formación exigidos para el nombramiento de los auditores.

1.5 Las normas generales aplicables a las EFS establecen:

Las EFS deben adoptar políticas y procedimientos para formar a sus funcionarios de manera que puedan realizar sus tareas eficazmente, y establecer las bases para la promoción de los auditores y del resto del personal (veasé párrafo 1.2b).

En los párrafos siguientes se explica el significado de la formación como norma de fiscalización.

1.6 Las EFS deben adoptar las medidas oportunas para proporcionar a su personal un continuado perfeccionamiento profesional, bien ofreciendo cursos de formación dentro de la propia institución, bien promoviendo la participación en cursos realizados fuera de ella.

1.7 Las EFS deben llevar un inventario de las cualificaciones técnicas de su personal, para favorecer tanto la programación de las fiscalizaciones como la determinación de las necesidades en el ámbito de la formación profesional.

1.8 Las EFS deben fijar y revisar regularmente las bases para la promoción de los auditores y del resto del personal, incluso por lo que se refiere a las exigencias de titulación.

1.9 Las EFS deben también establecer y perfeccionar sistemas y procedimientos que contribuyan al desarrollo profesional de sus funcionarios por lo que respecta a las técnicas y métodos aplicables al sector de fiscalización en que éstos trabajen.

1.10 El personal de las EFS debe tener un amplio conocimiento del sector público, incluso de aspectos tales como las competencias del Parlamento, las normas legales e institucionales que regulan el funcionamiento del ejecutivo y los estatutos por los que se rigen las empresas públicas. Asimismo, el personal especializado en auditoría debe poseer un

conocimiento suficiente de las normas, sistemas, procedimientos y prácticas de auditoría utilizadas por las EFS.

1.11 La fiscalización de los sistemas financieros, de los registros contables y de los estados financieros requiere tanto una formación en contabilidad y disciplinas conexas como un conocimiento de la legislación y de los reglamentos ejecutivos aplicables que afecten a la responsabilidad de la entidad fiscalizada. Asimismo, la realización de auditorías operativas puede requerir, además de esas competencias, formación en esferas tales como la administración, la gestión, la economía y las ciencias sociales.

1.12 Las EFS deben alentar a su personal a que forme parte de un organismo profesional relacionado con su labor y a que participe en las actividades de éste.

1.13 Las normas generales aplicables a las EFS establecen:

Las EFS deben adoptar políticas y procedimientos para la elaboración de manuales y otros tipos de guías e instrucciones escritas referentes a la realización de las auditorías (veasé párrafo 1.2c).

El siguiente párrafo explica el significado de esta norma.

1.14 Es importante, para mantener un alto grado de calidad en las fiscalizaciones, que se haga llegar al personal, por medio de circulares, las directivas que se fijen, y que se posea un manual de auditoría actualizado en el que se establezcan las políticas, normas y prácticas aplicadas por la EFS.

1.15 Las normas generales aplicables a las EFS establecen:

Las EFS deben adoptar políticas y procedimientos adecuados para aprovechar los medios técnicos y profesionales de que se dispone y determinar aquellos de los que se carece; distribuir adecuadamente dichos medios y asignar a cada tarea concreta el número suficiente de personas; planear y supervisar las fiscalizaciones de manera apropiada para conseguir con la diligencia y el interés debidos los objetivos perseguidos (veasé párrafo 1.2d).

En los siguientes párrafos se explica esta norma.

1.16 Los recursos necesarios para llevar a cabo una fiscalización deben ser valorados teniendo en cuenta que debe asignarse el personal especializado conveniente y que ha de establecerse un control de los recursos humanos aplicados.

1.17 La amplitud de los conocimientos académicos exigibles en las tareas de fiscalización variará según el tipo de ésta. No es necesario que todos los auditores sean expertos en cada uno de los aspectos en que se concretan las funciones fiscalizadoras. Sin embargo, las políticas y los procedimientos por los que se rija la asignación de los recursos humanos deben orientarse a distribuir el personal especializado según la naturaleza de la fiscalización de manera que el equipo formado para cada una de ellas reúna la especialización y experiencia necesarias.

1.18 Con el fin de que los resultados, las conclusiones y las recomendaciones producto de una fiscalización sean más penetrantes y razonables, y reflejen una adecuada comprensión de la materia objeto de aquélla, las EFS deben tener la posibilidad, si el mejor resultado de la fiscalización así lo requiere, de contratar especialistas ajenos a la propia EFS. Según las circunstancias de cada caso, la EFS juzgará en qué medida sus necesidades se satisfacen mejor utilizando sus propios expertos o recurriendo a la contratación de expertos externos.

1.19 Las políticas y los procedimientos que se establezcan para regular la supervisión de la fiscalización serán factores importantes para el cumplimiento de las funciones de las EFS a un nivel de competencia profesional apropiado. Las EFS deben asegurarse de que las fiscalizaciones sean planificadas y supervisadas por auditores competentes, expertos en las normas y metodologías de la EFS, y dotados de un conocimiento suficiente de las especialidades y de las peculiaridades del sector correspondiente.

1.20 Cuando el mandato de las EFS incluya la fiscalización de la cuenta general de la Administración del Estado en su conjunto, los equipos de funcionarios destinados a tal efecto deberán estar capacitados para llevar a cabo tanto una evaluación coordinada de los sistemas de contabilidad de los diferentes departamentos ministeriales como de las disposiciones y de las técnicas de control utilizadas por los organismos de la Administración Central. Dichos equipos deben conocer los sistemas de contabilidad pública y de control aplicables, y poseer una adecuada experiencia en las técnicas aplicadas por las EFS a este tipo de fiscalización.

1.21 A menos que la EFS esté capacitada para llevar a cabo, dentro de un plazo razonable, todas las fiscalizaciones que le correspondan, incluso las auditorías de gestión que abarquen la totalidad de las operaciones de cada entidad fiscalizada, será necesario fijar los criterios mediante los cuales se puede determinar qué actividades fiscalizadoras han de realizarse en cada ciclo o periodo de tiempo, de manera que se obtenga la máxima seguridad posible respecto al cumplimiento, por parte de cada entidad fiscalizada, de la obligación de rendir cuentas.

1.22 Al determinar la distribución de los recursos entre sus diferentes actividades, la EFS debe dar prioridad a aquellas tareas que, según la ley, deban concluirse en un plazo concreto de tiempo. Para establecer, en las fiscalizaciones discrecionales que se llevan a cabo, un adecuado orden de prioridades, debe prestarse una especial atención a la elaboración de los planes de trabajo.

1.23 Para realizar una asignación de prioridades que sea compatible con el mantenimiento de una alta calidad en el desarrollo de sus funciones, las EFS han de hacer uso de su buen criterio en el análisis de los datos de que dispongan. El disponer o poseer un completo archivo de datos sobre la estructura, funciones y operaciones de las entidades fiscalizadas, servirá de gran ayuda a las EFS para determinar los aspectos más importantes, los más vulnerables y los potencialmente mejorables de la administración de aquéllas.

1.24 Antes de comenzar una fiscalización debe otorgarse, por parte de las personas competentes para ello dentro de la EFS, la correspondiente autorización. Dicha autorización debe comprender también una exposición clara de los objetivos de la fiscalización, su alcance y orientación, los recursos aplicables tanto en calidad como en cantidad, las normas para revisar su evolución en etapas convenientes y las fechas en que el proceso o procedimiento de fiscalización ha de estar terminado y el informe correspondiente entregado.

1.25 Las normas generales aplicables a las EFS establecen:

Las EFS deben adoptar políticas y procedimientos adecuados para revisar la eficiencia y la eficacia de sus normas y procedimientos internos (veasé párrafo 1.2e).

Los párrafos siguientes explican esta norma.

1.26 Dada la importancia que tiene el que las EFS realicen sus funciones de la mejor manera posible, debe prestarse especial atención a los programas relativos al control de calidad de sus actividades fiscalizadoras y de los resultados de ellas. Los beneficios que se derivan de tales programas hacen necesario que se disponga de los medios adecuados para estos fines. Es importante que el uso de estos medios se compare con los beneficios obtenidos.

1.27 Las EFS deben establecer sistemas y métodos para:

(a) confirmar que los procedimientos de control de calidad han funcionado de manera satisfactoria

(b) asegurar la calidad de los informes de fiscalización y

(c) conseguir alguna mejora y evitar que se repitan las deficiencias.

1.28 Como un medio más para asegurar la calidad de sus actuaciones, las EFS, además de hacer revisar su actividad fiscalizadora por las personas que jerárquicamente dirijan tales actividades, es deseable que establezcan sus propios sistemas de garantía de la calidad. Es decir, que la planeación, la dirección y el informe de una muestra de auditorías puedan ser revisados en profundidad por personal especialmente cualificado de la EFS no relacionado con esas auditorías, consultando a los correspondientes directivos encargados de ellas acerca del resultado de las disposiciones internas de garantía de calidad e informando periódicamente a los dirigentes máximos de la EFS.

1.29 Es conveniente que las EFS establezcan su propio sistema de auditoría interna con amplias facultades que ayude a la institución a llevar a cabo una administración eficaz de sus propias actividades y a conservar la calidad de sus actuaciones.

1.30 La calidad de las actuaciones de las EFS puede incrementarse fortaleciendo los sistemas de revisión interna y probablemente mediante una valoración independiente de las mismas.

1.31 En algunos países, la auditoría de la regularidad y de la legalidad se efectúa a modo de control preventivo del gasto público, exigiendo que la EFS apruebe la ejecución del gasto.

1.32 En general, la auditoría preventiva debe entenderse como la ejercida en un momento temporal en el que la EFS todavía está a tiempo de prevenir la ejecución de un acto que se juzgue como irregular.

1.33 Mientras la fiscalización "a posteriori" sólo puede constatar las irregularidades cuando ya se han producido y cuando es demasiado tarde para corregirlas, la fiscalización "a priori" comporta una sanción inmediata: el rechazo a autorizar la liquidación del gasto en caso de que la EFS constate alguna irregularidad jurídica o contable.

1.34 Algunas EFS colaboran en el desarrollo y/o en la revisión y la aprobación de sistemas de contabilidad para luego examinar su aplicación práctica.

1.35 La EFS debe asegurarse de que las normas aplicables se utilizan tanto en las fiscalizaciones a priori como en los controles a posteriori y de que se documentan las derogaciones de las normas que se consideren oportunas.

2. Normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores

2.1 Las normas generales de fiscalización incluyen:

(a) Los auditores y las EFS deben ser independientes (veasé párrafo 2.2).

(b) Las EFS deben evitar los conflictos de intereses entre el fiscalizador y la entidad fiscalizada (veasé párrafo 2.31).

(c) Los auditores y las EFS deben poseer la competencia profesional exigida (veasé párrafo 2.33).

(d) Los auditores y las EFS deben emplear la debida diligencia y el máximo interés en el cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI. Esto abarca el empleo de la debida diligencia en la planeación y en la concreción, acumulación y evaluación de las pruebas, así como en el informe sobre resultados y en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones (veasé párrafo 2.39).

Independencia

2.2 La normas generales aplicables al auditor y a la EFS establecen:

Los auditores y las EFS deben ser independientes (veasé párrafo 2.1a).

En los siguientes párrafos se explica el significado de la independencia como norma de fiscalización. En concreto, los párrafos 2.5 - 2.12 explican la independencia frente al poder legislativo los párrafos 2.13 - 2.24, frente al ejecutivo y los párrafos 2.25 - 2.29, frente a la entidad fiscalizada.

2.3 La necesidad de independencia y objetividad en la fiscalización es vital cualquiera que sea la forma de gobierno. Cierto grado de independencia, tanto del poder legislativo como del ejecutivo, es esencial para la realización de la fiscalización y para la credibilidad de sus resultados.

2.4 Los criterios que han de servir de base para establecer y mantener la independencia de las EFS, pueden desarrollarse más facilmente en los países en los que exista un poder legislativo elegido claramente diferenciado del ejecutivo (sean o no miembros del ejecutivo los miembros del poder legislativo). Como esta característica se da en la mayoría de los países miembros de INTOSAI, las presentes normas establecen el criterio de independencia de la EFS para dichos países, sin dejar de reconocer que la modificación y adaptación de estos criterios será necesaria en los demás países.

2.5 El poder legislativo es uno de los principales destinatarios de las actividades de las EFS. Las facultades legales de las EFS tienen su origen en la Constitución o en el Parlamento y una de sus funciones características es la de informar al poder legislativo. Las EFS actúan, normalmente, en muy estrecha relación con el poder legislativo, incluso con comisiones parlamentarias facultadas para estudiar sus informes. Esta relación puede contribuir a un eficaz seguimiento de la labor de las EFS.

2.6 A su vez, la EFS debe poner en conocimiento del poder legislativo, sea a través de su informe anual o de comunicaciones especiales, sobre los resultados esenciales de la fiscalización relativos a la ejecución y administración del presupuesto público y a los litigios y desavenencias con las entidades fiscalizadas.

2.7 Se creará una comisión parlamentaria especial encargada de examinar, en presencia de los ministros, de los delegados de las instituciones fiscalizadas y de otros representantes, las observaciones formuladas en los informes y en comunicaciones especiales. La estrecha relación entre el poder legislativo y la EFS puede concretarse también en un examen presupuestario o en la asistencia técnica a las comisiones parlamentarias encargadas de examinar los proyectos presupuestarios.

2.8 Las EFS pueden dar a conocer a los miembros del poder legislativo los hechos recogidos en sus informes de fiscalización, pero es importante que mantengan su independencia ante las influencias políticas con el fin de conservar una posición imparcial en el ejercicio de sus funciones de fiscalización. Esto significa que las EFS no deben responder, ni siquiera en apariencia, a los deseos de intereses políticos concretos.

2.9 Si bien las EFS deben observar las leyes aprobadas por el Parlamento, su independencia requiere que este último no interfiera en la programación, planeación y ejecución de las fiscalizaciones. Las EFS han de gozar de libertad para determinar la dirección de sus actividades y programarlas, de acuerdo con su mandato, y para adoptar las metodologías adecuadas en cada caso.

2.10 En algunos países, la fiscalización de la gestión financiera del gobierno es una prerrogativa esencial del parlamento o de la asamblea electa, y la EFS ejerce por cuenta del Parlamento - o, en ocasiones, de otras asambleas legislativas a nivel regional - una auditoría externa de los ingresos y gastos. En tales casos, conviene tener en cuenta, al preparar la programación de la actividad fiscalizadora, las demandas de misiones especiales de investigación que formulen estas asambleas. No obstante, es importante que la EFS goce de libertad para decidir el modo en que desempeñará sus tareas, incluidas las requeridas por el Parlamento.

2.11 Es conveniente que se especifiquen legalmente los requisitos mínimos de los informes, así como las materias que pueden ser objeto de fiscalización y el tiempo razonable en el que los informes han de realizarse. Aparte de ésto, la existencia de una regulación flexible en todo lo referente a la presentación, por parte de las EFS, de sus informes al poder legislativo, sin limitaciones ni en el contenido ni en el momento de realización de los mismos, contribuiría al mantenimiento de tal independencia.

2.12 Es necesario que el poder legislativo provea a las EFS de los recursos suficientes, de cuyo uso debera dar cuenta, para el efectivo ejercicio de sus funciones.

2.13 Si bien el poder ejecutivo y la EFS pueden tener ciertos intereses comunes en el fomento de la rendición de cuentas del sector público, la relación esencial de la EFS con el ejecutivo es la de un auditor externo. Como tal, los informes de las EFS ayudan al ejecutivo poniendo de manifiesto las deficiencias de administración y recomendando mejoras. Debe tenerse cuidado en evitar que las EFS participen en las funciones del ejecutivo que, por su índole, pudieran repercutir en contra de su independencia y objetividad en el desempeño de las funciones que le están encomendadas.

2.14 Es importante, para la independencia de las EFS, que el ejecutivo no tenga ninguna posibilidad de ingerencia en el ejercicio de las funciones de éstas. Las EFS no deben verse obligadas a realizar o no, o a modificar, una fiscalización ni a suprimir o modificar sus resultados, conclusiones y recomendaciones.

2.15 En algunos ámbitos y materias es deseable que exista una cierta cooperación entre las EFS y el ejecutivo. Las EFS deben estar en condiciones de asesorar al ejecutivo en materias tales como principios y normas de contabilidad y forma de los estados financieros y de las cuentas. Las EFS deben asegurarse de que, al otorgar tal asesoramiento, se evite cualquier compromiso explícito o ímplicito que empañe su independencia o el cumplimiento de sus funciones.

2.16 El mantenimiento de la independencia por parte de las EFS no excluye la posibilidad de que el ejecutivo solicite de ellas que se fiscalicen determinados aspectos o materias. Pero para gozar de una adecuada independencia las EFS deben tener la facultad de rechazar tal solicitud. Es fundamental para la independencia de las EFS que las decisiones relativas a la programación de sus actividades fiscalizadoras dependan en última instancia de ellas mismas.

2.17 Una materia delicada en las relaciones de las EFS con el ejecutivo es las provisión de recursos a aquéllas. De diferentes maneras, reflejo de las diferencias constitucionales e institucionales, las disposiciones por las que se rige la provisión de recursos a las EFS, están relacionadas con la posición del ejecutivo en materia financiera y con la política general de gasto. Al mismo tiempo el control eficaz de las cuentas públicas exige que las EFS dispongan de recursos suficientes para cumplir sus obligaciones de una forma adecuada.

2.18 Cualquier imposición por el ejecutivo de restricciones de recursos, o de otras restricciones, que coarten el ejercicio de las funciones de las EFS, será materia propia para que éstas eleven un informe al Parlamento.

2.19 Las competencias legales de las EFS deben proporcionar a éstas pleno y libre acceso a todos los locales y documentos relacionados con las entidades fiscalizadas y sus operaciones y otorgarles poderes suficientes para obtener información pertinente de las personas o entidades que la posean.

2.20 Por disposición legal o convencional, el ejecutivo debe también permitir a la EFS el acceso a cualquier información confidencial, cuando sea necesario y conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

2.21 La existencia de determinadas condiciones para ocupar el cargo de Jefe de la EFS, como, por ejemplo, su nombramiento por un largo periodo de tiempo o hasta una edad concreta de jubilación, puede contribuir a la independencia de la EFS respecto del ejecutivo. A la inversa, la imposición de condiciones al respecto que inciten a la EFS a plegarse a los deseos del ejecutivo, tendrían una repercusión erosiva en su independencia. Por esta razón es, en principio, deseable que las disposiciones relativas a la terminación del mandato o a la remoción del cargo sólo puedan aplicarse mediante un procedimiento especial semejante al que se utiliza para los miembros del poder judicial.

2.22 Las EFS que ejercen una función jurisdiccional y que están organizadas en su mayoría como órgano colegiado, deben asegurar la independencia de sus miembros en virtud de diversas garantías, en particular, en virtud del principio de la inamovilidad de los jueces, el privilegio de la jurisdicción, la fijación del tratamiento en las leyes y la independencia de los magistrados examinadores.

2.23 Con el fin de que la EFS no solamente ejerza sus funciones con independencia del ejecutivo sino que además lo parezca, es importante que sus competencias y su estatus de independencia sean bien comprendidos por la sociedad. La EFS debe, cuando se den las circunstancias propicias, adoptar un papel educador en este sentido.

2.24 La independencia funcional de las EFS no excluye necesariamente el llegar a acuerdos con organismos del ejecutivo en relación con la administración de las EFS en materias tales como relaciones laborales, dirección de personal, gestión del patrimonio o adquisiciones ordinarias de equipo y suministros, aunque dichos organismos no deben estar en condiciones de tomar decisiones que pudieran comprometer la independencia de las EFS en el cumplimiento de sus funciones.

2.25 Las EFS deben ser independientes de las entidades fiscalizadas. No obstante, deben procurar que las entidades fiscalizadas entiendan cuáles son sus competencias y funciones, con el fin de mantener con ellas unas relaciones amigables. Las buenas relaciones pueden servir para que las EFS obtengan libre y francamente la información que necesiten y para que el diálogo se realice en una atmósfera de mútuo respeto y entendimiento. Al mismo tiempo las relaciones con las entidades fiscalizadas no deben ser tan estrechas que impidan que la planificación, la realización y el informe de las fiscalizaciones sean eficaces e imparciales. En este sentido, la EFS, mientras mantenga su independencia, puede aceptar ser asociada a las reformas proyectadas por la Administración en áreas tales como la contabilidad pública o la legislación financiera, o acceder a ser consultada sobre la elaboración de anteproyectos de leyes o de reglamentos que afecten sus competencias o su autoridad. Ello no significa que la EFS interfiera en la gestión administrativa sino que coopera con determinados órganos administrativos, prestándoles asistencia técnica o poniendo a disposición de ellos su experiencia en el ámbito de la gestión financiera.

2.26 En contraposición con lo que sucede en el sector privado, en el que la labor del auditor se concreta en una carta de contratación, la entidad fiscalizada no tiene el carácter de cliente de la EFS. La EFS ha de cumplir su mandato libre e imparcialmente, y ha de tener en cuenta, en la formación de sus opiniones, conclusiones y recomendaciones, el punto de vista de las instituciones fiscalizadas, pero sin responder ante los gestores de la entidad fiscalizada del alcance o de la naturaleza de las fiscalizaciones o auditorías realizadas.

2.27 La EFS no debe participar en la dirección ni en las actividades de las entidades fiscalizadas. Los auditores no deben ser miembros de los consejos de administración y si en el ámbito de sus funciones han de dar consejo, éste debe ser transmitido y aceptado claramente como asesoramiento o recomendación de auditoría.

2.28 El personal de las EFS que tenga estrechas relaciones de amistad, parentesco o de cualquier otro tipo con los directivos de una entidad fiscalizada, que pudieran menoscabar su objetividad, no debe ser asignado a la fiscalización de la misma.

2.29 El personal de la EFS no debe ocuparse de instruir al personal de la entidad fiscalizada acerca de sus deberes. En los casos en que la EFS decida establecer una oficina en los locales de la entidad fiscalizada con el fin de facilitar el

examen continuado de sus operaciones, programas y actividades, el personal de la EFS no debe participar en proceso alguno de adopción de decisiones o de aprobación que se considere responsabilidad de la dirección de la entidad fiscalizada.

2.30 Con el fin de beneficiarse del asesoramiento del mayor número posible de profesionales expertos, las EFS pueden colaborar con las instituciones académicas y establecer relaciones formales con los colegios profesionales, siempre que esas relaciones no reduzcan su independencia y objectividad.

Conflictos de intereses

2.31 Las EFS deben evitar los conflictos de intereses entre el fiscalizador y la entidad fiscalizada (veasé párrafo 2.1b).

2.32 Las EFS cumplen su función fiscalizando a las entidades cuentadantes e informando acerca de los resultados de la fiscalización. Para cumplir esta función, las EFS necesitan conservar su independencia y objetividad. La aplicación de normas generales de auditoría adecuadas ayudará a las EFS a cumplir estos requisitos.

Competencia Profesional

2.33 Las normas generales aplicables al auditor y a la EFS establecen:

Los auditores y las EFS deben poseer la competencia profesional exigida (veasé párrafo 2.1c).

En los párrafos que siguen se explica el significado de la competencia profesional como norma de fiscalización.

2.34 En general, el mandato de la EFS le impone la obligación de forjarse una opinión sobre las cuentas fiscalizadas, de elaborar los correspondientes informes, de extraer conclusiones y de expresar las recomendaciones pertinentes. En algunas EFS, esta misión incumbe a su presidente. En las EFS constituidas como órgano colegiado, esta obligación se atribuye habitualmente a la propia entidad.

2.35 El diálogo en el seno de la EFS fomenta la objetividad y la autoridad de sus opiniones y decisiones. En el caso de las EFS estructuradas de forma colegial, las opiniones finales y las decisiones emanan de la entidad en su conjunto, aun cuando las competencias jurisdiccionales sean ejercidas en formaciones diferenciadas por su composición, aunque no en su potestad, por ejemplo, la cámara, el conjunto de cámaras o la sección de una cámara. Si la EFS es regida por un sólo presidente, éste, u otra persona en su nombre, es quien emite las opiniones o decisiones.

2.36 Dado que el cumplimiento de los deberes y las obligaciones que recaen sobre las EFS es decisivo para el concepto de control de las cuentas públicas, las EFS deben aplicar, en el desarrollo de sus funciones, las metodologías y prácticas más cualificadas. Les incumbe, por tanto, fijar las normas y procedimientos que han de aplicarse de modo que quede garantizado el ejercicio eficaz de sus funciones, lo que supone, por parte tanto de su propio personal como de los expertos externos contratados, una estricta observancia de sus normas, procedimientos de planeación, metodologías y supervisión.

2.37 La EFS debe poseer el conjunto de cualificaciones y experiencia necesario para cumplir eficazmente su mandato de fiscalización. Con independencia de la naturaleza de las fiscalizaciones que hayan de realizar conforme a ese mandato, la labor de auditoría debe llevarse a cabo por personas cuya formación y experiencia se corresponda con la naturaleza, el alcance y la complejidad del cometido. Las EFS deben dotarse de los métodos de fiscalización más actuales, con inclusión de técnicas de análisis de sistemas, de métodos de revisión analíticos, de muestreo estadístico y de auditoría de sistemas de información automatizados.

2.38 Cuanto más amplio y discrecional sean el mandato de la EFS, más compleja será la tarea de asegurar la calidad en el cumplimiento de todas las funciones que éste abarca. De este modo, un mandato que deje a la discreción de las EFS la periodicidad de sus fiscalizaciones y la naturaleza de sus informes, exige un alto grado de cualificación en la dirección de las EFS.

Diligencia debida

2.39 Las normas generales aplicables al auditor y a la EFS establecen:

Los auditores y las EFS deben emplear la debida diligencia y el máximo interés en el cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI. Esto abarca el empleo de la debida diligencia en la planificación y en la concreción, acumulación y evaluación de las pruebas, así como en el informe sobre resultados y en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones (veasé párrafo 2.1d).

En los siguientes párrafos se explica el alcance de la diligencia debida como norma de fiscalización.

2.40 Las EFS deben ser objetivas - y aparecerlo - en la fiscalización de los organismos y de las empresas públicas, e imparciales en sus valoraciones y al informar sobre los resultados de sus tareas.

2.41 El uso y aplicación de las diferentes especialidades técnicas debe ser de una calidad apropiada a la complejidad de cada fiscalización. Los auditores deben estar atentos a las deficiencias en el control, a las insuficiencias en la contabilidad, a las operaciones erróneas e irregulares, y a los resultados o situaciones que pueden ser indicativos de fraude, gastos inadecuados o ilícitos, operaciones no autorizadas, despilfarro, ineficiencia o falta de probidad.

2.42 Cuando una entidad autorizada o reconocida establece normas o directrices para la contabilidad y la presentación de informes por las empresas públicas, la EFS podrá utilizar tales directrices en el curso de su examen.

2.43 Si las EFS contratan expertos externos como consultores deben asegurarse de su competencia y capacidad para realizar la tarea concreta que se les encomiende. Esta norma debe aplicarse también cuando las EFS contraten auditores externos. Además, se debe cuidar en especial de que estos contratos incluyan una cláusula en la que se establezca que corresponde a las EFS determinar la planeación, el alcance y la ejecución de la fiscalización, así como la presentación de los correspondientes informes.

2.44 Si en el ejercicio de sus funciones la EFS requiriese el asesoramiento de especialistas ajenos a la misma, las normas relativas al empleo de la diligencia debida en tales situaciones afectarán también el mantenimiento de las exigencias de calidad en la realización del trabajo. Utilizar el asesoramiento de expertos externos no libera de responsabilidad a las EFS por las opiniones formuladas y las conclusiones emitidas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras.

2.45 Cuando las EFS se sirven del trabajo realizado por otros auditores, deben utilizar procedimientos adecuados para asegurarse de que aquéllos han actuado con la debida diligencia profesional y han cumplido las correspondientes normas de fiscalización. En todo caso las EFS pueden revisar el trabajo realizado por dichos auditores para comprobar su grado de calidad.

2.46 Los datos relativos a las entidades fiscalizadas obtenidos por los auditores en el curso de sus tareas no deben ser utilizados para propósitos que queden fuera del alcance de la fiscalización y de la formación de una opinión, o de la elaboración de un informe conforme a las responsabilidades propias de un auditor. Es esencial que las EFS guarden reserva absoluta acerca del objeto de la fiscalización y de los datos obtenidos durante su realización. Sin embargo, las EFS deben estar facultadas para dar cuenta a las autoridades competentes de las ilegalidades descubiertas.

ISSAI 300

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

0.1 El propósito de estas normas es establecer los criterios o sistemas generales que el auditor debe seguir para

investigación que el auditor aplica para alcanzar un resultado concreto.

0.2 Estas normas constituyen el sistema general para dirigir y llevar a cabo una fiscalización. Están en conexión con las normas generales de auditoría, que son las que establecen los requisitos básicos para llevar a cabo las tareas a que se refieren estas normas. También están relacionadas con las normas de elaboración de los informes, que comprenden los aspectos comunicativos de la auditoría, porque los resultados derivados del cumplimiento de estas normas constituyen la fuente principal del contenido de las opiniones o informes.

0.3 Las normas de procedimiento aplicables a todo tipo de auditorías son:

(a) El auditor debe planear sus tareas de manera tal que se asegure la realización de una auditoría de alta calidad y que ésta sea obtenida con la economía, eficiencia, eficacia y prontitud debidas (veasé párrafo 1.1).

(b) El trabajo realizado por el personal de auditoría en cada nivel, y en cada fase de la fiscalización, debe ser adecuadamente supervisado durante la auditoría y la documentación obtenida debe ser revisada por un miembro experimentado del equipo fiscalizador (veasé párrafo 2.1).

(c) El auditor, para determinar la extensión y el alcance de la fiscalización, debe examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno (veasé párrafo 3.1).

(d) En la ejecución de la auditoría de la regularidad (financiera) conviene verificar la conformidad a las leyes y reglamentos vigentes. El auditor debe diseñar acciones y procedimientos de fiscalización que ofrezcan una garantía razonable de que se detecten los errores, las irregularidades y los actos ilícitos que pudieran repercutir directa y sustancialmente sobre los valores que figuran en los estados financieros, o sobre los resultados de la auditoría de regularidad. Asimismo, el auditor debe tener conocimiento de la eventual existencia de actos ilícitos que puedan afectar indirecta y sustancialmente los valores que figuran en los estados financieros o los resultados de la auditoría de regularidad.

En la auditoría operacional o de gestión conviene evaluar la conformidad a las leyes y reglamentos vigentes ya que ello es necesario para cumplir los objetivos de la fiscalización. El auditor debe diseñar la fiscalización de manera que ofrezca una garantía razonable de que se detecten los actos ilícitos que pudieran afectar significativamente a los objetivos de la auditoría. Asimismo, el auditor debe prestar especial atención a las situaciones o transacciones susceptibles de entrañar actos ilícitos que pudieran afectar indirectamente los resultados de la fiscalización.

Cualquier indicación de la existencia de irregularidades, actos ilegales, fraude o algún error que podrían tener efectos materiales sobre la auditoría en curso deberían motivar al auditor de prolongar los procedimientos para poder verificar o disipar ese tipo de sospechas.

La auditoría de la regularidad constituye un aspecto esencial de la fiscalización pública. Uno de los objetivos más importantes que este tipo de auditoría asigna a la EFS es el de velar, con todos los medios disponibles, por la integridad y validez del presupuesto y de las cuentas públicas. Gracias a ello, el Parlamento o la autoridad destinataria de los informes de auditoría están en condiciones de constatar con certeza la magnitud y la evolución de las obligaciones financieras del Estado. A tal fin, la EFS procederá al examen de las cuentas y de los estados financieros de la Administración con objeto de asegurar que todas las operaciones, y sólo ellas, han sido debidamente contraídas, ordenadas, liquidadas y registradas. Si no se detecta ninguna irregularidad, la fiscalización concluye ordinariamente con una "aprobación" (veasé párrafo 4.1).

(e) Para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, al programa, a la actividad o a la función fiscalizada, deben aportarse pruebas adecuadas, pertinentes y razonables (veasé párrafo 5.1).

(f) En la auditoría de regularidad y financiera, y en cualquier otra clase de auditoría cuando proceda, los auditores deben examinar las cuentas para determinar si se han cumplido normas de contabilidad aceptables para la presentación o la publicación de los informes financieros. El examen de las cuentas debe realizarse de manera que proporcione una base racional para poder expresar una opinión sobre ellas

0.1 El propósito de estas normas es establecer los criterios o sistemas generales que el auditor debe seguir para (veasé párrafo 6.1).

1. Planeación

1.1 Las normas de procedimiento establecen:

El auditor debe planear sus tareas de manera que asegure la realización de una auditoría de alta calidad y que ésta sea obtenida con la economía, eficiencia, eficacia y prontitud debidas (veasé párrafo 0.3a).

Los siguientes párrafos explican el significado de la planeación como una norma de auditoría.

1.2 Las EFS deben dar prioridad absoluta a aquellas fiscalizaciones que han de realizar por imperativo legal y establecer un orden de prioridad para aquellas otras que discrecionalmente le compete llevar a cabo.

1.3 En la planeación de una auditoría, el auditor debe:

(a) señalar los aspectos más importantes del ámbito en el que opere la entidad fiscalizada

(b) llegar a comprender las relaciones entre las distintas esferas de responsabilidad

(c) tener en cuenta la forma, el contenido y los destinatarios de las opiniones, conclusiones e informes de fiscalización

(d) concretar los objetivos de la fiscalización y las comprobaciones necesarias para alcanzarlos

(e) determinar cuáles son los sistemas de gestión y de control principales y realizar un estudio preliminar para señalar sus ventajas e inconvenientes

(f) determinar la importancia relativa de las materias que se van a estudiar

(g) revisar la auditoría interna de la entidad fiscalizada y sus programas de trabajo

(h) establecer el margen de confianza que debe otorgarse a los trabajos realizados por otros auditores, por ejemplo, los auditores internos

(i) determinar los métodos de fiscalización más eficientes y eficaces

(j) asegurar que se realice una investigación para determinar si se ha adoptado alguna disposición en relación con las conclusiones y recomendaciones establecidas en los informes anteriores y

(k) recopilar la documentación conveniente relacionada con el plan de auditoría y con el trabajo práctico previsto.

1.4 En la planeación de una fiscalización, los pasos que normalmente se dan, son los siguientes:

(a) reunir información sobre la entidad fiscalizada y su organización, con el fin de determinar los riesgos y valorar la importancia relativa

(b) definir los objetivos y el alcance de la fiscalización

(c) llevar a cabo un análisis preliminar para determinar los métodos que han de adoptarse y la naturaleza y extensión de las investigaciones que después habrán de realizarse

(d) destacar los problemas especiales previstos cuando se planificó la auditoría

(e) elaborar un presupuesto y un programa de la fiscalización

(f) determinar las necesidades de personal y formar el equipo que ha de realizar la fiscalización y

(g) dar a conocer a la entidad fiscalizada el alcance, los objetivos y los criterios de valoración adoptados en relación con la fiscalización y discutirlos con ella si fuese necesario.

La EFS podrá, durante la realización de la fiscalización, revisar el plan, siempre que fuese necesario.

2. Supervisión y revisión

Las normas de procedimiento establecen:

El trabajo realizado por el personal de auditoría en cada nivel, y en cada fase de la fiscalización, debe ser adecuadamente supervisado durante la auditoría y la documentación obtenida debe ser revisada por un miembro experimentado del equipo fiscalizador (veasé párrafo 0.3b).

Los párrafos siguientes explican el significado de la supervisión y la revisión como norma de auditoría.

2.2 La supervisión es esencial para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la auditoría y el mantenimiento de la calidad del trabajo. Una supervisión y un control adecuados son por consiguiente necesarios en todos los casos, con independencia de la capacidad de cada auditor concreto.

2.3 La supervisión debe estar dirigida tanto al contenido como al método de la fiscalización. Esto supone que:

(a) los miembros del equipo auditor tengan un claro y adecuado conocimiento del plan de fiscalización

(b) la fiscalización se realice de acuerdo con las normas y prácticas de la EFS

(c) el plan de fiscalización y las actuaciones previstas en el mismo se sigan, a menos que se autorice algún cambio

(d) los documentos de trabajo contengan las pruebas que sirvan de fundamento suficiente y adecuado a las conclusiones, recomendaciones y opiniones expresadas

(e) el auditor lleve a cabo los objetivos establecidos y

(f) el informe incluya, de forma adecuada, las conclusiones, recomendaciones y opiniones.

2.4 Todo el trabajo de fiscalización debe ser revisado por un miembro cualificado del equipo antes de que se adopten los criterios finales y esto debe hacerse durante el proceso de fiscalización. Esta revisión aporta a la tarea fiscalizadora mucho más que una uniformidad de juicio y de criterio y debe garantizar que:

(a) todas las evaluaciones y conclusiones están firmemente fundamentadas y se justifican mediante los oportunos documentos que son los que sirven de base para la formación de la opinión o informe final de fiscalización

(b) todos los errores, deficiencias y cuestiones extraordinarias se han descrito y documentado adecuadamente y, o bien se han resuelto de manera satisfactoria, o bien se han sometido a la atención de un funcionario de más jerarquía dentro de la EFS y

(c) los cambios y las mejoras indispensables para la realización de futuras fiscalizaciones han sido descritos, anotados y tenidos en cuenta en planes de auditoría posteriores y en el programa de perfeccionamiento de personal.

2.5 Esta norma tiene una significación distinta en las EFS constituidas como órgano colegiado. En ellas, todas las decisiones, exceptuando las de rutina, se adoptan de forma colegial en función de la importancia del asunto. En tales organizaciones, la entidad en su conjunto decide el alcance del examen, las comprobaciones que deben realizarse y los métodos que se utilizarán.

3. Examen y evaluación del control interno

3.1 Las normas de procedimiento establecen:

El auditor, para determinar la extensión y el alcance de la fiscalización, debe examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno (veasé párrafo 0.3c).

Los párrafos siguientes explican el significado del control interno como norma de fiscalización.

3.2 El examen y la evaluación del control interno deben realizarse según el tipo de fiscalización. En el caso de una auditoría de regularidad (financiera), el examen y la evaluación han de recaer principalmente sobre los dispositivos establecidos para proteger los activos y los recursos y para asegurar la exactitud e integridad de los asientos contables. En el caso de una auditoría de regularidad (de cumplimiento), el estudio y la evaluación han de realizarse principalmente sobre los métodos y procedimientos establecidos para ayudar a los gestores en el cumplimiento de las leyes y reglamentos. En el caso de una auditoría operacional de gestión se han de realizar sobre todos aquellos sistemas y procedimientos establecidos con objeto de servir de apoyo para que la entidad fiscalizada lleve a cabo sus actividades de forma económica, eficiente y eficaz, con absoluta observancia de las directrices de la empresa, y para presentar una información financiera y administrativa oportuna y fiable.

3.3 La extensión del examen y la evaluación del control interno depende de los objetivos de la auditoría y del grado de exactitud que se pretende.

3.4 Cuando los sistemas de información, sean contables o de cualquier otro tipo, estén informatizados, el auditor debe determinar si los controles internos funcionan de forma que garanticen la exactitud, fiabilidad e integridad de los datos.

4. Conformidad a las leyes y reglamentos vigentes

4.1 Las normas de procedimiento establecen:

En la ejecución de la auditoría de la regularidad (financiera) conviene verificar la conformidad a las leyes y reglamentos vigentes. El auditor debe diseñar acciones y procedimientos de fiscalización que ofrezcan una garantía razonable de que se detecten los errores, las irregularidades y los actos ilícitos que pudieran repercutir directa y sustancialmente sobre los valores que figuran en los estados financieros, o sobre los resultados de la auditoría de regularidad. Asimismo, el auditor debe tener conocimiento de la eventual existencia de actos ilícitos que puedan afectar indirecta y sustancialmente los valores que figuran en los estados financieros o los resultados de la auditoría de regularidad.

En la auditoría operacional o de gestión conviene evaluar la conformidad a las leyes y reglamentos vigentes ya que ello es necesario para cumplir los objetivos de la fiscalización. El auditor debe diseñar la fiscalización de manera que ofrezca una garantía razonable de que se detecten los actos ilícitos que pudieran afectar significativamente a los objetivos de la auditoría. Asimismo, el auditor debe prestar especial atención a las situaciones o transacciones susceptibles de entrañar actos ilícitos que pudieran afectar indirectamente los resultados de la fiscalización.

La auditoría de la regularidad constituye un aspecto esencial de la fiscalización pública. Uno de los objetivos más importantes que este tipo de auditoría asigna a la EFS es el de velar, con todos los medios disponibles, por la integridad y validez del presupuesto y de las cuentas públicas. Gracias a ello, el Parlamento o la autoridad destinataria de los informes de auditoría están en condiciones de constatar con certeza la magnitud y la evolución de las obligaciones financieras del Estado. A tal fin, la EFS procederá al examen de las cuentas y de los estados financieros de la Administración con objeto de asegurar que todas las operaciones, y sólo ellas, han sido debidamente contraídas, ordenadas, liquidadas y registradas. Si no se detecta ninguna irregularidad, la fiscalización concluye ordinariamente con una "aprobación" (veasé párrafo 0.3d).

En los párrafos siguientes se explica el alcance de la conformidad como norma de fiscalización.

4.2 El examen de la conformidad a las leyes y reglamentos vigentes reviste una importancia particular en la fiscalización de los programas públicos, ya que los responsables de adoptar las decisiones deben saber si se han respetado las leyes y reglamentos, si sus resultados son conformes a los objetivos propuestos y, en su defecto, qué

modificaciones se consideran necesarias. Adicionalmente, las organizaciones, programas, servicios, actividades y funciones públicas emanan de las leyes y están sujetos a reglas y disposiciones más específicas.

4.3 Los encargados de la planeación de la auditoría deben informarse de las exigencias de conformidad aplicables a la entidad fiscalizada. Dada la diversidad de leyes y reglamentos aplicables a una auditoría específica, el auditor debe determinar, a su juicio profesional, qué leyes y reglamentos pueden influenciar significativamente los objetivos de su labor.

4.4 Asimismo, el auditor debe tener conocimiento de la eventual existencia de actos ilícitos que puedan afectar indirecta y sustancialmente los valores que figuran en los estados financieros o los resultados de la auditoría de regularidad. Cuando las acciones y procedimientos de auditoría indiquen la existencia o la posibilidad de actos ilícitos, el auditor debe determinar la medida en que dichos actos afectan a los resultados de la auditoría.

4.5 Al realizar sus auditorías conforme a la presente norma, los auditores deben elegir y aplicar las acciones y procedimientos de fiscalización que, a su juicio profesional, sean apropiados para cada circunstancia. El diseño de dichas acciones y procedimientos deberá estar orientado a obtener pruebas suficientes, apropiadas y pertinentes para justificar razonablemente las opiniones y conclusiones del auditor.

4.6 La dirección es normalmente la instancia responsable de implantar un sistema eficaz de control interno que garantice la conformidad a las leyes y reglamentos. Al diseñar las acciones y procedimientos de auditoría para examinar dicha conformidad, el auditor debe evaluar los controles internos de la entidad y valorar el riesgo de que el sistema de control no prevenga o detecte los casos de incumplimiento.

4.7 Sin restringir la independencia de la EFS, el auditor debe ejercer la debida diligencia y prudencia profesionales al difundir las acciones y procedimientos de auditoría relativos a estos actos ilícitos, de manera que no interfiera en posibles investigaciones futuras o procedimientos legales. La diligencia debida incluye, si correspondiere, el recurso a la asistencia legal adecuada y la consulta de las autoridades judiciales apropiadas para decidir las acciones y procedimientos a seguir.

5. Pruebas de auditoría

5.1 Las normas de procedimiento establecen:

Para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, al programa, a la actividad o a la función fiscalizada, deben aportarse pruebas adecuadas, pertinentes y razonables (veasé párrafo 0.3e).

Los párrafos siguientes explican el significado de las pruebas de auditoría como norma de fiscalización.

5.2 Los resultados, las conclusiones y las recomendaciones recogidas en una auditoría deben estar basados en pruebas. Dado que los auditores raramente tienen la oportunidad de opinar sobre toda la información de la entidad fiscalizada es decisivo que las técnicas de recopilación de datos y de muestreo sean cuidadosamente elegidas. Cuando los datos obtenidos mediante sistemas informatizados sean parte importante de la auditoría y la fiabilidad de los datos sea decisiva para el logro del objetivo de la fiscalización, los auditores deben cerciorarse de que los datos son fiables y pertinentes.

5.3 Para recopilar las pruebas correspondientes, los auditores deben ser expertos en técnicas y procedimientos de inspección, observación, investigación y confirmación. Las EFS deben asegurarse de que las técnicas empleadas son suficientes para detectar de una forma razonable todos los errores e irregularidades cuantitativamente esenciales.

5.4 Al escoger los métodos y procedimientos ha de tenerse en cuenta la calidad de las pruebas. Así, las pruebas deben ser adecuadas, pertinentes y razonables.

5.5 Los auditores deben justificar documentalmente, de manera adecuada, todos los hechos relativos a la fiscalización, incluso los antecedentes y la extensión de la planeación, del trabajo realizado y de los hechos puestos de manifiesto.

5.6 Una documentación adecuada es importante por diversas razones:

(a) para confirmar y fundamentar las opiniones e informes del auditor

(b) para incrementar la eficiencia y la eficacia de la auditoría

(c) como fuente de información en la preparación de los informes o en la respuesta a las preguntas de la entidad fiscalizada o de otras partes interesadas

(d) como prueba del cumplimiento por parte del auditor de las normas de auditoría

(e) para facilitar la planeación y la supervisión

(f) como ayuda al desarrollo profesional del auditor

(g) como ayuda para garantizar que los trabajos delegados han sido realizados satisfactoriamente y

(h) como prueba del trabajo realizado, para futuras referencias.

5.7 El auditor debe tener en cuenta que el contenido y la disposición de los documentos de trabajo reflejan su grado de preparación, experiencia y conocimiento. Los documentos de trabajo deben ser lo suficientemente completos y detallados como para permitir a un auditor experimentado, que no haya tenido previa relación con la auditoría, descubrir a través de ellos el trabajo realizado para fundamentar las conclusiones.

6. Examen de las cuentas

6.1 Las normas de procedimiento establecen:

En la auditoría de regularidad y financiera, y en cualquier otra clase de auditoría cuando proceda, los auditores deben examinar las cuentas para determinar si se han cumplido normas de contabilidad aceptables para la presentación o la publicación de los informes financieros. El examen de las cuentas debe realizarse de manera tal que proporcione una base racional para poder expresar una opinión sobre ellas (veasé párrafo 0.3f).

Los siguientes párrafos explican el significado del examen de las cuentas como norma de fiscalización.

6.2 El examen de las cuentas se dirige a determinar la existencia de los enlaces adecuados entre ellas y entre sus distintos elementos, de forma que pueda detectarse cualquier error y cualquier tendencia anómala. El auditor debe por lo tanto examinar detenidamente las cuentas y determinar:

(a) si han sido elaboradas de acuerdo con normas de contabilidad aceptables

(b) si se presentan teniendo en cuenta las circunstancias de la entidad fiscalizada

(c) si ofrecen suficiente información sobre las diferentes partidas de las mismas y

(d) si las diferentes partidas de las cuentas se valoran y presentan de una manera adecuada.

6.3 Los métodos y técnicas aplicables dependen en gran parte de la naturaleza, alcance y objetivos de la auditoría y del conocimiento y el criterio del auditor.

6.4 Cuando la EFS deba elaborar un informe sobre la ejecución de las leyes presupuestarias, la auditoría comprenderá:

(a) en el caso de la cuenta de ingresos: constatación de si las previsiones corresponden al proyecto presupuestario inicial y de si la auditoría de los impuestos, tasas y contribuciones especiales y los recibos imputados puede realizarse mediante la comparación de estos datos con las cuentas anuales de la actividad fiscalizada;

(b) en el caso de las cuentas de gastos: verificación de los créditos presupuestarios, de los presupuestos complementarios y, para los remanentes, de los estados financieros del ejercicio precedente.

ISSAI 400

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Normas para la Elaboración de los Informes en la Fiscalización Pública

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

1. No resulta práctico formular una regla general que sirva para la elaboración de informes en cada caso especial. Estas normas son exclusivamente una guía que ayude, y no reemplace, el prudente criterio del auditor, en la formación de su opinión o informe.

2. La expresión "elaboración de un informe" comprende tanto la opinión y cualquier otro comentario del auditor sobre un conjunto de cuentas formulados como resultado de una auditoría financiera o de regularidad, como el informe del auditor emitido al término de una auditoría operacional de gestión.

3. La opinión del auditor sobre un conjunto de cuentas se realiza generalmente de una forma concisa y uniforme y refleja los resultados de un conjunto de comprobaciones y otras actividades fiscalizadoras. A menudo es obligatorio informar acerca de la legalidad de las operaciones y de cuestiones tales como la inadecuación de los sistemas de control o los actos ilegales o fraudulentos. En algunos países, las obligaciones constitucionales o legales pueden exigir que la EFS elabore un informe de la ejecución de las leyes presupuestarias, que contraste las previsiones y las autorizaciones presupuestarias de los resultados efectivos, tal y como se presenta en los estados financieros.

4. En una auditoría operacional de gestión el auditor informa de la economía y eficiencia con la que los recursos se adquieren y utilizan y de la eficacia con que se han alcanzado los objetivos. El alcance y la naturaleza de tales informes pueden variar considerablemente, ya se trate, por ejemplo, de determinar si los recursos han sido aplicados en forma adecuada, de comentar cuál ha sido la repercusión de las directrices y de los programas o de recomendar la modificación de los proyectos para obtener mejores resultados.

5. Con el fin de tener en cuenta las necesidades racionales del destinatario, el informe del auditor, tanto en la auditoría de regularidad como en la operativa, puede tener que referirse a periodos de tiempo o ciclos más amplios y que cumplir requisitos de publicación consecuentes y adecuados.

6. Para facilitar todo lo que se refiere a este capítulo, queremos aclarar que, la palabra "opinión" se utiliza para expresar las conclusiones a que llega el auditor como resultado de la realización de una auditoría financiera y de regularidad y puede abarcar las cuestiones descritas en el párrafo 3; la palabra "informe" se utiliza para expresar las conclusiones que siguen a una auditoría operacional de gestión, tal y como se describen en el párrafo 4.

7. La norma relativa a la elaboración de los informes establece:

(a) Al final de cada fiscalización el auditor debe preparar por escrito su opinión o informe, poniendo de manifiesto, de forma adecuada, los hechos descubiertos; su contenido debe ser fácil de entender, estar exento de vaguedades o ambigüedades, incluir sólo aquella información debidamente documentada, y además debe ser independiente, objetivo, imparcial y constructivo.

(b) Corresponde a la EFS decidir en última instancia las acciones que deberán emprenderse en relación a las prácticas fraudulentas o a las graves irregularidades constatadas por los auditores.

En relación a la auditoría de regularidad, el auditor debe preparar un informe escrito, que bien formará parte del informe de las cuentas o será presentado por separado, de los controles de la conformidad a las leyes y reglamentos vigentes. El informe comprenderá una declaración de la confirmación positiva de las partidas comprobadas y una confirmación negativa de las partidas no comprobadas.

En relación a la auditoría operacional o de gestión, el informe debe incluir todos los casos relevantes de incumplimiento que sean pertinentes para los objetivos de la auditoría.

Los párrafos siguientes explican el significado de esta norma. El párrafo 8 trata de las opiniones y de los informes, los párrafos 9 - 20 se centran en las opiniones y los párrafos 21 - 26 en los informes.

8. La forma y el contenido de las opiniones y de los informes de auditoría se fundamentan en los siguientes principios generales:

(a) Título. La opinión o el informe deben ir precedidos de un título o encabezamiento adecuado, que facilite al lector distinguirlos de las declaraciones e informaciones emitidas por otros.

(b) Firma y fecha. La opinión o el informe deben estar debidamente firmados. La inclusión de la fecha pone de manifiesto que el auditor ha tenido en cuenta los acontecimientos y las operaciones ocurridos hasta la misma. La fecha, en el caso de las auditorías de regularidad y financieras, puede ir más allá del periodo de

las propias cuentas.

(c) Objetivos y alcance. La opinión o el informe deben incluir una referencia a los objetivos y al alcance de la auditoría. Esta información establece la finalidad y los límites de la auditoría.

(d) Integridad. Las opiniones deben adjuntarse y publicarse con las cuentas a que hacen referencia, pero los informes de las auditorías operativas pueden publicarse independientemente de las cuentas. Las opiniones o los informes del auditor deben publicarse tal como han sido presentadas por el auditor. En el ejercicio de su independencia las EFS deben tener la posibilidad de manifestar lo que juzguen conveniente, pero en determinadas ocasiones pueden poseer información que, por razones de interés nacional, no deba ser libremente publicable. Esto puede afectar a la integridad del informe. En este caso el auditor tiene la obligación de decidir acerca de la necesidad de realizar un informe por separado y no sujeto a publicación, que incluya la información confidencial o las materias reservadas.

(e) Destinatario. Tanto en la opinión como en el informe debe señalarse con claridad, de acuerdo con las circunstancias en que se desarrolle la fiscalización y con las costumbres y las normas locales, a quiénes van dirigidos. Esto puede ser innecesario cuando existan procedimientos formales para su distribución.

(f) Señalamiento de la materia a que se refieren. Tanto en la opinión como en el informe deben señalarse las cuentas (en el caso de auditorías financieras y de regularidad) o el ámbito (en el caso de auditorías operacionales de gestión) a las que hacen referencia, y datos tales como el nombre de la entidad fiscalizada, la fecha y el periodo a que las cuentas se refieren y la materia objeto de fiscalización.

(g) Fundamento legal. Las opiniones y los informes deben hacer referencia a la legislación o autorización en que se base la fiscalización.

(h) Cumplimiento de las normas. Las opiniones y los informes deben indicar qué normas o costumbres se han seguido en la realización de la fiscalización, garantizando, de este modo, que la auditoría se ha llevado a cabo con arreglo a procedimientos generalmente aceptados.

(i) Oportunidad. Las opiniones y los informes deben presentarse lo más pronto posible para ser así de mayor utilidad a los destinatarios, en especial a aquéllos que tengan que adoptar alguna medida.

9. La opinión se presenta normalmente en un documento uniforme en el que ha de hacerse referencia a las cuentas en su conjunto, evitando así mencionar con detalle los datos en que se sustentan, pero facilitando a los destinatarios un conocimiento general de la materia. La naturaleza de esta opinión dependerá de las normas por las que se rija la fiscalización, pero su contenido deberá necesariamente determinar sin ambigüedad si se da con reparos o sin ellos y, en este último caso, si los reparos son parciales o la opinión es adversa (párrafo 14) o no puede darse (párrafo 15).

10. Una opinión sin reparos se da cuando el auditor está satisfecho con todo lo esencial, esto es:

(a) si las cuentas se han elaborado aplicando normas y directrices de contabilidad aceptables y esa aplicación ha sido consecuente

(b) si las cuentas han cumplido con las exigencias legales y con los reglamentos pertinentes

(c) si la situación de las cuentas concuerda con el conocimiento que el auditor tiene de la entidad fiscalizada y

(d) si existe una adecuada y completa presentación de las cuestiones importantes relacionadas con las cuentas.

11. Cuestiones de importancia. En determinadas ocasiones, el auditor puede considerar que el lector no obtendrá un adecuado conocimiento de la situación financiera a menos que se ponga de relieve alguna cuestión extraordinaria o importante. Como principio general, el auditor que emite una opinión sin reparos no hace referencia en ella a aspectos específicos de las cuentas, lo que podría ser interpretado erróneamente como una salvedad. Para evitar dar esa impresión, las referencias que se deseen hacer a las "cuestiones importantes" se presentarán en un párrafo por separado de la opinión. Sin embargo, el auditor no deberá hacer uso del párrafo referente a "cuestiones importantes" para rectificar algún fallo en la presentación de las cuentas, ni como alternativa o sustitución de una opinión con reparos.

12. Al auditor puede serle imposible emitir una opinión sin reparos cuando se den cualquiera de las circunstancias siguientes y, a su juicio, su repercusión en las cuentas sea o pueda ser importante:

(a) que haya existido alguna limitación en el ámbito de la fiscalización

(b) que el auditor considere que los estados son incompletos, o dan una impresión equivocada o se apartan, de forma injustificada, de las normas de contabilidad aceptables

(c) que exista una incertidumbre que afecte a las cuentas.

13. Opinión con reparos. Debe emitirse una opinión con reparos cuando el auditor no está de acuerdo, o tiene dudas sobre algún aspecto específico de las cuentas que sea importante pero no fundamental para la adecuada comprensión de las mismas. Los términos de la opinión con reparos normalmente indican un resultado satisfactorio de la auditoría supeditado a una declaración clara y concisa de las cuestiones en desacuerdo o sobre las que existen dudas. Si los efectos financieros de la incertidumbre o desacuerdo están cuantificados por el auditor, se facilita la labor de los usuarios de los estados aunque ésto no es siempre practicable o pertinente.

14. Opinión adversa. Una opinión adversa se da cuando el auditor es incapaz de formar una opinión sobre los estados financieros como un todo por un desacuerdo tan fundamental que repercuta en la situación presentada hasta tal punto que una opinión con reparos en algunos aspectos no fuera adecuada. Los términos en que está redactada la opinión indican claramente un resultado no satisfactorio de la fiscalización, seguido de una especificación clara y concisa de los aspectos con los cuales está en desacuerdo . También en este caso es de gran utilidad que los efectos financieros se cuantifiquen siempre que ello sea pertinente y factible.

15. Abstención de opinión. Cuando el auditor no puede formarse una opinión sobre las cuentas, consideradas en su conjunto, debido a alguna duda o defecto tan fundamentales que una opinión con reparos no sería adecuada, se abstiene de pronunciarse. Los términos de la abstención deben dejar claro que no puede emitirse una opinión, especificando clara y concisamente todos los puntos de duda.

16. Es habitual que las EFS proporcionen un informe detallado, ampliando su opinión, en los casos en los que no haya podido darse una opinión sin reparos.

17. Además, las auditorías de regularidad requieren a menudo que se presenten informes cuando existen deficiencias en los sistemas de control financiero o de contabilidad (como aspectos distintos de los propios de las auditorías de gestión). Esto puede ocurrir no solamente cuando las deficiencias afectan a los propios procedimientos de la entidad fiscalizada, sino también cuando están relacionados con el control que ésta ejerce sobre las actividades de otros. El auditor debe también informar sobre irregularidades importantes, reales o potenciales, sobre falta de concordancia en la aplicación de las normas o sobre casos de fraude o corrupción.

18. Las EFS que poseen un estatuto jurisdiccional tienen la facultad de sancionar ciertas irregularidades constatadas en las cuentas. Las EFS están autorizadas a ajustar las cuentas de los contables y a imponer sanciones y, en determinadas circunstancias, a suspenderlos o cesarlos de su cargo.

19. Al informar sobre los casos de irregularidades o incumplimiento de las leyes y reglamentos, los auditores deben procurar que los resultados se reflejen adecuadamente. El alcance del incumplimiento puede ser referido al número de los casos examinados o cuantificado en términos monetarios.

20. Estos informes pueden redactarse separadamente de los reparos. Debido a su naturaleza suelen contener críticas importantes, pero, para ser constructivos, deben mencionar también las medidas a adoptar para remediar la situación, lo que se logra mediante la incorporación, por parte de la entidad fiscalizada o del auditor, de declaraciones que incluyan conclusiones o recomendaciones.

21. A diferencia de las auditorías de regularidad, que están sujetas a requisitos y condiciones específicos, las auditorías operativas tienen una naturaleza más amplia y están más abiertas a la crítica y a la interpretación. Su alcance es también más selectivo, pueden ser realizadas a través de un periodo de varios años, no sólo de un periodo financiero, y no se refieren, normalmente, a ninguna cuenta concreta. Como consecuencia, los informes de auditoría operacional de gestión son más variados y contienen más discusiones y dabates razonados.

22. El informe de auditoría operacional o de gestión debe enunciar claramente los objetivos de ésta y su alcance. Los informes pueden incluir algunas críticas (por ejemplo, en aquellos casos en que, por interés público o en virtud de

la obligación de rendir cuentas, se llama la atención respecto de cuestiones importantes, despilfarros, pérdidas o ineficiencias), o pueden no incluirlas pero sí ofrecer información, asesoramiento o garantía independientes sobre si se ha logrado, y en qué grado, la economía, la eficiencia y la eficacia.

23. No es normal que el auditor emita una opinión global del cumplimiento por parte de la entidad fiscalizada de los principios de economía, eficiencia y eficacia, de la misma forma que lo hace sobre las cuentas. Cuando la naturaleza de la fiscalización permita que esto se haga en relación con determinadas actividades de la entidad fiscalizada, el auditor debe emitir un informe en el que describa las circunstancias del caso y llegue a conclusiones específicas en vez de hacer una declaración normal. Cuando la fiscalización se limite a analizar si existen suficientes controles para asegurar la economía, la eficacia y la eficiencia, el auditor puede emitir una opinión más general.

24. Los auditores deben tener presente que sus juicios se aplican a actividades derivadas de decisiones adoptadas por administraciones anteriores. Por lo tanto, deben ser muy cuidadosos al emitir tales juicios y el informe debe indicar la naturaleza y la extensión de los datos de que disponía (o de que debía disponer) la entidad fiscalizada en el momento en que se tomaron las decisiones. Al establecer claramente el alcance, los objetivos y los resultados de la fiscalización, el informe pone de manifiesto a todo el que lo lea que el auditor es imparcial. La imparcialidad también supone la exposición de las deficiencias o de los hallazgos críticos de forma que dé lugar a que se corrijan y a que se mejoren los sistemas y la dirección de la entidad fiscalizada. Por consiguiente, y para asegurar que en el informe de fiscalización los hechos se presenten de forma completa, precisa e imparcial, éstos se concuerdan, generalmente, con la entidad fiscalizada. Puede también ser necesario incluir las respuestas de la entidad fiscalizada a las cuestiones suscitadas, bien en toda su integridad o resumidas, especialmente en el caso en que las EFS expresen sus propios puntos de vista o recomendaciones.

25. Los informes de la auditoría operacional o de gestión no deben sólo limitarse a criticar el pasado, sino que deben también ser constructivos. Las conclusiones y recomendaciones del auditor constituyen un aspecto muy importante de la fiscalización y, cuando proceda, se redactarán como guías de funcionamiento. Normalmente estas recomendaciones indican las mejoras necesarias pero no cómo lograrlas, aunque hay ocasiones en que las circunstancias justifican una recomendación concreta, por ejemplo corregir un defecto en una norma para conseguir una mejora administrativa.

26. En la formulación y el seguimiento de las recomendaciones el auditor debe ser objetivo e independiente y poner más atención en si las deficiencias encontradas se han corregido que en si se han cumplido determinadas recomendaciones.

27. Al elaborar su opinión o informe de fiscalización, el auditor debe tener en cuenta la importancia de la cuestión dentro del conjunto de las cuentas (auditoría financiera y de regularidad) o la naturaleza de la entidad fiscalizada o de su actividad (auditoría operacional de gestión).

28. En las auditorías financieras y de regularidad, si el auditor llega a la conclusión de que, dadas las circunstancias, la cuestión no afecta de forma importante a la situación que reflejan las cuentas, la opinión no debe contener reparos. Si el auditor decide que una cuestión es importante debe emitir una opinión con reparos y determinar de qué tipo de reparos se trata (párrafos 12 - 15).

29. En el supuesto de auditorías operacionales o de gestión, la opinión será más subjetiva, ya que el informe no se refiere tan directamente a las cuentas. Por lo tanto, el auditor puede determinar que la importancia en cuanto a la naturaleza o al contexto se refiere, tiene más relevancia que su aspecto cuantitativo.

ISSAI 1000

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org

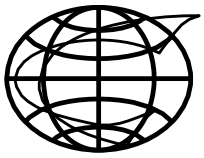
Directriz de auditoría financiera

Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

COMITÉ DE NORMAS PROFESIONALES DE LA INTOSAI

SUBCOMITÉ PARA AUDITORÍA FINANCIERA-SECRETARÍA
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 1000 (con nueva redacción), "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standard Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1000

Paragraph

Introducción 1–9

Antecedentes **10–13**

La finalidad de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI **14–17**

Estructura y contenido de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI **5**

Alcance de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI **18–27**

Aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI
Aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAIencalidaddenormas **28–29**
Aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI para apoyar los Principios fundamentales de la INTOSAI 30
Aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI para apoyar otras normas 31

Autoridad
Autoridad – Principios fundamentales y Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI 32–36
Autoridad – Normas internacionales de auditoría 37–43

Cuestiones generales en las auditorías de entidades públicas **44–45**
Diferentes sistemas de fiscalización en el sector público 46–48
Terminología empleada en las directrices 49–51
Juicio profesional y escepticismo profesional 52
Aceptación y continuidad del encargo 53–54
Objetivo de una auditoría de estados financieros 55–58
Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría 59–63
Procesos de garantía de calidad 64–66
Documentos de trabajo y documentación 67
Comunicación 68–70
Detección de fraudes y errores 71–74
Consideración por el auditor de leyes y reglamentos 75–76
Análisis de riesgos y procedimientos de auditoría 77–80
Materialidad en las auditorías de entidades públicas 81–84
Informes de auditoría en el sector público 85–86

Traducción de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI 87–91

Apéndice 1 – Conexión entre los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI (ISSAI 100–400) y las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000–2999)

Apéndice 2 – Situación de las ISSAI en junio de 2009

Apéndice 3 – Autoridad atribuida a las NIA

Apéndice 4 – Recomendaciones para la traducción

Apéndice 5 – Lista de abreviaturas

Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

Introducción

1. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI facilitan orientación para la realización de auditorías financieras de entidades públicas.

2. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI representan el cuarto nivel (directrices de auditoría) de la estructura de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), del cual los Principios fundamentales constituyen el primer nivel, los Requisitos previos para el funcionamiento de las EFS, el segundo y los Principios fundamentales de auditoría (incluidas las normas de auditoría de la INTOSAI), el tercero.[1]

3. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI incluyen las Normas internacionales de auditoría (NIA) formuladas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Auditing and Assurance Standards Board/IAASB). La INTOSAI contribuye al desarrollo de esas normas mediante su participación en los grupos de trabajo del IAASB que se encarga de formular nuevas normas o de revisar las ya existentes.

4. Las Notas de Práctica, que forman parte de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI, sirven de guía para aplicar cada NIA en auditorías financieras de entidades públicas y sus orientaciones se añaden a las de dicha NIA.

5. Al aplicar las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI a las auditorías financieras de entidades públicas, las Entidades Fiscalizadoras Superiores reconocen que las NIA y las NP sirven conjuntamente de guía. Si indican en su informe que la auditoría se ha realizado conforme a las ISSAI, los auditores del sector público se atienen a lo dispuesto en todas las ISSAI pertinentes para la auditoría, según se explica en la sección referida a la autoridad (párrafos 28-43).

6. Si se comparan con los objetivos de una auditoría de estados financieros conforme a las NIA (es decir, expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable), los objetivos de una auditoría financiera de entidades públicas pueden comprender obligaciones suplementarias en materia de auditoría y de elaboración de informes. Por ejemplo, los auditores del sector público pueden verse en la obligación de informar sobre la conformidad, o falta de conformidad con las normas establecidas, incluidas las que rigen el presupuesto y la rendición de cuentas, por parte de la entidad pública, sobre la eficacia del control interno en la presentación de información financiera o sobre la economía, eficiencia y eficacia de programas, proyectos y actividades.

1 La relación entre los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI (ISSAI 100–400) y las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000–2999) queda ilustrada en el apéndice 1.

7. El mandato de fiscalización de una Entidad Fiscalizadora Superior o las obligaciones que imponen a las entidades del sector público la legislación, la reglamentación, las órdenes ministeriales, las exigencias de políticas públicas o las resoluciones del poder legislativo pueden acarrear también obligaciones suplementarias de auditoría y elaboración de informes para los auditores del sector público.

8. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI no facilitan orientación detallada sobre las obligaciones de auditoría y elaboración de informes en relación con la conformidad con las normas, ya que ésta se contiene en las Directrices para las auditorías de cumplimiento. La ISSAI 4200 facilita orientación para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros. Basada en los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI, ha sido concebida para ayudar a los auditores del sector público que tengan la obligación de examinar la conformidad con las normas.[2] La ISSAI 4200 complementa a las Directrices de auditoría financiera (ISSAI 1000-2999) y debe leerse con ellas en caso de que haya obligaciones suplementarias como las descritas.

9. Cuando las Directrices de auditoría financiera se aplican conjuntamente con las Directrices para las auditorías de cumplimiento, la finalidad es dotar a los auditores del sector público de un conjunto completo de orientaciones para llevar a cabo auditorías de estados financieros en el sector público que también tengan por objetivo el examen de la conformidad con las normas.

Antecedentes

10. Las primeras normas de auditoría de la INTOSAI[3] fueron publicadas por el Comité de normas de auditoría de la INTOSAI en junio de 1992, mientras que el Código de Ética de la INTOSAI fue aprobado en el XVI Congreso de la INTOSAI (INCOSAI)[4] celebrado en Montevideo en 1998. Las normas de auditoría de la INTOSAI fueron reestructuradas ulteriormente, y el Código de Ética y las normas de auditoría de la INTOSAI actualmente en vigor fueron aprobados en el XVII INCOSAI celebrado en Seúl en 2001. Los dos textos se basan en la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría. El INCOSAI de Montevideo confirió por primera vez al Comité de normas de auditoría de la INTOSAI el mandato de formular directrices de aplicación de normas de auditoría. Este mandato fue reiterado en los ulteriores congresos de Seúl (2001) y Budapest (2004). El Comité presentó las Directrices de auditoría del rendimiento de la INTOSAI para su aprobación en el congreso de 2001 y pasó después a ocuparse de las directrices de auditoría financiera.

11. Como respuesta a una necesidad expresada por los miembros de la INTOSAI, el Comité de normas de auditoría de dicha organización acordó trabajar en la formulación de directrices de auditoría financiera basadas en las NIA creadas por el IAASB. El Comité también acordó facilitar orientación sobre las obligaciones suplementarias de auditoría y elaboración de informes que recaen en los auditores del sector público. La tarea de desarrollar las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI fue encomendada al grupo de trabajo de esta organización que se encarga de este ámbito.

---

2 ISSAI 4000, “Introducción general a las Directrices para la auditoría de cumplimiento” y ISSAI 4200, “Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros”.
3 Las ISSAI 100-400 constituyen los Principios fundamentales de la INTOSAI.
4 INCOSAI es el Congreso de INTOSAI que se celebra cada tres años.

12. En septiembre de 2005, la INTOSAI fue reorganizada según el nuevo plan estratégico de la organización y el Comité de normas de auditoría fue sustituido por el Comité de normas profesionales (PSC). Las funciones del Grupo de Trabajo de directrices de auditoría financiera fueron asumidas por el Subcomité de directrices de auditoría financiera que había sido creado dentro de la nueva estructura de comités y que depende del PSC.

13. Se ha previsto incluir en el marco de las ISSAI, dentro del segundo nivel de su estructura, un código del control de calidad (ISSAI 40) que deberán aplicar las Entidades Fiscalizadoras Superiores para todo tipo de actividades de auditoría.

La finalidad de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

14. La finalidad primordial de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI es proporcionar a los miembros de esta organización un conjunto completo de orientaciones para la auditoría de estados financieros de las entidades públicas. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI incluyen las Notas de Práctica creadas por la INTOSAI y las NIA formuladas por el IAASB, y todas ellas forman parte de la categoría de directriz dentro de la estructura de normas de la INTOSAI.

15. Los Principios fundamentales de la INTOSAI son primordiales para la realización de auditorías y la elaboración de los correspondientes informes por las Entidades Fiscalizadoras Superiores. De todos modos, al utilizar aspectos de las NIA que resultan pertinentes para las auditorías financieras realizadas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores y crear las Notas de Práctica que incluyen consideraciones específicas para las auditorías financieras de entidades públicas, la INTOSAI proporciona un conjunto completo de Directrices de auditoría financiera que pueden utilizar todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores en todos los entornos institucionales y de control.

16. Las Notas de Práctica contienen una declaración inequívoca sobre la aplicabilidad de las NIA a las auditorías de entidades públicas además de orientaciones adicionales para los auditores del sector público y están dirigidas a no sólo a ellos sino también, en su caso, a otros auditores que lleven a cabo auditorías financieras de entidades públicas, y cuando proceda servirán asimismo de guía general sobre las obligaciones de auditoría y elaboración de informes que recaen en los auditores del sector público. Existe una Nota de práctica distinta para cada NIA. Las Notas de Práctica se crean siempre que el IAASB publica nuevas NIA o actualiza las ya existentes. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI se aplican a las auditorías de estados financieros según se definen en la ISSAI 1200[5] y tratan de consideraciones adicionales de auditoría para el sector público. Las obligaciones de auditoría y elaboración de informes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores referentes a las auditorías financieras pueden incluir otros aspectos de las auditorías de regularidad (según se precisa en el párrafo 19). En el sector público, las auditorías de estados financieros aparecen combinadas a menudo con las auditorías de cumplimiento. La ISSAI 4200[6] regula esas obligaciones suplementarias de auditoría y elaboración de informes. Las

5 ISSAI 1200 “Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría”.
6 ISSAI 4200 “Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros”.

auditorías de cumplimiento incluyen una valoración sobre si las actividades, operaciones financieras e información reflejadas o contenidas en las cuentas o los estados financieros resultan conformes con las resoluciones pertinentes del poder legislativo entre las que figuran las leyes y decisiones presupuestarias, las provisiones de fondos, los contratos, los convenios de subvención, etc.

17. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI se aplican a la auditoría de todos los niveles de la administración pública. En función del mandato de fiscalización o la ley reguladora de la Entidad Fiscalizadora Superior, las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI pueden aplicarse a entidades del sector privado que gestionen servicios o fondos públicos, por ejemplo a través de acuerdos de asociación o que sean receptoras de subvenciones o ayudas públicas.

Alcance de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

18. El objetivo de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI es facilitar orientación para las auditorías de estados financieros del sector público y, dentro de ella, criterios generales sobre objetivos adicionales de auditoría y elaboración de informes en relación con la auditoría de estados financieros en el sector público.

19. Los Principios fundamentales de la INTOSAI no definen el concepto de una auditoría de estados financieros. Según la ISSAI 100[7], el pleno alcance de la fiscalización pública abarca las auditorías de regularidad y las operacionales o de gestión. La auditoría de regularidad comprende:
    a) la certificación de las cuentas rendidas por las entidades obligadas a ello, que incluye el examen y evaluación de los asientos contables y la expresión de la opinión que merezcan las cuentas y los estados financieros;
    b) la certificación de la Cuenta General del Estado;
    c) la fiscalización de los sistemas y de las operaciones financieras así como la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
    d) la fiscalización de los sistemas de control y de auditoría internos;
    e) la fiscalización de la probidad y corrección de las decisiones administrativas adoptadas en el seno de la entidad fiscalizada;
    f) el informe acerca de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización, o relacionada con ella, y que la Entidad Fiscalizadora Superior considere que deba ser puesta de manifiesto

20. El alcance de una auditoría de regularidad realizada con arreglo a la ISSAI 100 es más vasto por tanto que el alcance de una auditoría de estados financieros realizada con arreglo a las NIA.

21. Más aún, la definición de auditoría financiera en cada Entidad Fiscalizadora Superior depende de su reglamentación, mandato y estructura organizativa. El mandato puede contener obligaciones de auditoría y elaboración de informes que sean diferentes o suplementarias a las establecidas

7 ISSAI 100- “Postulados básicos de la fiscalización pública de la INTOSAI”, párrafos 38 y 39.

5 ISSAI 1200 “Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría”.
6 ISSAI 4200 “Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros”.

para la auditoría de estados financieros. La auditoría de este tipo de información exigirá a los auditores del sector público más trabajos que los requeridos exclusivamente para auditar y elaborar informes sobre los estados financieros con arreglo a las NIA.

22. Las NIA incluyen disposiciones aplicables a las auditorías financieras de entidades públicas, a menudo en un epígrafe separado, debido a la participación de la INTOSAI en su formulación. Las Notas de Práctica facilitan orientaciones adicionales que deberán tenerse en cuenta cuando guarden relación con el mandato de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

23. Aunque las Directrices de auditoría financiera pueden facilitar orientación sobre las obligaciones de auditoría y elaboración de informes de naturaleza adicional a la facilitada en las NIA, su finalidad no es servir de guía sobre el pleno alcance de una auditoría de regularidad realizada de acuerdo con los Principios fundamentales de la INTOSAI, o todas las obligaciones suplementarias de auditoría o elaboración de informes que se derivan de los mandatos de las Entidades fiscalizadoras superiores. En presencia de otras obligaciones distintas a las propias de la auditoría de estados financieros, los auditores del sector público pueden tener que aplicar otras directrices de la INTOSAI. La ISSAI 4200[8] facilita orientación sobre las obligaciones derivadas de las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.

Estructura y contenido de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

24. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI constan inicialmente de 38 ISSAI, 36 de las cuales incorporan una NIA y una Nota de Práctica para apoyar la adopción y el uso de la NIA en el sector público. La NIA y la Nota de práctica componen ambas una directriz sobre el tema correspondiente. Las restantes ISSAI, que no se basan en las NIA ni las incorporan, son la ISSAI 1000 “Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI” y la ISSAI 1003, el Glosario[9], que incluye el Glosario del IAASB y aporta términos y explicaciones de carácter complementario en relación con el sector público.

25. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI se clasifican como ISSAI (ISSAI 1000 a ISSAI 2999) dentro del sistema de la INTOSAI. Las tres últimas cifras del número de cada ISSAI corresponden al número de la NIA (por ejemplo, la ISSAI 1800 comprende la NIA 800 y su Nota de Práctica). El Apéndice 2 ofrece una visión general de las ISSAI de auditoría financiera.

26. Las NIA se caracterizan por presentar la información estructurada en distintas secciones:

a) Introducción

La parte introductoria puede contener información sobre la finalidad, el alcance y la materia de la NIA, además de las obligaciones de los auditores y otros intervinientes en el contexto de la NIA.

8 ISSAI 4200, “Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros”.
9 ISSAI 1003, “Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI”.

b) Objetivo

Cada NIA contiene una declaración inequívoca del objetivo del auditor en el ámbito de auditoría tratado en dicha NIA.

c) Definiciones

Para entender mejor las NIA, en cada una de ellas se definen los términos aplicables.

d) Exigencias

El (los) objetivo (s) se apoya (n) en exigencias claramente expresadas con la frase "el auditor deberá". Al tomar como orientación las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI, el término "deberá" se interpretará como "podrá". Cuando se haga referencia a las NIA en el informe de auditoría, habrá que atenerse a lo dispuesto en ellas.

e) Disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas

Esta parte explica con más detalle el significado o la finalidad de las exigencias, o bien incluye ejemplos de procedimientos que pueden ser apropiados en circunstancias determinadas o subsecciones relativas a "consideraciones específicas a las entidades del sector público". Estos párrafos se han insertado previo acuerdo con el IAASB para reforzar la aplicación en las auditorías financieras de entidades públicas. Algunas NIA contienen asimismo "consideraciones específicas para las auditorías de entidades de menor tamaño", que no suelen aplicarse normalmente en la auditoría de entidades públicas o que reciben ayudas públicas aun cuando la entidad en cuestión cuente con poco personal, lleve a cabo operaciones sencillas o disponga de un presupuesto relativamente reducido. En estas situaciones, la entidad pública puede tener sin embargo que llevar a cabo operaciones complicadas, como la recepción de transferencias de otras administraciones y adecuarse a leyes, reglamentos, políticas y sistemas fijados por un nivel superior de la administración y responder por el empleo del dinero del contribuyente. Por consiguiente, los auditores del sector público examinarán cuidadosamente la pertinencia de todas esas consideraciones. Las Notas de Práctica pueden incluir orientaciones adicionales en este ámbito cuando se estime importante dar más instrucciones para las auditorías de entidades públicas de menor tamaño.

27. Las Notas de Práctica para las NIA están divididas en distintas secciones:

a) Fundamentos

Está sección contiene información sobre la NIA, incluida una introducción a la misma, y el contenido de la Nota de Práctica.

b) Aplicabilidad de la NIA en la auditoría del sector público

Cada Nota de Práctica contiene una declaración inequívoca acerca de la aplicabilidad de la NIA a las auditorías de entidades públicas, en la que pueden influir cuestiones ligadas a las obligaciones legales y al mandato ampliado del auditor del sector público (legalidad/regularidad, aspectos de cumplimiento y rendimiento). En algunas Notas de Práctica, cuando se considera esencial para su alcance, se hace referencia a estas cuestiones.

c) Orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Con el fin de ayudar a los auditores del sector público a aplicar las NIA en las auditorías de entidades públicas, esta sección sirve de guía adicional y específica para este sector con carácter general y puede estructurarse en torno a los epígrafes de la NIA. Cuando proceda, los párrafos de esta sección harán referencia a los párrafos correspondientes de la NIA. La orientación puede consistir también en ejemplos más pertinentes para las auditorías de entidades públicas que los establecidos en la NIA. Cuando proceda también, se definirán términos

aplicables en esta sección, que se dividirá en subsecciones para cada ámbito. Como ejemplo de las cuestiones examinadas en esta sección pueden citarse los siguientes:

i. Cuestiones referentes a legislación específica aplicable al sector público
ii. Cuestiones referentes a aspectos de interés general del sector público, como la administración de recursos ajenos, la rendición de cuentas y la transparencia
iii. Cuestiones referentes a los distintos modelos de Entidades Fiscalizadoras Superiores (modelos de Auditor General y del Tribunal de Cuentas) y la subcontratación de tareas por dichas Entidades a empresas de auditoría externas
iv. Cuestiones referentes a principios y prácticas contables que resultan específicos de las entidades públicas
v. Cuestiones referentes a determinadas organismos (ministerios, agencias, organismos semioficiales), y sectores públicos (hacienda, defensa, justicia, sanidad, medio ambiente, etc.).
vi. Otras cuestiones directamente relacionadas con la aplicación de la NIA en las auditorías financieras de entidades públicas

Aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

Aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI en calidad de normas

28. La referencia al uso de las normas puede ser de cuatro distintos tipos en función de las normas aplicadas y el mandato de la EFS:
    a) Con arreglo a las ISSAI (1000-2999), lo que significa la plena conformidad con todas las NIA aplicables y con las orientaciones adicionales facilitadas en las Notas de Práctica para las NIA emitidas por la INTOSAI.
    b) Con arreglo a las NIA, lo que significa la plena conformidad con todas las NIA aplicables.
    c) Con arreglo a los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI[10], lo que no significa la plena conformidad con las NIA incluidas actualmente en las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000-2999).
    d) Con arreglo a las normas de auditoría nacionales que resulten pertinentes.

29. Se insta a los auditores del sector público que indiquen en su informe sobre un conjunto de estados financieros que la auditoría ha sido realizada con arreglo a las NIA a que apliquen las orientaciones adicionales para el sector público contenidas en las ISSAI 1000-2999. Cuando los auditores del sector público tengan obligaciones suplementarias de auditoría y elaboración de informes, será necesario también remitirse a las normas aplicables.

Aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI para apoyar los Principios fundamentales de la INTOSAI

30. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI han sido formuladas para apoyar la aplicación de los Principios fundamentales[11] de la INTOSAI y de las NIA (como normas u orientación junto con las Notas de Práctica). Los Principios fundamentales de la INTOSAI han sido redactados para establecer normas generales para todas las actividades de auditoría llevadas a cabo por las Entidades fiscalizadoras superiores. La aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI a modo de orientación no menoscabará la utilización de los Principios fundamenta- les de la INTOSAI como normas de auditoría dotadas de autoridad. En tal caso, se hará mención a que los Principios fundamentales de la INTOSAI constituyen las normas dotadas de autoridad.

Aplicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI para apoyar otras normas

31. The INTOSAI Financial Audit Guidelines may also, if relevant, be used by Supreme Audit Institutions to support the use of other national standards for financial audits. This is appropriate only when the national audit standards are consistent with the INTOSAI Financial Audit Guidelines.

Autoridad

Autoridad – Principios fundamentales y Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

32. Los Principios fundamentales de la INTOSAI[12] contienen los principios fundamentales que deben regir el trabajo de auditoría llevado a cabo por una Entidad Fiscalizadora Superior. Aunque corresponde a cada Entidad juzgar hasta qué punto las normas son compatibles con su mandato, examinadas a la luz de las peculiaridades constitucionales, legales o de cualquier otro tipo, uno de los principios expuestos en el Código de Ética de la INTOSAI[13] es la obligación para el auditor del sector público de aplicar normas de auditoría generalmente aceptadas.

33. Los Principios fundamentales de la INTOSAI seguirán siendo el marco normativo de fiscalización para los miembros de la INTOSAI, y su autoridad no se verá menoscabada en modo alguno por la publicación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI que incorporan las NIA y las Notas de Práctica. La INTOSAI reconoce que este marco normativo junto con la orientación facilitada por sus Directrices de auditoría financiera suministrará a sus miembros conceptos y orientaciones pertinentes para la realización de auditorías financieras.

---

10 ISSAI 100 “Postulados básicos de la fiscalización pública de la INTOSAI”, ISSAI 200 “Normas generales de fiscalización pública de la INTOSAI”. ISSAI 300 “Normas de procedimiento en la fiscalización pública de la INTOSAI”. ISSAI 400 “Normas para la elaboración de informes en la fiscalización pública de la INTOSAI”.

11 Ibídem.

12 ISSAI 100 “Postulados básicos de la fiscalización pública de la INTOSAI”, ISSAI 200 “Normas generales de fiscalización pública de la INTOSAI”. ISSAI 300 “Normas de procedimiento en la fiscalización pública de la INTOSAI”. ISSAI 400 “Normas para la elaboración de informes en la fiscalización pública de la INTOSAI”.

13 ISSAI 30- “Código de Ética de la INTOSAI”.

34. El prefacio a los Principios fundamentales de la INTOSAI declara que, si bien se ha empleado la expresión “normas” en todo el documento, queda entendido que esa palabra se ha de interpretar como sinónimo de “directrices”, quedando así la autoridad para la aplicación de las normas dentro de la esfera de competencia de cada Entidad Fiscalizadora Superior. El preámbulo a los Principios fundamentales de la INTOSAI declara que, si bien las normas de auditoría de la INTOSAI no son de obligado cumplimiento para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, expresan la opinión consensuada de éstas en cuanto a la mejor práctica. Cada una de estas Entidades debe juzgar en qué medida la aplicación de las normas es compatible con su mandato.

35. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI han de considerarse en relación con los Principios fundamentales de la INTOSAI, por lo que las Notas de Práctica no establecen exigencias de aplicación ni utilizan los términos “deberá” o “debería”. Las NIA incluyen esos términos y distinguen entre exigencias, por un lado, y disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas, por otro. No obstante, tampoco tendrían que considerarse preceptivas para la Entidad Fiscalizadora Superior.

36. Los auditores de entidades públicas pueden utilizar las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI como una guía completa para llevar a cabo auditorías financieras. Cuando las directrices se utilicen como normas, los auditores de entidades públicas respetarán la autoridad de las NIA. Los párrafos 37-43 tratan de la autoridad de las NIA.

Autoridad – Normas internacionales de auditoría

37. El objetivo del IAASB es servir al interés público para lo cual establece de manera independiente, y bajo su propia autoridad, normas de elevada calidad sobre auditoría, revisión, otros encargos de fiabilidad , control de calidad y servicios relacionados, y facilita la convergencia de normas nacionales e internacionales, lo cual contribuye a una mejor calidad y uniformidad de la profesión en estas áreas por todo el mundo, y a una mayor confianza pública en la profesión de auditor en general.

38. El IAASB formula las NIA, las Normas internacionales sobre encargos de revisión (ISRE), las Normas internacionales sobre encargos de fiabilidad o para atestiguar (ISAE) y las Normas internacionales de servicios relacionados (ISRS), que se conocen colectivamente con el nombre de Normas sobre encargos del IAASB, el cual elabora también las Normas internacionales sobre control de calidad (ISQC). Las normas sobre encargos y las ISQC se conocen colectivamente con el nombre de Normas internacionales. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI incorporan las NIA, y no invalidan las leyes o los reglamentos locales que rigen la auditoría de estados financieros históricos o los encargos de fiabilidad de otra información en un país determinado conforme a su normativa. En el supuesto de que las leyes o los reglamentos locales difieran de las normas del IAASB, o entren en conflicto con ellas, sobre un asunto determinado, el encargo cumplido de acuerdo con dichas leyes o reglamentos no se ajustará automáticamente a lo establecido en las normas del IAASB. Un contable profesional no debería considerar que se cumplan las normas del IAASB si no ha observado la totalidad de las normas aplicables al encargo.

39. Según el prefacio a las Normas internacionales sobre control de calidad, auditoría, revisión, fiabilidad y servicios relacionados, las NIA están redactadas en el contexto de una auditoría de esta-

dos financieros realizada por un auditor independiente (salvo indicación en contrario de las NIA, se entienden estados financieros que contienen información financiera histórica). El objetivo de una auditoría de estados financieros es permitir al auditor expresar una opinión sobre si los estados financieros están elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable. Las NIA en su conjunto facilitan las normas necesarias para que el trabajo del auditor se adecue a este objetivo.

40. Al ser cada vez más aceptado internacionalmente su carácter de normas internacionales para las auditorías de estados financieros, las NIA formuladas por el IAASB constituyen una fuente de orientación sólida para la aplicación de los Principios fundamentales de la INTOSAI.

41. Desde 2003 la INTOSAI tiene celebrado un acuerdo con IAASB, en virtud del cual nombra expertos entre sus miembros para participar en las *task forces* del IAASB que se encargan de formular nuevas NIA o de revisar las existentes. Los expertos de estas *task forces* promueven la inclusión de consideraciones relativas al sector público en las NIA y, por consiguiente la aplicación de estas normas en las auditorías financieras de entidades públicas. La naturaleza de las normas internacionales exige del contable profesional que ejerza su juicio profesional a la hora de aplicarlas.

42. En cada NIA se determinarán claramente su alcance, su fecha de entrada en vigor y cualquier limitación específica que afecte a su aplicabilidad. Salvo indicación en contrario de la NIA, el contable profesional está autorizado a aplicarla antes de su fecha de entrada en vigor determinada claramente en ella.

43. Si los auditores del sector público declaran expresamente en su informe sobre los estados financieros que la auditoría ha sido realizada con arreglo a las NIA, tienen la obligación de respetar la autoridad atribuida a estas normas según se establece en la NIA 200 (Apéndice 3).

Cuestiones generales de las auditorías de entidades públicas

44. Esta sección trata de algunas cuestiones generales de interés para el sector público, pero no cubre todas las cuestiones relativas a este sector que pueden tenerse en cuenta en las auditorías financieras de un entorno específico. Sin embargo, las cuestiones tratadas se han estimado de importancia general para los auditores del sector público al aplicar las ISSAI sobre auditoría financiera.

45. Los conceptos expuestos en los párrafos 46-88 se refieren a cuestiones pertinentes para los auditores del sector público que se explican con más detalle en cada NP. Sin embargo, al aplicar las directrices hay que tener en cuenta el conjunto de todas ellas.

Diferentes sistemas de fiscalización en el sector público

46. Existen diferentes modelos de auditores externos en el mundo. Los tres más comunes son los siguientes:
    a) Modelo de Auditor General
    b) Modelo de Tribunal de Cuentas
    c) Modelo de Órgano Colegiado.

47. Ahora bien, cada país puede tener un modelo único y existen muchas variaciones nacionales en cuanto al funcionamiento de una Entidad Fiscalizadora Superior que influyen a su vez en el modo en que se adoptan y aplican las ISSAI, las cuales se han elaborado para servir de guía a los auditores del sector público con independencia de su modelo. El modelo de Auditor General suele conceder prioridad a la auditoría financiera y funcionar en condiciones que hacen más pertinente la adopción de las ISSAI. El modelo de Órgano Colegiado es similar al anterior, salvo en lo referente a la estructura interna de la institución de auditoría. La diferencia principal que distingue al modelo de Tribunal de Cuentas reside en que, por lo general, los funcionarios públicos son responsables personalmente de pagos efectuados ilegalmente o sin autorización. Sin embargo, puede haber sanciones similares en el modelo de Auditor General en algunos casos. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden imponer sanciones o correcciones a los funcionarios controlados en esos entornos. La prioridad del trabajo de auditoría suele centrarse en verificar la legalidad de las operaciones en vez de expresar una opinión sobre la exactitud y fiabilidad de los estados financieros. El modelo de Órgano Colegiado puede igualmente comportar funciones jurisdiccionales. Los Principios fundamentales de la INTOSAI[14] declaran que, dado el enfoque y la estructura que poseen algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores, no todas las normas de auditoría de la INTOSAI son aplicables a todos los aspectos de su actividad. Por ejemplo, el carácter judicial del examen de los asuntos llevado a cabo por los Tribunales de Cuentas confiere a ciertos aspectos de su actividad un carácter fundamentalmente distinto de la auditoría financiera y operativa que efectúan las Entidades Fiscalizadoras Superiores organizadas en un sistema jerárquico regido por un auditor o un contador general. Las normas de la INTOSAI no regulan con detalle estas funciones jurisdiccionales.

48. En las ISSAI 1000-2999 se ha incluido, cuando se ha considerado necesario, orientación específica para las Entidades Fiscalizadoras Superiores con funciones jurisdiccionales como las que siguen el modelo de Tribunal de Cuentas. La prioridad especial dada a las cuestiones de conformidad en ese modelo puede requerir la adopción de las Directrices para las auditorías de cumplimiento[15] de la INTOSAI además de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI.

Terminología empleada en las directrices

49. En el marco de la cooperación entre la INTOSAI y el IAASB se ha empleado en las NÍA terminología “neutral con respecto al sector” en la medida de lo posible a efectos de facilitar su comprensión y aplicación tanto en el sector público como en el privado, para lo cual se ha incluido texto con la redacción apropiada en las mismas normas o en el glosario relacionado. También

14 ISSAI 100 “Postulados básicos de la fiscalización pública de la INTOSAI”, párrafo 13.
15 ISSAI 4000, ISSAI 4001 e ISSAI 4002.

pueden encontrarse las definiciones añadidas en las Notas de Práctica en el glosario de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI[16].

50. Un ejemplo de un concepto fundamental en las NIA son las cuestiones de interés público significativo que plantean las auditorías de las "entidades cotizadas en bolsa". Las NIA establecen una serie de exigencias referentes concretamente a estas entidades que pueden no ser comunes en el sector público. Ahora bien, las entidades públicas de gran envergadura, complejidad o interés público pueden caracterizarse por un gran número de partes interesadas y ser comparables a las entidades cotizadas en bolsa. Las Notas de Práctica tratan de estos conceptos que puede ser necesario interpretar de modo distinto en el sector público.

51. Los términos típicos del sector privado como "empresa" y "sociedad" en cierta medida han sido sustituidos en las NIA por términos neutrales para reflejar una interpretación más general. En algunas ISSAI, tales como la ISSAI 1315[17], se hace referencia a términos empleados en la NIA (empresa, personal comercial y de ventas) cuando se describe la estructura y componentes del control interno así como el proceso de análisis de riesgos. Los términos correspondientes en el sector público son mandato, objetivos, jefes y otro personal del programa.

Juicio profesional y escepticismo profesional

52. Los términos "juicio profesional" y "escepticismo profesional"[18] se emplean con frecuencia en las NIA para imponer exigencias a las decisiones de actuación del auditor y para describir una actitud que entraña una mente inquisitiva. Estos conceptos no se han incorporado a los Principios fundamentales de la INTOSAI[19] los cuales hacen referencia al concepto de debida diligencia: "Los auditores deben estar atentos a las deficiencias en el control, a las insuficiencias en la contabilidad, a las operaciones erróneas e irregulares, y a los resultados o situaciones que pueden ser indicativos de fraude, gastos inadecuados o ilícitos, operaciones no autorizadas, despilfarro, ineficiencia o falta de probidad." El concepto de escepticismo profesional intensifica y amplía el concepto de diligencia debida y resulta fundamental en la planificación y ejecución de la auditoría. Estos conceptos son básicos en la mayoría de las normas profesionales y se han incorporado a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI.

Aceptación y continuidad del encargo

53. Las NIA requieren que en ciertas situaciones el auditor se abstenga de expresar una opinión o abandone el encargo (o dimita)[20] siempre que el abandono sea posible en virtud de las leyes o los reglamentos aplicables. Puede ser necesario el abandono, por ejemplo, cuando:
- el auditor y la dirección no llegan a un acuerdo sobre las condiciones del encargo;
- no pueden cumplirse las exigencias deontológicas;
- surgen dificultades considerables como la imposibilidad de acceder a la documentación o de aplicar los procedimientos establecidos;

16 ISSAI 1003 "Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI".
17 ISSAI 1315 – "Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno".
18 Véase la ISSAI 1003, "Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI", para obtener definiciones completas.
19 ISSAI 200 – "Normas generales de fiscalización pública de la INTOSAI", párrafo. 2.41.
20 En las NIA sólo se utiliza el término "abandono".

- el auditor se arriesga a quedar asociado a una información que podría inducir a error;
- las limitaciones del alcance impiden obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para fundamentar la opinión de auditoría.

54. Las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, o las leyes y los reglamentos aplicables, no permiten generalmente la posibilidad de abandono y las Notas de Práctica facilitan orientación sobre otras conductas que pueden adoptarse en este tipo de situaciones.

Objetivo de una auditoría de estados financieros

55. Las NIA han sido redactadas en el contexto de la realización de una auditoría de estados financieros con arreglo a las NIA aunque dicho tipo de auditorías sea sólo una parte de la fiscalización del sector público. La NIA 200[21] describe el marco de aplicación de cada NIA. Las NIA no distinguen entre encargos separados para informar sobre auditorías de rendimiento, o auditorías de cumplimiento o sobre cuestiones como las insuficiencias de los sistemas de control. La NIA 200 explica que el objetivo general del auditor al llevar a cabo una auditoría de estados financieros consiste en:
   a) Obtener garantías razonables de que los estados financieros están en conjunto libres de incorrecciones significativas, ya sea por causa de fraude o error, que le permitan expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable.
   b) Informar sobre los estados financieros, y proceder a su comunicación según se establece en las NIA, de conformidad con las constataciones de auditoría.

56. La finalidad de una auditoría es aumentar el grado de confianza de los usuarios de los estados financieros, mediante la expresión de una opinión por el auditor sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable. En la mayoría de los marcos de finalidad general, la opinión es sobre si los estados financieros tienen, en todos sus aspectos significativos, una presentación razonable u ofrecen una imagen fiel de la situación de acuerdo con el marco establecido. Existe la posibilidad de que las leyes y los reglamentos de las instituciones de control del sector público prescriban otras maneras de redactar la opinión. Una auditoría llevada a cabo con arreglo a las NIA y las exigencias deontológicas aplicables permite al auditor expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con un marco de información financiera determinado.

57. La Declaración de Lima[22] afirma lo siguiente: “El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, como mínimo, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”. Se trata de una función más

21 NIA 200 – “Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría”.
22 ISSAI 1 – “La Declaración de Lima”.

vasta que la de expresar una opinión sobre los estados financieros. Estos objetivos de auditoría más generales pueden tratarse en otras partes del sistema de normas profesionales de la INTOSAI. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI son aplicables a las auditorías financieras de entidades públicas. Las funciones generalmente más amplias pueden hacer necesaria la aplicación de otras ISSAI en lo relativo a obligaciones suplementarias.

58. Los Principios fundamentales de la INTOSAI establecen[23] (ISSAI 100) que en algunos aspectos del mandato de una Entidad Fiscalizadora Superior, particularmente en relación con la audito- ría de estados financieros, los objetivos de fiscalización pueden ser similares a los objetivos de auditoría en el sector privado. La ISSAI 300[24] afirma que el auditor debe diseñar acciones y procedimientos de fiscalización que ofrezcan una garantía razonable de que se detecten los errores, las irregularidades y los actos ilícitos que pudieran repercutir directa y sustancialmente sobre los valores que figuran en los estados financieros, o sobre los resultados de la auditoría de regularidad. Las exigencias de regularidad en el sector público rara vez tienen menos importancia para la rendición de cuentas que la expresión de una opinión sobre los estados financieros con amplias concesiones respecto de la materialidad. El objetivo de las NIA es permitir al auditor expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con un marco de información financiera determinado. El objetivo de fiscalización de una Entidad Fiscalizadora Superior es por lo tanto más amplio que los objetivos de una auditoría realizada con arreglo a las NIA. Además, el usuario de un informe de auditoría sobre estados financieros en el sector público busca un mayor grado de rendición de cuentas que el implicado por la NIA 200 (‘decisiones económicas de los usuarios’). Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI contribuyen junto con otras normas y directrices de la INTOSAI al objetivo más amplio de la auditoría del sector público.

Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría

59. Las NIA suelen referirse a tareas que se realizan mediante acuerdo con los clientes, mientras que las Entidades Fiscalizadoras Superiores normalmente tienen la misión de presentar informes sobre responsabilidades a órganos legislativos o reguladores. Estas misiones suelen obedecer a un mandato legal y la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la obligación de llevarlas a cabo. En algunos entornos del sector público puede haber, además de las obligaciones del mandato, disposiciones contractuales para tareas de auditoría.

60. La NIA 210[25] se refiere a los acuerdos sobre los términos de un contrato y establece para los auditores exigencias relacionadas con la aceptación de un encargo. Estas exigencias ilustran que las NIA se fundan en las relaciones con el cliente y no en las competencias legales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Sin embargo, la necesidad de mantener una relación de cooperación con la entidad controlada es común en ambos casos.

23 ISSAI 100 – “Postulados básicos de la fiscalización pública de la INTOSAI”.
24 ISSAI 300 – “Normas de procedimiento en la fiscalización pública de la INTOSAI”.
25 NIA 210 – “Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría”.

61. Además de las exigencias y la orientación contenidas en las NIA, pueden pesar más consideraciones para los auditores del sector público al aceptar encargos de auditoría. Por ejemplo, las aptitudes y competencia requeridas para una auditoría pueden ser mayores e incluir el conocimiento de las disposiciones aplicables en materia de elaboración de informes, por ejemplo, con destino al poder legislativo, a un órgano regulador o a la ciudadanía. Los auditores del sector público pueden verse a veces en la necesidad de adaptar su enfoque para adecuarse a las exigencias de las NIA, aplicando por ejemplo procedimientos relativos a la aceptación y la continuidad con el cliente a fin de obtener información valiosa para analizar el riesgo y elaborar los informes correspondientes.

62. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores normalmente han de llevar a cabo la auditoría según lo establecido en su mandato y no suelen tener la opción de rechazar un encargo. La NIA 210 exige al auditor que no acepte un contrato si no se cumplen determinadas condiciones salvo que se vea obligado a ello por imperativo legal o reglamentario. En esos casos, cuando no se aplique esa exigencia, la Nota de Práctica facilitará orientaciones adicionales a los auditores del sector público sobre la línea de conducta más adecuada.

63. La NIA 210 exige al auditor obtener de la dirección y, en los casos que proceda, de los encargados de la gobernanza la declaración de que conocen y aceptan sus obligaciones. Si las leyes o los reglamentos regulan con suficiente detalle las condiciones del contrato, no será necesario posiblemente consignarlas en una carta de compromiso u otra forma aceptable de acuerdo por escrito. Puede haber excepciones a la exigencia de obtener de la dirección y, en los casos que proceda, de los encargados de la gobernanza la declaración de que conocen y aceptan sus obligaciones. Este tipo de encargos suele ser frecuente en el sector público y no suele utilizarse un acuerdo por escrito sobre sus condiciones. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI fomentan la introducción de estos acuerdos en la auditoría del sector público por los motivos expuestos en la Nota de Práctica.

Procesos de garantía de calidad

64. Los Principios fundamentales de la INTOSAI no contienen normas diferenciadas sobre el control de calidad del trabajo de auditoría, pero es posible encontrar orientación en las normas generales, que no definen las obligaciones del auditor en cuanto al control de calidad, sino que se centran en la responsabilidad conferida a la Entidad Fiscalizadora Superior de establecer disposiciones en materia de garantía de calidad[26]. La NIA 220[27] requiere del auditor que aplique procedimientos de control de calidad en las auditorías y sus disposiciones son aplicables al trabajo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Esta NIA se basa en la premisa de que la empresa (o el equivalente en el sector público) está sujeta a los procedimientos de control de calidad de la ISQC 1[28] o a exigencias nacionales como mínimo tan estrictas como ella.

26 ISSAI 200 “Normas generales de fiscalización pública de la INTOSAI”, párrafo 1.27.
27 NIA 220, “Control de calidad en una auditoría de estados financieros”.
28 ISQC 1, “Control de Calidad para las empresas que realizan auditorías y revisiones de estados financieros, y otros de Garantía y Servicios Relacionados”.

65. En las empresas de auditoría del sector privado, los socios son individualmente responsables de los encargos de auditoría y tienen autoridad para vincular a la empresa. En el caso de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, el Auditor General, el Órgano Colegiado o el Tribunal de Cuentas tienen una responsabilidad de carácter global, aunque pueden delegarse las tareas operativas diarias. Por ejemplo, todos los auditores responsables de un encargo determinado en una Entidad Fiscalizadora Superior que siga el modelo de Auditor General dependerán jerárquicamente de éste en última instancia. En el sector público, es importante seleccionar revisores de control de calidad que sean independientes de la entidad controlada y puedan aportar una evaluación objetiva aunque formen parte de la misma dirección estratégica del auditor responsable de un encargo.

66. Además la ISQC 1[29] requiere que exista una rotación de socios para las entidades cotizadas en bolsa tras un período determinado. Esta exigencia puede aplicarse, dentro del sector público, a entidades que presenten un considerable interés público. Ahora bien, la legislación que regula el nombramiento y duración del cargo del Auditor General puede hacer la rotación impracticable. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen la posibilidad de instaurar políticas y procedimientos para promover que se cumpla el espíritu de esta exigencia (por ejemplo, mediante la rotación de personal clave con responsabilidad operativa para el encargo, la exigencia de revisiones de control de calidad del encargo o la práctica de una revisión paritaria).

Documentos de trabajo y documentación de auditoría

67. Los Principios fundamentales de la INTOSAI[30] establecen que el auditor debe asegurarse de que los documentos de trabajo contengan las pruebas que sirvan de fundamento suficiente y adecuado a las conclusiones, recomendaciones y opiniones expresadas. Más aún, el párrafo 5.5 requiere de los auditores que justifiquen documentalmente, de manera adecuada, todos los hechos relativos a la fiscalización, incluso los antecedentes y la extensión de la planeación, del trabajo realizado y de los hechos puestos de manifiesto. La NIA 230[31] exige al auditor que recoja la documentación de auditoría en un expediente y complete el proceso administrativo de compilación del expediente final de auditoría en tiempo oportuno tras la fecha del informe de auditoría, y que no destruya o se deshaga de documentación de auditoría de ningún tipo antes de que finalice el período de conservación de la información. La ISQC 1[32] (o exigencias nacionales como mínimo tan estrictas) requiere de las organizaciones de auditoría que establezcan políticas y procedimientos para compilar los expedientes. En el sector público estas exigencias de documentación y conservación de la información pueden estar sujetas a obligaciones legales de confidencialidad, por un lado, y de derechos de acceso atribuidos a terceros, por otro. La ISQC 1 establece exigencias a las empresas de auditoría (y equivalentes del sector público) en materia de control de calidad. La Nota de Práctica para la NIA 230 establece orientaciones adicionales en relación con la documentación.

26 ISSAI 200 “Normas generales de fiscalización pública de la INTOSAI”, párrafo 1.27.
27 NIA 220, “Control de calidad en una auditoría de estados financieros”.
28 ISQC 1, “Control de Calidad para las empresas que realizan auditorías y revisiones de estados financieros, y otros de Garantía y Servicios Relacionados”.
29 ISQC 1 – “Norma internacional de control de calidad 1- Control de Calidad para las empresas que realizan auditorías y revisiones de estados financieros, y otros de Garantía y Servicios Relacionados”. Esta norma establece exigencias para empresas de auditorías en materia de control de calidad y no está incluida en las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI.
30 ISSAI 300 – “Normas de procedimiento en la fiscalización pública de la INTOSAI”, párrafo 2.3 (d).
31 NIA 230 – “Documentación de auditoría”.

Comunicación

68. La NIA 260[33] define los encargados de la gobernanza como "la (s) persona (s) u organización (ones) con la responsabilidad en la supervisión de la dirección estratégica de la entidad y con obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas de la entidad." En el sector público, identificar a los encargados de la gobernanza puede constituir una tarea ardua. La entidad controlada puede formar parte de una estructura más vasta con órganos de gobernanza situados en diversos niveles de organización. En algunos casos, puede haber también distintas exigencias de elaboración de informes en relación con aspectos de auditorías financieras y de cumplimiento que abarquen órganos de gobernanza distintos. Las Notas de Práctica para las NIA referentes a la comunicación facilitan orientación adecuada para satisfacer las necesidades y expectativas del poder legislativo o de los órganos reguladores competentes.

69. La NIA 260 establece exigencias de comunicación anual de conformidad con exigencias deontológicas referentes a la independencia del auditor. Además de las consideraciones descritas en las ISSAI, cuestiones expuestas en el Código de Ética de la INTOSAI, como la neutralidad política, pueden ser también importantes para los auditores del sector público.

70. Los auditores del sector público pueden también tener fijadas obligaciones de comunicación más amplias que las previstas en la NIA 260. Según se declara en las Notas de Práctica correspondientes, es posible que los auditores del sector público tengan que comunicar con el poder legislativo, los órganos reguladores competentes, o los organismos de financiación correspondientes.

Detección de fraudes y errores

71. Los Principios fundamentales de la INTOSAI[34] afirman que la Entidad Fiscalizadora Superior debe asegurarse de que las técnicas empleadas son suficientes para detectar de una forma razonable todos los errores e irregularidades cuantitativamente significativos. La NIA 240[35] exige al auditor, como principio básico, que al planificar la auditoría analice el riesgo de que los estados financieros por causa de fraude o error puedan verse afectados por incorrecciones significativas, y también que indague con la dirección si se han descubierto fraudes. Los auditores del sector público pueden tener una obligación establecida formalmente en su mandato de detectar fraudes y, debido a la utilización de fondos públicos, tener que actuar con más intensidad en asuntos de fraude, por lo que es posible que deban reaccionar para satisfacer las expectativas de los ciudadanos al respecto.

72. Otro ámbito que puede presentar diferencias significativas con respecto a las auditorías del sector privado es el relacionado con las obligaciones de actuación del auditor del sector público en algunos entornos de dicho sector tras el descubrimiento de un delito. La Nota de Práctica para la NIA 240 hace referencia a las obligaciones más amplias de elaboración de informes en el sector público para hacer frente a posibles problemas de rendición de cuentas.

---

32 ISQC 1 – "Control de Calidad para las empresas que realizan auditorías y revisiones de estados financieros, y otros de Garantía y Servicios Relacionados".
33 NIA 260 – "Comunicación con los encargados de la gobernanza".
34 ISSAI 300 – "Normas de procedimiento en la fiscalización pública de la INTOSAI" párrafo 5.3.
35 NIA 240 – "Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros".

73. Muchas Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen la responsabilidad de contribuir a la prevención y detección del fraude de conformidad con los Principios fundamentales de la INTOSAI. La NIA 240 amplía criterios sobre el riesgo de auditoría y trata de su aplicación respecto del riesgo de incorrecciones materiales por causa de fraude. En el sector público, las obligaciones de los auditores pueden derivarse de leyes, reglamentos o directivas sobre la entidad controlada o regirse separadamente por el mandato de auditoría, y no limitarse por tanto al riesgo de incorrecciones materiales en los estados financieros por causa de fraude. Las obligaciones del auditor en relación con el fraude pueden ser más amplias que en el sector privado e incluir aspectos de cumplimiento, rendición de cuentas y buena gestión financiera del sector público.

74. En la Nota de Práctica se incluyen ámbitos en los que los auditores del sector público deben estar atentos a los riesgos de fraude como los de adjudicación de contratos públicos, subvenciones, privatizaciones, declaración falsa e intencionada de resultados e información, y abuso de poder o de autoridad.

Consideración por el auditor de leyes y reglamentos

75. La ISSAI 300[36] declara que la auditoría de regularidad constituye un aspecto esencial de la fiscalización pública. Un objetivo importante de este tipo de auditoría es el de velar, utilizando todos los medios disponibles, por la integridad y validez del presupuesto y de las cuentas públicas. Gracias a ello, el Parlamento u otros usuarios de los informes de auditoría están en condiciones de constatar con certeza la magnitud y la evolución de las obligaciones financieras del Estado. A tal fin, los auditores del sector público procederán al examen de las cuentas y de los estados financieros de la Administración con objeto de asegurar que todas las operaciones han sido debidamente contraídas, ordenadas, liquidadas y registradas. Los Principios fundamentales de la INTOSAI conceden una importancia particular al examen de la conformidad con las leyes y los reglamentos en las auditorías en el sector público, ya que los responsables de adoptar decisiones deben saber si se han respetado las leyes y los reglamentos, si sus resultados son conformes a los objetivos propuestos y, en su defecto, qué modificaciones se consideran necesarias.[37] Además de la auditoría de estados financieros, muchos encargos del sector público incluyen obligaciones suplementarias para el auditor de consideración de leyes y reglamentos que no tienen una incidencia significativa en los estados financieros. La ISSAI 4200[38] trata de las obligaciones del auditor en las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.

76. La NIA 250[39] afirma que el auditor no tiene la responsabilidad de impedir actos de incumplimiento de la normativa. Los auditores del sector público pueden tener, como ya se ha citado, obligaciones suplementarias respecto de la conformidad con leyes y reglamentos. Asimismo deben tenerse en cuentas las expectativas de los ciudadanos a la hora de planificar y ejecutar los procedimientos de auditoría.

36 ISSAI 300- “Normas de procedimiento en la fiscalización pública de la INTOSAI” párrafo 4.1.
37 ISSAI 300 – “Normas de procedimiento en la fiscalización pública de la INTOSAI” párrafo 4.2.
38 ISSAI 4200 – Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.

Análisis de riesgos y procedimientos de auditoría

77. Las normas sobre el riesgo de auditoría[40] resultan fundamentales en un enfoque basado en el riesgo ligado a la actividad o de negocio que la NIA 315 define como un "riesgo derivado de condiciones, hechos, circunstancias, acciones u omisiones significativas que podrían afectar negativamente a la capacidad de la entidad para conseguir sus objetivos y ejecutar sus estrategias o derivado del establecimiento de objetivos y estrategias inadecuadas." El riesgo de negocio es más amplio que el riesgo de incorrecciones materiales en los estados financieros.

78. El concepto general de riesgo de negocio se aplica en el contexto de la identificación y el análisis de riesgos en la auditoría del sector público donde este concepto se refiere al riesgo de falta de realización o de éxito de las actividades de las administraciones públicas, incluidos programas, estrategias de programas y objetivos. También pueden afectar al sector público riesgos ligados a circunstancias como el clima político, el interés público, el carácter sensible de los programas o la posible falta de conformidad con la legislación o las normas aplicables.

79. Además de las exigencias y la orientación contenidas en la NIA, pueden pesar más consideraciones en los auditores del sector público al analizar los riesgos y concebir procedimientos de auditoría. Para adquirir un conocimiento de la entidad, los auditores del sector público tendrán en cuenta el carácter más amplio de su mandato y cualesquiera otras leyes, reglamentos, directivas o requisitos que afecten a las operaciones de la entidad, así como los objetivos de la dirección, entre ellos la rendición de cuentas. La información correspondiente al análisis de riesgos puede obtenerse también a partir de una auditoría del rendimiento o bien de otras fuentes pertinentes como el testimonio de funcionarios públicos o informes o actas de reuniones del poder legislativo.

80. Los auditores del sector público, a diferencia de los auditores del sector privado, pueden tener obligaciones de elaboración de informes sobre la eficacia del control interno o la conformidad con leyes y reglamentos, por lo que sus revisiones de los sistemas de control interno pueden ser más amplias y detalladas que en el sector privado. Las obligaciones en materia de elaboración de informes pueden ser también mayores cuando los auditores del sector público deben comunicar todas las deficiencias identificadas y todas las desviaciones de cumplimiento que afecten al control interno (y no sólo las que revistan una importancia significativa) al poder legislativo u otras instancias públicas. En las Notas de Práctica correspondientes se facilita más orientación sobre el análisis de riesgos.

La materialidad en las auditorías de entidades públicas

81. El riesgo de incorrecciones materiales se define en la NIA 200[41] como la posibilidad de que los estados financieros contengan errores significativos antes de la auditoría. En una auditoría de estados financieros, las incorrecciones son materiales cuando individualmente o junto con otras incorrecciones, pueden dar lugar a pensar razonablemente que influyen en las decisiones econó-

39 NIA 250 – "Consideración de la normativa en una auditoría de estados financieros".
40 NIA 315 – "Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno", NIA 330- "Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados" y NIA 500- "Evidencia de auditoría".

micas adoptadas por los usuarios sobre la base de los estados financieros. La materialidad presenta aspectos cuantitativos y cualitativos. En el sector público, la materialidad no se limita a las decisiones económicas de los usuarios. Los órganos legislativos y reguladores son con frecuencia los principales destinatarios de los estados financieros del sector público y pueden utilizarlos no sólo para tomar decisiones económicas sino también para pronunciarse sobre la continuación de determinados programas o financiamientos públicos. Los aspectos cualitativos de la materialidad son más importantes por lo general en el sector público que en el privado.

82. Las NIA que tratan de la materialidad establecen procedimientos para determinar los umbrales de la misma. En el sector público, los umbrales de materialidad pueden ser más bajos que los prescritos por las NIA debido al carácter sensible de algunos programas u operaciones, el interés público, la necesidad de una supervisión legislativa y una regulación eficaces y la naturaleza de la incorrección o la desviación (por ejemplo, si guarda relación con casos de fraude o corrupción).

83. El mandato más amplio que caracteriza al sector público puede hacer necesaria la auditoría de determinados aspectos relativos al cumplimiento y al control interno. Aunque las incorrecciones en la declaración de pequeños importes pueden parecer triviales, ni siquiera las ligeras desviaciones de cumplimiento o de control interno suelen considerarse triviales por su naturaleza. Aun cuando una operación, de la magnitud que sea, se haya registrado correctamente en los estados financieros, constituirá un caso de incumplimiento o de desviación del control interno si su carácter es ilegal o fraudulento o no respetó los controles.

84. Muchos auditores del sector público tienen la obligación de comunicar a la dirección o a los encargados de la gobernanza todas (no sólo las significativas) las incorrecciones detectadas o las desviaciones de cumplimiento o control, dado que pueden tener repercusiones en un contexto más amplio. En virtud de su mandato, algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden incluso decidir que se corrijan los casos de incumplimiento.

Informes de auditoría en el sector público

85. Una mayor coherencia en términos de informes de auditoría favorece la credibilidad dado que ayuda a dilucidar si su elaboración ha obedecido a las normas profesionales y facilita al lector la tarea de identificar las modificaciones de la opinión y conclusiones de auditoría tales como las deficiencias de control interno y los casos de falta de conformidad con las normas. Las NIA 700, 705, 706, 800, 805 y 810 tratan del formato que deberán tener los informes para las auditorías realizadas con arreglo a las NIA. En el sector privado, el informe de auditoría suele ser una comunicación unilateral dirigida a las partes interesadas como accionistas o el consejo de dirección en la que se describen el trabajo de auditoría llevado a cabo y las normas en que se ha basado, se exponen las obligaciones del auditor y de la dirección y se expresa claramente la opinión de auditoría. En algunos casos, el informe puede incluir otros párrafos para tratar cuestiones importantes de forma más pormenorizada.

41 NIA 200 – “Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría”.

86. Los informes de auditoría del sector público suelen tener la misma estructura aunque tienden a ser más largos e incluyen más cuestiones. En la legislación referente al sector público, el mandato o la práctica habitual pueden llevar al auditor de este sector a informar de las constataciones, conclusiones, recomendaciones y respuestas de la dirección. Esta información se añade a la contenida en el informe de auditoría sobre los estados financieros que se contempla en la ISSAI 1700[42].

Traducción de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

87. El FAS ha establecido una serie de procedimientos para traducir a las lenguas oficiales de la INTOSAI[43] las orientaciones incluidas en las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI. Estos procedimientos se ajustan a las instrucciones dictadas por el Comité de normas profesionales de la INTOSAI en su reunión de junio de 2006 en Washington, DC.

88. Todas las orientaciones de la INTOSAI en sus Directrices de auditoría financiera se presentan en inglés a efectos de recibir comentarios, los cuales pueden aportarse en todas las lenguas oficiales de la INTOSAI.

89. La traducción a las lenguas oficiales de la INTOSAI tiene lugar antes de la aprobación de las ISSAI por INCOSAI. La garantía de la calidad de las traducciones es asegurada por los miembros del FAS, los expertos asumidos para la formulación de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI u otros órganos de la INTOSAI.

90. Ahora bien, las NIA, formuladas por el IAASB y aprobadas como parte de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI, se publican en inglés y no son traducidas por la INTOSAI. Las NIA están sujetas a derechos de autor de la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Ésta ha creado una base de datos de traducciones de sus publicaciones por terceros, en la que figuran las lenguas, el título de las publicaciones, el nombre de la organización traductora y en su caso listas de términos clave traducidos. La IFAC no ha revisado la calidad de las publicaciones o los términos clave traducidos. Para servir el interés público y promover el cumplimiento de normas profesionales de calidad, y su convergencia internacional, la IFAC ha puesto a disposición del público esta base de datos de traducciones en su sitio web[44].

91. Las traducciones de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI por las EFS han de ajustarse a las recomendaciones para la traducción que figuran en el Apéndice 4, mientras que las traducciones de las NIA han de respetar la *Policy for Translating and Reproducing Standards Issued by the IFAC*[45] de diciembre de 2008

42 ISSAI 1700 – "Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros".
43 Las lenguas oficiales de la INTOSAI son alemán, árabe, español, francés e inglés.
44 http://www.ifac.org/Translations/database.php.
45 http://www.ifac.org/Downloads/TranslationOfstandards.pdf.

Apéndice 1 – Conexión entre los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI (ISSAI 100-400) y las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000-2999)

1. Este apéndice refleja la interrelación entre los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI y las Normas internacionales de auditoría incorporadas a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI junto con una Nota de Práctica. La conexión se presenta comenzando por los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI. Para cada tema o párrafo de los Principios fundamentales, cuando se presenta orientación adicional en una ISSAI incluidas las Directrices de auditoría financiera, se expone la NIA correspondiente con su número, título y una breve descripción del contexto.

2. Esta lista no pretende abarcar todos los párrafos de los Principios fundamentales de la INTOSAI y las ISSAI, correspondientes, sino que ofrece una visión general de cómo las Directrices de auditoría financiera y las NIA encajan en la estructura de la INTOSAI.

ISSAI 100 – Postulados básicos de la fiscalización pública

Principios fundamentales de auditoría	*Orientación correspondiente a las ISSAI 1000-2999*	
General	ISSAI 1000	Introducción a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI
General	ISSAI 1200	Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría
§ 8 – 11	ISSAI 1320	La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría
§ 16	ISSAI 1500	Evidencia de auditoría
	ISSAI 1501	Evidencia de auditoría- Consideraciones adicionales en determinados ámbitos
§ 31	ISSAI 1315	Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno
	ISSAI 1450	Valoración de las incorrecciones detectadas durante la auditoría

ISSAI 200 – Normas generales de la fiscalización pública y normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores

Normas generales	*Orientación correspondiente a las ISSAI 1000-2999*	
General	ISSAI 1000	Introducción a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI
General	ISSAI 1220	Control de calidad en una auditoría de estados financieros
§ 1.2.(d), 1.15	ISSAI 1300	Planificación de una auditoría de estados financieros
Normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores	*Orientación correspondiente a las ISSAI 1000-2999*	
General	ISSAI 1200	Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría
General	ISSAI 1210	Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría
§ 2.34 – Audit Opinion	ISSAI 1700	Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros
§ 2.35 – 43	ISSAI 1220	Control de calidad en una auditoría de estados financieros
§ 2.2.37 – Methodologies	ISSAI 1520	Procedimientos analíticos
	ISSAI 1530	Muestreo de auditoría
	ISSAI 1315	Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno
	ISSAI 1450	Valoración de las incorrecciones detectadas durante la auditoría
§ 2.41 Fraud	ISSAI 1240	Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros.
§ 2.2.43 – 45	ISSAI 1600	Consideraciones específicas- Auditorías de estados financieros correspondientes a un grupo (incluido el trabajo de los auditores de los componentes)
	ISSAI 1610	Utilización del trabajo de los auditores internos
	ISSAI 1620	Utilización del trabajo de un experto
§ 2.46 – Confidencialidad	ISSAI 1230	Documentación de auditoría

ISSAI 300 – Normas de procedimiento en la fiscalización pública

Normas de auditoría	*Orientación correspondiente a las ISSAI 1000-2999*	
§§ 1.1 – 1.4.	ISSAI 1300	Planificación de una auditoría de estados financieros
	ISSAI 1315	Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno
	ISSAI 1320	La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría
	ISSAI 1330	Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados
§§ 2.1 – 2.5	ISSAI 1220	Control de calidad en una auditoría de estados financieros
§§ 3.1 – 3.4	ISSAI 1315	Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales y estudio y evaluación mediante la comprensión de la entidad y su entorno
	ISSAI 1330	Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados
§§ 4.1 – 4.7 Cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables	ISSAI 1250	Consideración de la normativa en una auditoría de estados financieros
	ISSAI 1240	Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros
§ 5.2 – Sistemas informáticos	ISSAI 1315	Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno
	ISSAI 1330	Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados
§ 5.3 – Materialidad	ISSAI 1320	La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría
§§ 5.1 – 5.7 Evidencia de auditoría	ISSAI 1500	Evidencia de auditoría
	ISSAI 1501	Evidencia de auditoría-Consideraciones adicionales en determinados ámbitos
	ISSAI 1230	Documentación de auditoría
§ 5.3 – Técnicas de obtención de la evidencia de auditoría	ISSAI 1505	Confirmaciones externas
	ISSAI 1510	Encargos iniciales de auditoría – Saldos de apertura
	ISSAI 1520	Procedimientos analíticos
	ISSAI 1530	Muestreo de auditoría
	ISSAI 1540	Auditoría de estimaciones contables, incluido el valor razonable e información relacionada
	ISSAI 1550	Partes vinculadas
	ISSAI 1560	Hechos posteriores
	ISSAI 1570	Empresa en funcionamiento
	ISSAI 1580	Manifestaciones escritas
§§ 6.1 – 6.4 Análisis de estados financieros	ISSAI 1520	Procedimientos analíticos

ISSAI 400 – Normas para la elaboración de informes en la fiscalización pública

Orientación correspondiente a las ISSAI 1000-2999

General – Elaboración de informes	ISSAI 1700	Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros
	ISSAI 1705	Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente
Informe de auditoría		
	ISSAI 1706	Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente
	ISSAI 1260	Comunicación con los encargados de la gobernanza
	ISSAI 1265	Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y a la Dirección
	ISSAI 1800	Consideraciones específicas-Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales
	ISSAI 1805	Consideraciones específicas-Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero
	ISSAI 1810	Encargos para informes sobre estados financieros resumidos
§ 4.3 – Objetivos	ISSAI 1200	Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría
§ 4.17 – Control interno	ISSAI 1315	Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la compresión de la entidad y su entorno
§ 4.17 – Fraude	ISSAI 1240	Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros

Appendix 2 – ISSAIs, effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009

ISSAI No.	Nota	Descripción
ISSAI 1000	*[46]	Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI
ISSAI 1003	***[47]	Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI
ISSAI 1200	**[48]	Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría
ISSAI 1210	**	Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría
ISSAI 1220	**	Control de calidad en una auditoría de estados financieros
ISSAI 1230	**	Documentación de auditoría
ISSAI 1240	**	Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros
ISSAI 1250	**	Consideración de la normativa en una auditoría de estados financieros
ISSAI 1260	**	Comunicación con los encargados de la gobernanza
ISSAI 1265	**	Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y la dirección
ISSAI 1300	**	Planificación de una auditoría de estados financieros
ISSAI 1315	**	Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno
ISSAI 1320	**	La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría
ISSAI 1330	**	Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados
ISSAI 1402	**	Consideraciones de auditoría relativas a entidades que utilizan organizaciones de servicios
ISSAI 1450	**	Valoración de las incorrecciones detectadas durante la auditoría
ISSAI 1500	**	Evidencia de auditoría
ISSAI 1501	**	Evidencia de auditoría – Consideraciones adicionales en determinados ámbitos
ISSAI 1505	**	Confirmaciones externas
ISSAI 1510	**	Encargos iniciales de auditoría – Saldos de apertura
ISSAI 1520	**	Procedimientos analíticos
ISSAI 1530	**	Muestreo de auditoría
ISSAI 1540	**	Auditoría de estimaciones contables, incluido el valor razonable, e información relacionada
ISSAI 1550	**	Partes vinculadas
ISSAI 1560	**	Hechos posteriores
ISSAI 1570	**	Empresa en funcionamiento
ISSAI 1580	**	Manifestaciones escritas
ISSAI 1600	**	Consideraciones específicas – Auditorías de estados financieros correspondientes a un grupo (incluido el trabajo de los auditores de los componentes)
ISSAI 1610	**	Utilización del trabajo de los auditores internos
ISSAI 1620	**	Utilización del trabajo de un experto

ISSAI 1700	**	Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros
ISSAI 1705	**	Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente
ISSAI 1706	**	Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente
ISSAI 1710	**	Información comparativa – Cifras correspondientes y estados financieros comparativos
ISSAI 1720	**	La responsabilidad del auditor en relación con otra información en documentos que contienen estados financieros auditados
ISSAI 1800	**	Consideraciones específicas – Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales
ISSAI 1805	**	Consideraciones específicas – Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero
ISSAI 1810	**	Encargos para informar sobre estados financieros resumidos

46* Estas ISSAI contienen orientaciones desarrolladas por la INTOSAI.
47*** La ISSAI 1003 incluirá un glosario elaborado por el IAASB y explicaciones añadidas para las auditorías de entidades públicas.
48** Estas ISSAI constan de la NIA correspondiente junto con su Nota de Práctica creada por la INTOSAI.

Apéndice 3 – Autoridad atribuida a las NIA

Extracto de la NIA 200 (aplicable a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009)

2. Las NIA han sido redactadas en el contexto de la realización de una auditoría de estados financieros por un auditor y tendrán que adaptarse según requieran las circunstancias cuando se apliquen a las auditorías de otra información financiera histórica. Las NIA no abordan las obligaciones del auditor que puedan existir en leyes, reglamentos u otras normas en conexión, por ejemplo, con la oferta pública de valores y diferir de las obligaciones establecidas en las NIA. En esos casos, el auditor puede considerar útiles las NIA en algunos aspectos, pero tendrá que adecuarse a las obligaciones legales, reglamentarias o profesionales.

Una auditoría de estados financieros

3. La finalidad de una auditoría es aumentar el grado de confianza de los destinatarios de los estados financieros, mediante la expresión de una opinión por el auditor sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable. En la mayoría de los marcos de finalidad general, la opinión se centra en si los estados financieros, en todos sus aspectos significativos, constituyen una imagen fiel y una presentación razonable de la situación de acuerdo con el marco. Una auditoría permite al auditor formarse esa opinión cuando se realiza con arreglo a las NIA y las exigencias deontológicas pertinentes. (Ref.: Párrafo A1)

4. Los estados financieros sometidos al control de la auditoría son los de la entidad, elaborados por su dirección bajo la supervisión de los encargados de la gobernanza. Las NIA no imponen obligaciones a la dirección ni a los encargados de la gobernanza ni tampoco invalidan las leyes y los reglamentos que rigen sus obligaciones. No obstante, la realización de una auditoría con arreglo a las NIA se basa en la premisa de que la dirección y, cuando proceda, los encargados de la gobernanza han reconocido determinadas obligaciones que son fundamentales para la ejecución de la auditoría. Una auditoría de los estados financieros no libera a la dirección ni a los encargados de la gobernanza de sus responsabilidades. (Ref.: Párrafo A2-A11)

5. Como base de la opinión del auditor, las NIA exigen al auditor que obtenga garantías razonables de que los estados financieros en conjunto están libres de incorrecciones significativas, ya sea por causa de fraude o error. La garantía razonable representa un nivel de fiabilidad elevado. Se consigue cuando el auditor ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada para reducir el riesgo de auditoría (es decir, el riesgo de que el auditor exprese una opinión inadecuada cuando los estados financieros están afectados por incorrecciones materiales) a un nivel aceptablemente bajo. Sin embargo, la garantía razonable no constituye un nivel de fiabilidad absoluto, porque hay limitaciones inherentes a una auditoría que hace que la evidencia de auditoría con la que el auditor extrae conclusiones y fundamenta su opinión sea en su mayor parte más persuasiva que conclusiva. (Ref.: Párrafo A28–A52)

6. El auditor aplica el concepto de materialidad al planificar y ejecutar la auditoría y al valorar la repercusión de las incorrecciones detectadas o no corregidas en los estados financieros[49]. Por lo general, se entenderá que las incorrecciones, incluidas las omisiones, son materiales si, individualmente o junto con otras incorrecciones, pueden dar lugar a pensar razonablemente que influyen en las decisiones económicas adoptadas por los usuarios sobre la base de los estados financieros. El juicio sobre la materialidad dependerá de las circunstancias y de la percepción que tenga el auditor de las necesidades de información financiera de los usuarios de los estados financieros, así como de la envergadura en cuestión, o naturaleza de la incorrección o de ambas. La opinión de auditoría se refiere a los estados financieros en conjunto por lo que el auditor no es responsable de la detección de incorrecciones que no resulten materiales en relación con el conjunto de los estados financieros.

7. Las NIA contienen objetivos, exigencias y disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas para ayudar al auditor a obtener garantías razonables, y establecen que el auditor deberá aplicar su juicio profesional y mantener una actitud de escepticismo profesional a través de todo el proceso de planificación y ejecución de la auditoría y asimismo:
   - Identificar y evaluar los riesgos de incorrecciones materiales, ya sea por causa de fraude o error, gracias a la comprensión de la entidad y su entorno, incluido el control interno.
   - Obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada sobre la existencia en su caso de incorrecciones significativas, gracias a la concepción y formulación de las respuestas adecuadas a los riesgos evaluados.
   - Formarse una opinión sobre los estados financieros con arreglo a las conclusiones derivadas de la evidencia de auditoría obtenida.

8. La modalidad que revista la opinión emitida por el auditor dependerá del marco de información financiera y de las leyes y los reglamentos aplicables. (Ref.: Párrafo A12-A13)

9. El auditor puede tener también otras obligaciones de comunicación e información a los usuarios, la dirección, los encargados de la gobernanza, o terceros ajenos a la entidad, en relación con las cuestiones que surjan en la auditoría. Las obligaciones pueden estar contenidas en las NIA o en las leyes y los reglamentos aplicables[50].

Fecha de entrada en vigor

10. Esta NIA entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009.

Objetivos generales del auditor

11. Al llevar a cabo una auditoría de estados financieros, los objetivos generales del auditor son:
   a) Obtener garantías razonables de que los estados financieros están libres de incorrecciones significativas, ya sea por causa de fraude o error, para poder expresar una opinión de que los

49 NIA 320, “La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría” y NIA 450, “Valoración de las incorrecciones detectadas durante la auditoría.”
50 Véase, por ejemplo, la NIA 260, “Comunicación con los encargados de la gobernanza;”y párrafo 43 de la NIA 240, “Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros”.
51 En las NIA, sólo se utiliza el término “abandono”.

estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable.

b) Informar sobre los estados financieros, y realizar sus comunicaciones según se establece en las NIA, conforme a las constataciones de auditoría.

12. En todos los casos, cuando no puedan obtenerse garantías razonables y la expresión de una opinión con reservas en el informe de auditoría sea insuficiente, dadas las circunstancias, para informar a los usuarios de los estados financieros, las NIA exigen que el auditor se abstenga de expresar su opinión o abandone[51] el encargo (o dimita) siempre que el abandono sea posible conforme a la ley o al reglamento aplicable.

Definiciones

13. A los efectos de las NIA, los siguientes términos tendrán el significado que se les atribuye a continuación:

a) Marco de información financiera aplicable – Un marco de información financiera adoptado por la dirección, y cuando proceda por los encargados de la gobernanza, para la elaboración de los estados financieros, que resulte aceptable teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad y el objetivo de los estados financieros, o en función de lo dispuesto en leyes y reglamentos. El término "marco de presentación razonable" se utiliza para designar un marco de información financiera que exige el cumplimiento de los requisitos establecidos en el marco y:

(i) parte del reconocimiento expreso o implícito que, para lograr una presentación razonable de los estados financieros, puede ser necesario que la dirección revele otra información que la requerida específicamente por el marco; o

(ii) parte del reconocimiento expreso que puede ser necesario que la dirección decida apartarse de una exigencia del marco para lograr una presentación razonable de los estados financieros. Estas decisiones en principio sólo serán necesarias en circunstancias muy excepcionales.

El término "marco de cumplimiento" se utiliza para designar un marco de información financiera que requiere el cumplimiento de los requisitos establecidos en el marco, pero no parte del reconocimiento al que se hace referencia en los incisos (i) o (ii) anteriores.

b) Evidencia de auditoría – Información empleada por el auditor para llegar a las conclusiones que sirven de fundamento a la opinión de auditoría. La evidencia de auditoría incluye tanto la información contenida en los registros contables subyacentes a los estados financieros como otra información. A los efectos de las NIA:

(i) La suficiencia de la evidencia de auditoría es un factor de medición cuantitativa. La cantidad de elementos que forman la evidencia de auditoría dependerá de la evaluación por el auditor de los riesgos de incorrecciones materiales y también de la calidad de dicha evidencia.

(ii) La idoneidad o carácter apropiado de la evidencia de auditoría es un factor de medición cuantitativa, es decir si es pertinente y fiable para respaldar las conclusiones que sirven de fundamento a la opinión de auditoría.

c) Riesgo de auditoría – El riesgo de que el auditor exprese una opinión de auditoría inapropiada cuando los estados financieros contienen incorrecciones materiales. El riesgo de auditoría está

51 En las NIA, sólo se utiliza el término "abandono".

en función de los riesgos de incorrecciones materiales y del riesgo de no detección.

d) Auditor – La persona o personas que llevan a cabo la auditoría, habitualmente el auditor responsable del encargo u otros miembros del equipo o, cuando proceda, la empresa de auditoría. Cuando una NIA quiera imponer expresamente una exigencia o una obligación al auditor responsable, se utilizará el término "auditor responsable" en vez del término "auditor". Se entiende que los términos "auditor responsable" y "empresa de auditoría" se refieren los conceptos equivalentes en el sector público.

e) Riesgo de detección – El riesgo de que los procedimientos aplicados por el auditor para reducir el riesgo de auditoría a un mínimo aceptable no sirvan para detectar una incorrección existente que puede ser material, ya sea individualmente o junto con otras incorrecciones.

f) Estados financieros – Una representación estructurada de información financiera histórica, incluidas las notas relacionadas con ella, destinada a comunicar los recursos económicos o las obligaciones de una entidad en un momento concreto o los cambios registrados en un período determinado de acuerdo con un marco de información financiera. Las notas relacio- nadas ordinariamente comprenden un resumen de las políticas contables más significativas y otra información explicativa. El término "estados financieros" se refiere ordinariamente a un conjunto completo de estados financieros determinado por los requisitos del marco de información financiera aplicable, pero también puede referirse a un solo estado financiero.

g) Información financiera histórica – Información expresada en términos financieros acerca de una entidad concreta, derivada fundamentalmente del sistema contable de la entidad, sobre hechos económicos acaecidos en períodos pasados o sobre condiciones o circunstancias económicas en momentos concretos del pasado.

h) Dirección – La (s) persona (s) con responsabilidad ejecutiva para la conducción de las operaciones de la entidad. En algunas entidades de determinadas jurisdicciones, la dirección comprende a los encargados de la gobernanza en parte o en su totalidad, por ejemplo, los miembros ejecutivos del consejo de administración o un propietario-gerente.

i) Incorrección – Diferencia entre el importe, clasificación, presentación, o revelación de una partida del estado financiero objeto de comunicación y el importe, clasificación, presentación, o revelación requerida para dicha partida por el marco de información financiera aplicable. Las incorrecciones pueden deberse a fraude o error. Cuando el auditor exprese una opinión sobre si los estados financieros constituyen, en todos sus aspectos significativos, una imagen fiel y una presentación razonable de la situación, las incorrecciones pueden consistir también en ajustes de importes, clasificación, presentación, o revelación de información que, a juicio del auditor, son necesarios para que los estados financieros constituyan, en todos sus aspectos significativos, una imagen fiel y una presentación razonable de la situación.

j) Premisa referente a las obligaciones de la dirección y, en su caso, de los encargados de la gobernanza en la que se basa la auditoría – La dirección y, en su caso, los encargados de la gobernanza entienden y admiten que las obligaciones que se citan a continuación son fundamentales para la ejecución de una auditoría con arreglo a las NIA:

(i) Respecto de la elaboración de los estados financieros de acuerdo con el marco de información financiera aplicable, y cuando proceda su presentación razonable.

(ii) El control interno que la dirección y, en su caso, los encargados de la gobernanza estimen necesario para permitir la elaboración de estados financieros libres de incorrecciones significativas, ya sea por causa de fraude o error.

(iii) El suministro al auditor de:

a. Acceso a toda la información que la dirección y, en su caso, los encargados de la gobernanza sepan que es pertinente para la elaboración de los estados financieros como registros, documentación y otros elementos.
b. Datos adicionales que el auditor solicite a la dirección y, en su caso, los encargados de la gobernanza para los fines de la auditoría.
c. Acceso sin restricciones a las personas de la entidad que el auditor estime necesario contactar para obtener evidencia de auditoría.

En un marco de presentación razonable, (i) las frases anteriores se entenderán como "respecto de la elaboración y presentación razonable de los estados financieros de acuerdo con el marco de información financiera," o "respecto de la elaboración de estados financieros que ofrezcan una imagen fiel y correcta de acuerdo con el marco de información financiera." La "premisa referente a las obligaciones de la dirección y, en su caso, los encargados de la gobernanza, de que la auditoría se realiza" puede designarse también como la "premisa."

k) Juicio profesional – La aplicación de formación, conocimiento y experiencia que resulten útiles, en el contexto proporcionado por las normas contables, deontológicas y de auditoría, para tomar decisiones fundamentadas sobre cuál debe ser la actuación apropiada a las circunstancias del encargo de auditoría.

l) Escepticismo profesional – Actitud que implica una mente crítica y alerta con respecto a circunstancias que puedan indicar la existencia de incorrecciones por fraude o error, así como una valoración crítica de la evidencia de auditoría.

m) Garantías razonables – En el contexto de una auditoría de estados financieros, un nivel de fiabilidad elevado pero no absoluto.

n) Riesgo de incorrección material – El riesgo de que los estados financieros contengan incorrecciones materiales antes de la realización de la auditoría. Consta de dos componentes en el nivel de las declaraciones, descritos del siguiente modo a nivel de las afirmaciones:
(i) Riesgo inherente – La posibilidad de que una afirmación sobre un tipo de operación, saldo contable u otra información revelada contenga una incorrección material, ya sea individualmente o junto con otras incorrecciones, sin considerar cualquier control relacionado.
(ii) Riesgo de control – El riesgo de que una incorrección que pudiera existir en una afirmación sobre un tipo de operación, saldo contable u otra información revelada, y que pudiera ser material, ya sea individualmente o junto con otras incorrecciones, no pueda prevenirse o detectarse y corregirse oportunamente por el control interno de la entidad.

o) Encargados de la gobernanza – La (s) persona (s) u organización (ones) (por ejemplo, una sociedad que actúa como administrador fiduciario) con responsabilidad en la supervisión de la dirección estratégica de la entidad y con obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas de la entidad. Ello incluye la supervisión del proceso de información financiera. En algunas entidades de determinadas jurisdicciones, los encargados de la gobernanza (responsables del gobierno de la entidad) pueden incluir miembros de la dirección por ejemplo, los miembros ejecutivos del consejo de administración de una empresa del sector público o privado, o un propietario-gerente.

Exigencias

Exigencias deontológicas referidas a una auditoría de estados financieros

14. El auditor cumplirá las exigencias deontológicas aplicables, incluidas las ligadas a la independencia, en relación con los encargos de auditoría de estados financieros. (Ref.: Párrafo A14-A17)

Escepticismo profesional

15. El auditor planificará y ejecutará una auditoría con escepticismo profesional admitiendo que puede haber circunstancias que provoquen la existencia de incorrecciones materiales en los estados financieros. (Ref.: Párrafo A18-A22)

Juicio profesional

16. El auditor aplicará su juicio profesional para planificar y ejecutar una auditoría de estados financieros. (Ref.: Párrafo A23-A27)

Evidencia de auditoría suficiente y apropiada y riesgo de auditoría

17. Para obtener garantías razonables, el auditor obtendrá evidencia de auditoría suficiente y apropiada a fin de reducir el riesgo de auditoría a un mínimo aceptable y, por tanto, extraer conclusiones razonables para fundamentar su opinión de auditoría. (Ref.: Párrafo A28-A52)

Ejecución de una auditoría con arreglo a las NIA

Cumplimiento de las NIA aplicables a la auditoría

18. El auditor se atendrá a todas las NIA aplicables a la auditoría. Una NIA será aplicable a la auditoría siempre que esté en vigor y se den las circunstancias para su aplicación. (Ref.: Párrafo A53-A57)

19. El auditor adquirirá una comprensión de todo el texto de la NIA, incluidas sus disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas para entender sus objetivos y aplicar correctamente sus exigencias. (Ref.: Párrafo A58-A66)

Objetivos declarados en cada NIA

21. Para alcanzar los objetivos generales de auditoría, el auditor utilizará los objetivos fijados en la correspondiente NIA al panificar y ejecutar la auditoría, teniendo presente la relación existente entre las distintas NIA, con el objetivo de: (Ref.: Párrafo A67-A69)
    a) Determinar si es necesario aplicar otros procedimientos de auditoría además de los exigidos en las NIA para alcanzar los objetivos fijados en éstas. (Ref.: Párrafo A70)
    b) Evaluar si se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada. (Ref.: Párrafo A71)

Cumplimiento de las exigencias aplicables

22. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 23, el auditor cumplirá todas las exigencias de una NIA salvo que, en las circunstancias de la auditoría:
    a) No sea aplicable la NIA en su totalidad.
    b) La exigencia no sea aplicable porque esté sujeta a una condición que no existe. (Ref.: Párrafo A72-A73)

23. En circunstancias excepcionales, el auditor puede considerar necesario apartarse de una exigencia aplicable de las NIA, en cuyo caso, aplicará otros procedimientos de auditoría para conseguir la finalidad buscada por dicha exigencia. En principio, sólo será necesario que el auditor se aparte de una exigencia cuando ésta se refiera a un procedimiento específico que, en el caso concreto de la auditoría, no resultaría eficaz para lograr la finalidad buscada por dicha exigencia. (Ref.: Párrafo A74)

Imposibilidad de lograr un objetivo

24. Si un objetivo de una NIA aplicable no pudiera alcanzarse, el auditor evaluará si esta imposibilidad le impide alcanzar los objetivos generales de auditoría, en cuyo caso y con arreglo a las NIA, modificará la opinión de auditoría o abandonará el encargo (cuando dicho abandono esté permitido por la ley o el reglamento aplicable). La imposibilidad de lograr un objetivo constituye una cuestión significativa que requiere su documentación de acuerdo con la NIA 230.[52] (Ref.: Párrafo A75-A76)

52 NIA 230, “Documentación de auditoría,” párrafo 8(c).

Apéndice 4 – Recomendaciones para la traducción

1. Las recomendaciones se basan en la experiencia adquirida por el FAS y la IFAC y ofrecen asesoramiento sobre la traducción de las Notas de Práctica. Las versiones traducidas de las NIA están sujetas a la autorización por escrito de la IFAC de conformidad con la Policy for Translating and Reproducing Standards Issued by the International Federation of Accountants[53] de diciembre de 2008

2. Una Entidad Fiscalizadora Superior no debería referirse a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI en sus informes de fiscalización si no tiene la certeza de que existe una traducción de calidad de todas las directrices en su lengua o lenguas de trabajo.

3. Para garantizar la mayor calidad posible de la traducción se recomienda a la organización traductora de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI que:
   - Trace y lleve a la práctica un proceso que permita conseguir una traducción fidedigna, sin omisiones ni adiciones (salvo las notas del traductor), de la publicación. Una traducción fidedigna respeta el espíritu, el tono y la organización de la publicación.
   - Utilice en la medida de lo posible la lista de términos clave de la IFAC para traducir los términos clave (glosario), y la mantenga. Al traducir los términos clave, es importante que la organización intente entender el espíritu de los autores de la publicación para evitar malentendidos por la traducción literal del texto inglés.
   - Garantice que los términos clave se utilicen del modo más uniforme posible en la traducción de la publicación y, cuando proceda, en la traducción de publicaciones nuevas y revisadas. Se podrán emplear notas del traductor para hacer referencia al uso predominante en un país en el que el término clave elegido tenga un significado diferente.

Además,

- Debe traducirse el texto íntegro de todas las Directrices de auditoría financiera.
- Se recomienda emplear para la traducción las directrices en su versión inglesa, al ser el inglés la lengua de redacción.

Siempre que sea posible, la organización traductora (normalmente la Entidad Fiscalizadora Superior) debería:

- Contratar los servicios de un traductor profesional[54] para actuar de traductor principal, el cual concebirá y seguirá un proceso, de acuerdo con la organización, destinado a garantizar la traducción fidedigna citada anteriormente.
- Identificar la traducción de las NIA que se adopte como parte de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI en la lengua en cuestión y considerar la posibilidad de utilizar NIA traducidas y su lista de términos clave. Dado que las NIA traducidas están sujetas a limitaciones de derechos de autor, será necesario en principio dirigirse a la IFAC para conseguir la autorización de acceso a la traducción y su utilización.

53 http://www.ifac.org/Translations/database.php.

54 Para la contratación del traductor profesional se recomienda tomar en consideración su competencia profesional en relación con el encargo, es decir, sus cualificaciones, conocimientos, dotes como traductor en la combinación de lenguas específica y su aptitud para traducir textos en el ámbito de la auditoría.

- Crear un grupo de revisión de las traducciones compuesto de hablantes de la lengua de destino que tengan un excelente conocimiento de inglés y experiencia en las normas y directrices publicadas por la INTOSAI o la IFAC. El grupo de revisión examinará la traducción de términos clave por el traductor principal y asumirá la responsabilidad de su calidad.
- Mantener contacto con quienes tengan interés en traducir o hayan traducido las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI o las NIA a la misma lengua para alcanzar un acuerdo sobre la traducción de la lista de términos clave y, en última instancia, para llegar a una sola traducción de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI en esa lengua[55].
- Garantizar la existencia de procesos para la continuidad de la traducción.

4. En caso de discrepancias sobre el significado de un término o de una frase objeto de traducción, prevalecerá la versión inglesa.

55 Una parte importante de las recomendaciones para la traducción está tomada de la *Policy for Translating and Reproducing Standards by the International Federation of Accountants de diciembre de 2008.*

Apéndice 5 – Lista de abreviaturas

FAS – Subcomité de Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

IAASB – Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento

IFAC – Federación Internacional de Contadores

INCOSAI – Congreso de la INTOSAI

INTOSAI – Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

ISAE – Normas internacionales sobre encargos de fiabilidad

ISQC – Norma internacional de control de calidad

ISRE – Normas internacionales sobre encargos de revisión

ISRS – Normas internacionales sobre servicios relacionados

ISSAI – Normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

NIA – Norma internacional de auditoría

NP – Nota de Práctica

PSC –Comité de normas profesionales de la INTOSAI

ISSAI 1000

ISSAI 1003

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Glosario de términos de las Directrices de auditoría financierade la INTOSAI

COMITÉ DE NORMAS PROFESIONALES DE LA INTOSAI SUBCOMITÉ PARA

DIRECTRICES DE AUDITORÍA FINANCIERA-SECRETARÍA

Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en el "Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control"(Manual de normas internacionales sobre auditoría y control de calidad) elaborado por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicado por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). El Glosario se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1003

GLOSARIO DE TÉRMINOS DE LAS DIRECTRICES DE AUDITORÍA FINANCIERA DE LA INTOSAI **Párrafo**

Introducción **1–6**

Glosario de términos de las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

GLOSARIO DE TÉRMINOS CONTENIDOS EN EL MANUAL DE LA IFAC SOBRE NORMAS INTERNACIONALES DE CONTROL DE CALIDAD, AUDITORÍA, REVISIÓN, OTROS ENCARGOS DE FIABILIDAD Y SERVICIOS RELACIONADOS

ISSAI 1003

Glosario de términos de las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI

Introducción

1. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI facilitan orientación para la realización de auditorías financieras del sector público.

2. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI representan el cuarto nivel (directrices de auditoría) del marco de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), del cual los Principios fundamentales constituyen el primer nivel, los requisitos previos para el funcionamiento de las EFS, el segundo, y los Principios Fundamentales de Auditoría (incluidas las normas de auditoría de la INTOSAI), el tercero.

3. Las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI se basan, en la medida de lo posible, en las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) emitidas por el Consejo de Normas *Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB)*. La INTOSAI contribuye al desarrollo de dichas normas mediante su participación en los grupos de trabajo del IAASB que se encargan de formular nuevas normas o de revisar las ya existentes.

4. En el marco de la cooperación entre la INTOSAI y el IAASB, se ha empleado en las NIA terminología “neutral con respecto al sector” en la medida de lo posible a fin de facilitar su comprensión y aplicación tanto en el sector público como en el privado para lo cual se ha incluido texto con la redacción apropiada en las mismas normas o en el glosario conexo. También pueden encontrarse definiciones añadidas a las Notas de Práctica en el glosario siguiente.

5. Las Notas de Práctica, que forman parte de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI, sirven de guía para aplicar cada NIA en auditorías financieras de entidades públicas y sus orientaciones se añaden a las de dicha NIA. La Nota de Práctica, junto con la NIA correspondiente, constituye una directriz dentro de la estructura de normas ISSAI.

6. Al aplicar las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI a las auditorías financieras del sector público, las Entidades Fiscalizadoras Superiores reconocen que las NIA y las Notas de Práctica sirven conjuntamente de guía. Si indican en su informe que la auditoría se ha realizado conforme a las NIA, los auditores del sector público se atienen a lo dispuesto en todas las NIA pertinentes para la auditoría.

Glosario de términos de las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI[1]

Abuso – Toda conducta deficiente o impropia en comparación con la que una persona prudente consideraría razonable y necesaria en una práctica comercial razonable y necesaria atendiendo a las circunstancias. El concepto también engloba los casos de utilización ilegítima de la autoridad o del cargo para favorecer intereses económicos personales o de familiares o socios comerciales. El abuso no implica necesariamente la existencia de fraude o la infracción de leyes y regulaciones, de estipulaciones contractuales o de condiciones de concesión de subvenciones, sino que representa una desviación del concepto de decoro o reputación que está relacionado con los principios generales de la buena gestión financiera del sector público y de conducta de los servidores públicos.

Agencia – Tipo de organización perteneciente a la administración pública o a una asamblea parlamentaria.

Asignación de fondos – Autorización concedida por un órgano legislativo para destinar fondos a fines especificados por el poder legislativo o una autoridad similar.

Auditor del sector público – Persona o personas nombradas en virtud de una disposición estatutaria o de un acuerdo que actúan por cuenta de una agencia nacional de auditoría o de un tribunal de cuentas formado por jueces.

Auditor General – El responsable de una Entidad Fiscalizadora Superior constituida con arreglo al modelo de Auditor General.

Auditoría de cumplimiento – la auditoría de cumplimiento persigue determinar en qué medida la entidad auditada ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y las estipulaciones contractuales, y puede abarcar gran variedad de materias controladas. Por lo general, su objetivo reside en proporcionar garantías a los destinatarios acerca del resultado de la evaluación o medición de una materia controlada a partir de criterios adecuados.

En las auditorías de cumplimiento llevadas a cabo en el contexto de los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI, hay dos conceptos que revisten especial interés:

a) Regularidad- las actividades, las operaciones y la información que quedan reflejados en los estados financieros de una entidad auditada resultan conformes con las normas constitutivas, los reglamentos de desarrollo y otros convenios, leyes y reglamentos aplicables, incluidas las leyes presupuestarias, y han sido debidamente autorizadas;
b) Reputación- principios generales de buena gestión financiera del sector público y de conducta de los funcionarios públicos.

1 El glosario de la IFAC se utiliza para auditorías efectuadas de conformidad con las NIA. El presente glosario contiene definiciones adicionales aplicables al sector público.

En función del mandato de la EFS, la auditoría de cumplimiento puede ser una auditoría de regularidad o de reputación, o bien de ambos tipos.

Dado que la reputación no es fácil de verificar objetivamente, puede resultar difícil, y en algunos casos imposible, llevar a cabo una auditoría que ofrezca un nivel de fiabilidad razonable. No suele haber pautas de comparación claras y objetivas para medir la reputación, pues lo que resulta aceptable para una parte del sector público no lo es para otra.

Auditoría de regularidad – De conformidad con la ISSAI 100[2], la auditoría de regularidad comprende:

a) la certificación de las cuentas rendidas por las entidades obligadas a ello, que incluye el examen y evaluación de los asientos contables y la expresión de la opinión que merezcan las cuentas y los estados financieros;
b) la certificación de la Cuenta General del Estado;
c) la fiscalización de los sistemas y de las operaciones financieras así como la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
d) la fiscalización de los sistemas de control y de auditoría internos;
e) la fiscalización de la probidad y corrección de las decisiones administrativas adoptadas en el seno de la entidad fiscalizada;
f) el informe acerca de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionada con ella y que la EFS considere que deba ser puesta de manifiesto.

Los términos "auditoría de regularidad" y "auditoría financiera" a menudo se utilizan indistintamente. En estas referencias a las auditorías se incluye una auditoría de los estados financieros y algunos o todos los elementos arriba expuestos en las letras a) a f), según el mandato de la Entidad Fiscalizadora Superior.

Auditoría de rendimiento o de gestión - Examen de la economía, eficiencia y eficacia con las cuales la entidad auditada utiliza sus recursos en el ejercicio de sus funciones, conocida también como auditoría de la optimización de recursos.

Auditoría financiera – Evaluación independiente, reflejada en una opinión de garantías razonables, de que la situación financiera presentada por una entidad, así como los resultados y la utilización de los recursos, se presentan fielmente de acuerdo con el marco de información financiera . (Véase auditoría de regularidad)

Caso de disconformidad con las normas – Incumplimiento de la ley o reglamentación, incluida las disposiciones presupuestarias, en una acción o una operación.

Comité directivo de la INTOSAI – Está compuesto por 18 miembros y, por lo general, se reúne anualmente entre congresos. Para garantizar una representación equilibrada de todos los países miembros, en el comité se encuentra representado cada uno de los siete grupos de trabajo regionales y los principales tipos de sistemas de auditoría pública.

2 ISSAI 100 "Postulados básicos de la fiscalización pública".

Control interno – El conjunto del sistema de controles financieros y de otro tipo, incluidos la estructu- ra organizativa, los métodos, procedimientos y la auditoría interna establecidos por la dirección en el marco de sus objetivos empresariales a fin de dirigir la actividad de la entidad auditada de manera eficaz, eficiente y económica, garantizando el cumplimiento de las políticas de la dirección, salvaguardando los activos y los recursos, asegurando la exactitud e integridad de los registros contables y elaborando información financiera y de gestión oportuna y fiable (véase el glosario de términos de la IFAC).

Directrices para las auditorías de cumplimiento – Las directrices para las auditorías de cumplimiento de la INTOSAI incluyen:

a) ISSAI 4000 “Introducción general a unas directrices para auditorías de cumplimiento”;
b) ISSAI 4100 “Directrices para las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros”;
c) ISSAI 4200 “Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros”.

Empresa – (Véase organización de auditoría)

Empresas de propiedad estatal – (Véase Empresas públicas comerciales)

Empresas públicas comerciales – Incluyen empresas comerciales, como servicios públicos, y empresas financieras, como instituciones financieras. Las empresas públicas comerciales no difieren sustancialmente de las entidades del sector privado que ejercen actividades similares; generalmente operan para obtener beneficios, aunque algunas pueden tener unas obligaciones estrictas de servicio a la comunidad en virtud de las cuales deben proporcionar a particulares y organizaciones bienes y servicios de manera gratuita o a un precio significativamente reducido.

Todas las empresas públicas comerciales reúnen las siguientes características:

a) Se trata de entidades facultadas para contratar en nombre propio;
b) Se le ha conferido la autoridad financiera y operativa para emprender una actividad comercial;
c) Venden bienes y servicios a otras entidades en el curso habitual de sus actividades, obteniendo por ello beneficios o recuperando el coste total;
d) No dependen de una financiación pública continua para subsistir (salvo cuando se trata de la compra de productos en condiciones de mercado);
e) Están controladas por una entidad del sector público.

Encargados de la gobernanza – En el sector público, pueden existir responsabilidades de gobernanza en varios niveles organizativos y en diversas funciones (es decir, vertical o transversalmente). Por consiguiente, pueden existir instancias en las que puedan identificarse varios grupos como responsables de la gobernanza. Por otra parte, una auditoría del sector público puede incluir tanto objetivos relacionados con los estados financieros como objetivos de conformidad y en algunos casos esto implica unos órganos de gobernanza separados (véase también el glosario de términos de la IFAC).

Entidad auditada – Organización, programa, actividad o función objeto de una auditoría.

Entidad Fiscalizadora Superior – Organismo público de un estado que, con independencia de su designación, constitución u organización, ejerce en virtud de la ley la más importante función de auditoría pública de dicho Estado. En algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores existe un único Auditor General designado que desempeña una función similar a la de "socio responsable del encargo""y que es el principal responsable de las auditorías del sector público. Otras Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden estar organizadas como Tribunal de Cuentas o con arreglo a un sistema colegiado.

Entidad pública – oficina, unidad, agencia, servicio o ministerio públicos, o un grupo consolidado de estas entidades.

Estatutario – decidido o controlado por ley.

Independencia – Tal como se define en la Declaración de Lima[3] y en el Código de ética de INTOSAI[4]. (Véase también el glosario de términos de la IFAC).

Interventor General –La función del Auditor General puede combinarse con la del Interventor, cuya función es más de control que de auditoría y se ejerce en la etapa anterior a la realización del gasto.

Jurisdicción – El derecho y la potestad de interpretar y aplicar la ley.

Legislación – Ley o conjunto de leyes propuestas por un gobierno y oficializadas por un parlamento.

Legislador – miembro de un órgano legislativo.

Mandato de auditoría – Autoridad, cometidos, facultades discrecionales y deberes conferidos a una Entidad Fiscalizadora Superior en virtud de la constitución u otra disposición legislativa de un Estado.

Mandato más amplio – (Véase Objetivo de auditoría)

Ministerio – Servicio del gobierno dirigido por un ministro.

Modelo de Auditor General – (Véase Auditor General)

Modelo de órgano colegiado – Con arreglo al sistema colegial, la Entidad fiscalizadora superior cuenta con una serie de miembros que forman un colegio o consejo de dirección y toman decisiones de manera conjunta. Los órganos de auditoría colegiados suelen formar parte de un sistema parlamentario de rendición de cuentas. Los informes y dictámenes acordados por el colegio son presentados al Parlamento, donde suele existir algún tipo de comisión de cuentas públicas que toman medidas al respecto. Los órganos colegiados también pueden ejercer funciones jurisdiccionales.

Normas – Actos o resoluciones del poder legislativo u otros instrumentos, instrucciones y orientaciones de carácter legal emitidos por organismos públicos con las atribuciones legales necesarias a los que debe ajustarse la entidad auditada en su actuación (véase también la ISSAI 4200[5].)

---

3 «ISSAI 30 "Código de ética"
4 Sección 5 de la ISSAI 1, «La Declaración de Lima».
5 ISSAI 4200, "Directrices para las auditorías de cumplimiento de la INTOSAI– Auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros"

Nota de Práctica – Está incluida en las directrices de auditoría financiera de INTOSAI y explica cómo aplicar la NIA en una auditoría financiera del sector público. Asimismo, contienen orientaciones pertinentes para auditorías de entidades públicas complementarias de las disposiciones de la NIA.

Objetivo de auditoría – En una auditoría financiera de una entidad del sector privado, el objetivo de auditoría se limita a la expresión de una opinión de fiabilidad sobre una serie de afirmaciones. No obstante, los objetivos de una auditoría financiera del sector público suelen ir más allá de la formulación de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (el alcance de las NIA). El mandato de auditoría, o las obligaciones para las entidades del sector público derivadas de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo puede contener objetivos adicionales.

Estas obligaciones pueden incluir, por ejemplo, la aplicación de procedimientos, la notificación de casos de incumplimiento de las normas y la información sobre la eficacia del control interno. No obstante, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden tener expectativas en este respecto.

Organización de auditoría – Entidad de contables profesionales y otros profesionales especializados en auditoría. En el sector privado, las organizaciones pueden consistir en un único profesional, una sociedad o una empresa. En el sector público la organización puede ser una Entidad Fiscalizadora Superior.

Poder legislativo – Conjunto de personas elegidas oficialmente o seleccionadas por otros medios investidas con las atribuciones y la potestad de elaborar leyes para una unidad soberana, como un estado o una nación.

Rendición de cuentas – Principio según el cual los individuos, las organizaciones y la comunidad son responsables de la utilización que hagan de los recursos públicos y puede exigírseles que expliquen a los demás dicha utilización.

Reputación – (Véase auditoría de cumplimiento)

Requisitos éticos pertinentes – Tal como se definen en el Código de ética de INTOSAI6. (Véase también el glosario de términos de la IFAC).

Riesgo de negocio (riesgo ligado a la actividad) – Se refiere a la posibilidad de que las actividades, incluidos los programas pertinentes, las estrategias y los objetivos de los mismos, no se completen o consigan. Además, también son importantes en el contexto del sector público los riesgos relativos a cuestiones como el clima político, el interés público y el carácter sensible de los programas, o la posible falta de conformidad con la legislación o las normas aplicables (véase también el glosario de términos de la IFAC)

Socio – (Véase socio responsable del encargo)

---

6 Capítulo 3 de la ISSAI 30 "Código de ética"

Socio responsable del encargo – El socio u otra persona de la organización de auditoría que se ocupa de la ejecución del encargo, así como del informe emitido en nombre de la organización auditora, y que, en caso necesario, está correctamente autorizado por un organismo profesional, jurídico o reglamentario. Numerosas jurisdicciones cuentan con un único Auditor General designado que desempeña una función equivalente a la de "socio responsable del encargo" y se encarga globalmente de las auditorías del sector público. No obstante, si el Auditor General designa a un empleado u a otra persona cualificada para realizar una auditoría en su nombre, es el auditor designado quien ejerce efectivamente las competencias del socio responsable del encargo. En el caso de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que funcionan con arreglo a un modelo de tribunal de cuentas, los términos deben interpretarse en el contexto de las propias disposiciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en materia de orientación estratégica del órgano de dirección y de las obligaciones de los miembros del equipo auditor (Véase también el Glosario de términos de la IFAC).

Tribunal de Cuentas – Con arreglo al modelo de Tribunal de Cuentas, la Entidad Fiscalizadora Superior es parte integrante del sistema judicial, que opera con independencia de los poderes ejecutivo y legislativo. Es probable que tenga sólo una relación limitada con el Parlamento nacional. La Entidad Fiscalizadora Superior se conoce normalmente como Tribunal de Cuentas y por lo general es una institución autónoma que se ocupa sólo de asuntos financieros. Menos habitualmente, puede formar parte de un Tribunal Supremo, en cuyo caso suele conocerse como Cámara de Cuentas.

Algunas características son las siguientes:

- *La Entidad Fiscalizadora Superior es un tribunal y sus miembros son jueces que pueden imponer sanciones correctoras a funcionarios auditados;*
- *El personal profesional de la Entidad Fiscalizadora Superior suele tener una formación más de tipo jurídica que contable o de auditoría;*
- *El seguimiento dado por el Parlamento a los informes del Tribunal es limitado.*

Pueden existir variaciones dentro del amplio modelo judicial descrito según los distintos Estados.

GlOSARIO DE TéRMINOS DE 1AS DIRECTRICES DE AUDITORíA FINANCIERA DE 1A INTOSAI

GLOSSARY OF TERMS[1]

(February 2009)

Access controls—Procedures designed to restrict access to on-line terminal devices, programs and data. Access controls consist of ―user authentication‖ and ―user authorization.‖ ―User authentication‖ typically attempts to identify a user through unique logon identifications, passwords, access cards or biometric data. ―User authorization‖ consists of access rules to determine the computer resources each user may access. Specifically, such procedures are designed to prevent or detect:

(a) Unauthorized access to on-line terminal devices, programs and data;

(b) Entry of unauthorized transactions;

(c) Unauthorized changes to data files;

(d) The use of computer programs by unauthorized personnel; and

(e) The use of computer programs that have not been authorized.

**Accounting estimate*—An approximation of a monetary amount in the absence of a precise means of measurement. This term is used for an amount measured at fair value where there is estimation uncertainty, as well as for other amounts that require estimation. Where ISA 540[2] addresses only accounting estimates involving measurement at fair value, the term ―fair value accounting estimates‖ is used.

**Accounting records*—The records of initial accounting entries and supporting records, such as checks and records of electronic fund transfers; invoices; contracts; the general and subsidiary ledgers, journal entries and other adjustments to the financial statements that are not reflected in formal journal entries; and records such as work sheets and spreadsheets supporting cost allocations, computations, reconciliations and disclosures.

Agreed-upon procedures engagement—An engagement in which an auditor is engaged to carry out those procedures of an audit nature to which the auditor and the entity and any appropriate third parties have agreed and to report on factual findings. The recipients of the report form their own conclusions from the report by the auditor. The report is restricted to those parties that have agreed to the procedures to be performed since others, unaware of the reasons for the procedures may misinterpret the results.

---

* Denotes a term defined in the ISAs.

† Denotes a term defined in ISQC 1.

1 In the case of public sector engagements, the terms in this glossary should be read as referring to their public sector equivalents.

Where accounting terms have not been defined in the pronouncements of the International Auditing and Assurance Standards Board, reference should be made to the Glossary of Terms published by the International Accounting Standards Board.

2 ISA 540, ―Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures.‖

”Este glosario es un extracto del Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control (Manual de normas internacionales sobre auditoría y control de calidad) del Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento, publicado por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) en abril de 2009 y se ha utilizado con permiso de la IFAC.”

**Analytical procedures*—Evaluations of financial information through analysis of plausible relationships among both financial and non-financial data. Analytical procedures also encompass such investigation as is necessary of identified fluctuations or relationships that are inconsistent with other relevant information or that differ from expected values by a significant amount.

Annual report—A document issued by an entity, ordinarily on an annual basis, which includes its financial statements together with the auditor's report thereon.

**Anomaly*—A misstatement or deviation that is demonstrably not representative of misstatements or deviations in a population.

**Applicable financial reporting framework*—The financial reporting framework adopted by management and, where appropriate, those charged with governance in the preparation of the financial statements that is acceptable in view of the nature of the entity and the objective of the financial statements, or that is required by law or regulation.

The term "fair presentation framework" is used to refer to a financial reporting framework that requires compliance with the requirements of the framework and:

(a) Acknowledges explicitly or implicitly that, to achieve fair presentation of the financial statements, it may be necessary for management to provide disclosures beyond those specifically required by the framework; or

(b) Acknowledges explicitly that it may be necessary for management to depart from a requirement of the framework to achieve fair presentation of the financial statements. Such departures are expected to be necessary only in extremely rare circumstances.

The term "compliance framework" is used to refer to a financial reporting framework that requires compliance with the requirements of the framework, but does not contain the acknowledgements in (a) or (b) above.

Application controls in information technology— Manual or automated procedures that typically operate at a business process level. Application controls can be preventative or detective in nature and are designed to ensure the integrity of the accounting records. Accordingly, application controls relate to procedures used to initiate, record, process and report transactions or other financial data.

**Applied criteria (in the context of ISA 810[3])*—The criteria applied by management in the preparation of the summary financial statements.

**Appropriateness (of audit evidence)*—The measure of the quality of audit evidence; that is, its relevance and its reliability in providing support for the conclusions on which the auditor's opinion is based.

---

3 ISA 810, "Engagements to Report on Summary Financial Statements."

**Arm's length transaction*—A transaction conducted on such terms and conditions as between a willing buyer and a willing seller who are unrelated and are acting independently of each other and pursuing their own best interests.

**Assertions*—Representations by management, explicit or otherwise, that are embodied in the financial statements, as used by the auditor to consider the different types of potential misstatements that may occur.

Assess—Analyze identified risks of to conclude on their significance. "Assess," by convention, is used only in relation to risk. (also see *Evaluate*)

Association—(see *Auditor association with financial information*)

**†Assurance*—(see *Reasonable assurance*)

Assurance engagement—An engagement in which a practitioner expresses a conclusion designed to enhance the degree of confidence of the intended users other than the responsible party about the outcome of the evaluation or measurement of a subject matter against criteria. The outcome of the evaluation or measurement of a subject matter is the information that results from applying the criteria (also see *Subject matter information*). Under the "International Framework for Assurance Engagements" there are two types of assurance engagement a practitioner is permitted to perform: a reasonable assurance engagement and a limited assurance engagement.

> *Reasonable assurance engagement*—The objective of a reasonable assurance engagement is a reduction in assurance engagement risk to an acceptably low level in the circumstances of the engagement[4] as the basis for a positive form of expression of the practitioner's conclusion.
>
> *Limited assurance engagement*—The objective of a limited assurance engagement is a reduction in assurance engagement risk to a level that is acceptable in the circumstances of the engagement, but where that risk is greater than for a reasonable assurance engagement, as the basis for a negative form of expression of the practitioner's conclusion.

Assurance engagement risk—The risk that the practitioner expresses an inappropriate conclusion when the subject matter information is materially misstated.

**Audit documentation*—The record of audit procedures performed, relevant audit evidence obtained, and conclusions the auditor reached (terms such as "working papers" or "workpapers" are also sometimes used).

**Audit evidence*—Information used by the auditor in arriving at the conclusions on which the auditor's opinion is based. Audit evidence includes both information

[4] Engagement circumstances include the terms of the engagement, including whether it is a reasonable assurance engagement or a limited assurance engagement, the characteristics of the subject matter, the criteria to be used, the needs of the intended users, relevant characteristics of the responsible party and its environment, and other matters, for example events, transactions, conditions and practices, that may have a significant effect on the engagement.

contained in the accounting records underlying the financial statements and other information. (See *Sufficiency of audit evidence* and *Appropriateness of audit evidence*.)

**Audit file*— One or more folders or other storage media, in physical or electronic form, containing the records that comprise the audit documentation for a specific engagement.

*†*Audit firm*—(see *Firm*)

**Audit opinion*—(see *Modified opinion and Unmodified opinion*)

**Audit risk*—The risk that the auditor expresses an inappropriate audit opinion when the financial statements are materially misstated. Audit risk is a function of the risks of material misstatement and detection risk.

**Audit sampling (sampling)*—The application of audit procedures to less than 100% of items within a population of audit relevance such that all sampling units have a chance of selection in order to provide the auditor with a reasonable basis on which to draw conclusions about the entire population.

**Audited financial statements (in the context of ISA 810)*—Financial statements[5] audited by the auditor in accordance with ISAs, and from which the summary financial statements are derived.

**Auditor*—–Auditor‖ is used to refer to the person or persons conducting the audit, usually the engagement partner or other members of the engagement team, or, as applicable, the firm. Where an ISA expressly intends that a requirement or responsibility be fulfilled by the engagement partner, the term –engagement partner‖ rather than –auditor‖ is used. –Engagement partner‖ and –firm‖ are to be read as referring to their public sector equivalents where relevant.

Auditor association with financial information—An auditor is associated with financial information when the auditor attaches a report to that information or consents to the use of the auditor's name in a professional connection.

**Auditor's expert*—An individual or organization possessing expertise in a field other than accounting or auditing, whose work in that field is used by the auditor to assist the auditor in obtaining sufficient appropriate audit evidence. An auditor's expert may be either an auditor's internal expert (who is a partner[6] or staff, including temporary staff, of the auditor's firm or a network firm), or an auditor's external expert.

**Auditor's point estimate or auditor's range*—The amount, or range of amounts, respectively, derived from audit evidence for use in evaluating management's point estimate.

**Auditor's range*—(see *Auditor's point estimate*)

**Business risk*—A risk resulting from significant conditions, events, circumstances, actions or inactions that could adversely affect an entity's ability to achieve its

[5] ISA 200, –Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing,‖ paragraph 13(f), defines the term –financial statements.‖

[6] –Partner‖ and –firm‖ should be read as referring to their public sector equivalents where relevant.

objectives and execute its strategies, or from the setting of inappropriate objectives and strategies.

**Comparative financial statements*—Comparative information where amounts and other disclosures for the prior period are included for comparison with the financial statements of the current period but, if audited, are referred to in the auditor's opinion. The level of information included in those comparative financial statements is comparable with that of the financial statements of the current period.

**Comparative information*—The amounts and disclosures included in the financial statements in respect of one or more prior periods in accordance with the applicable financial reporting framework.

Compilation engagement—An engagement in which accounting expertise, as opposed to auditing expertise, is used to collect, classify and summarize financial information.

**Complementary user entity controls*—Controls that the service organization assumes, in the design of its service, will be implemented by user entities, and which, if necessary to achieve control objectives, are identified in the description of its system.

**Compliance framework*—(see *Applicable financial reporting framework* and *General purpose framework*)

**Component*—An entity or business activity for which group or component management prepares financial information that should be included in the group financial statements.

**Component auditor*—An auditor who, at the request of the group engagement team, performs work on financial information related to a component for the group audit.

**Component management*—Management responsible for the preparation of the financial information of a component.

**Component materiality*—The materiality for a component determined by the group engagement team.

Computer-assisted audit techniques—Applications of auditing procedures using the computer as an audit tool (also known as CAATs).

Control activities—Those policies and procedures that help ensure that management directives are carried out. Control activities are a component of internal control.

Control environment—Includes the governance and management functions and the attitudes, awareness and actions of those charged with governance and management concerning the entity's internal control and its importance in the entity. The control environment is a component of internal control.

**Control risk*—(see *Risk of material misstatement*)

Corporate governance—(see *Governance*)

*_Corresponding figures_—Comparative information where amounts and other disclosures for the prior period are included as an integral part of the current period financial statements, and are intended to be read only in relation to the amounts and other disclosures relating to the current period (referred to as "current period figures"). The level of detail presented in the corresponding amounts and disclosures is dictated primarily by its relevance to the current period figures.

Criteria—The benchmarks used to evaluate or measure the subject matter including, where relevant, benchmarks for presentation and disclosure. Criteria can be formal or less formal. There can be different criteria for the same subject matter. Suitable criteria are required for reasonably consistent evaluation or measurement of a subject matter within the context of professional judgment.

Suitable criteria—Exhibit the following characteristics:

(a) Relevance: relevant criteria contribute to conclusions that assist decision-making by the intended users.

(b) Completeness: criteria are sufficiently complete when relevant factors that could affect the conclusions in the context of the engagement circumstances are not omitted. Complete criteria include, where relevant, benchmarks for presentation and disclosure.

(c) Reliability: reliable criteria allow reasonably consistent evaluation or measurement of the subject matter including, where relevant, presentation and disclosure, when used in similar circumstances by similarly qualified practitioners.

(d) Neutrality: neutral criteria contribute to conclusions that are free from bias.

(e) Understandability: understandable criteria contribute to conclusions that are clear, comprehensive, and not subject to significantly different interpretations.

**Date of approval of the financial statements*—The date on which all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared and those with the recognized authority have asserted that they have taken responsibility for those financial statements.

†*Date of report (in relation to quality control)*—The date selected by the practitioner to date the report.

**Date of the auditor's report*—The date the auditor dates the report on the financial statements in accordance with ISA 700.[7]

**Date of the financial statements*—The date of the end of the latest period covered by the financial statements.

[7] ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements."

**Date the financial statements are issued*—The date that the auditor's report and audited financial statements are made available to third parties.

**Deficiency in internal control*—This exists when:

(a) A control is designed, implemented or operated in such a way that it is unable to prevent, or detect and correct, misstatements in the financial statements on a timely basis; or

(b) A control necessary to prevent, or detect and correct, misstatements in the financial statements on a timely basis is missing.

**Detection risk*—The risk that the procedures performed by the auditor to reduce audit risk to an acceptably low level will not detect a misstatement that exists and that could be material, either individually or when aggregated with other misstatements.

**Element*—(see *Element of a financial statement*)

**Element of a financial statement (in the context of ISA 805*[8]*)*—An element, account or item of a financial statement.

**Emphasis of Matter paragraph*—A paragraph included in the auditor's report that refers to a matter appropriately presented or disclosed in the financial statements that, in the auditor's judgment, is of such importance that it is fundamental to users' understanding of the financial statements.

†*Engagement documentation*—The record of work performed, results obtained, and conclusions the practitioner reached (terms such as "working papers" or "workpapers" are sometimes used).

Engagement letter—Written terms of an engagement in the form of a letter.

*†*Engagement partner*[9]—The partner or other person in the firm who is responsible for the engagement and its performance, and for the report that is issued on behalf of the firm, and who, where required, has the appropriate authority from a professional, legal or regulatory body.

*†*Engagement quality control review*—A process designed to provide an objective evaluation, on or before the date of the report, of the significant judgments the engagement team made and the conclusions it reached in formulating the report. The engagement quality control review process is for audits of financial statements of listed entities and those other engagements, if any, for which the firm has determined an engagement quality control review is required.

*†*Engagement quality control reviewer*—A partner, other person in the firm, suitably qualified external person, or a team made up of such individuals, none of whom is part

---

8 ISA 805, "Special Considerations—Audits of Single Financial Statements and Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement."

9 "Engagement partner," "partner," and "firm" should be read as referring to their public sector equivalents where relevant.

of the engagement team, with sufficient and appropriate experience and authority to objectively evaluate the significant judgments the engagement team made and the conclusions it reached in formulating the report.

*†*Engagement team*—All partners and staff performing the engagement, and any individuals engaged by the firm or a network firm who perform procedures on the engagement. This excludes external experts engaged by the firm or a network firm.[10]

Entity's risk assessment process—A component of internal control that is the entity's process for identifying business risks relevant to financial reporting objectives and deciding about actions to address those risks, and the results thereof.

Environmental matters—

(a) Initiatives to prevent, abate, or remedy damage to the environment, or to deal with conservation of renewable and non-renewable resources (such initiatives may be required by environmental laws and regulations or by contract, or they may be undertaken voluntarily);

(b) Consequences of violating environmental laws and regulations;

(c) Consequences of environmental damage done to others or to natural resources; and

(d) Consequences of vicarious liability imposed by law (for example, liability for damages caused by previous owners).

Environmental performance report—A report, separate from the financial statements, in which an entity provides third parties with qualitative information on the entity's commitments towards the environmental aspects of the business, its policies and targets in that field, its achievement in managing the relationship between its business processes and environmental risk, and quantitative information on its environmental performance.

Environmental risk—In certain circumstances, factors relevant to the assessment of inherent risk for the development of the overall audit plan may include the risk of material misstatement of the financial statements due to environmental matters.

Error—An unintentional misstatement in financial statements, including the omission of an amount or a disclosure.

**Estimation uncertainty*—The susceptibility of an accounting estimate and related disclosures to an inherent lack of precision in its measurement.

Evaluate—Identify and analyze the relevant issues, including performing further procedures as necessary, to come to a specific conclusion on a matter. ‒Evaluation,‖ by convention, is used only in relation to a range of matters, including evidence, the results of procedures and the effectiveness of management's response to a risk. (also see *Assess*)

**Exception*—A response that indicates a difference between information requested to be confirmed, or contained in the entity's records, and information provided by the confirming party.

**Experienced auditor*—An individual (whether internal or external to the firm) who has practical audit experience, and a reasonable understanding of:

(a) Audit processes;

(b) ISAs and applicable legal and regulatory requirements;

(c) The business environment in which the entity operates; and

(d) Auditing and financial reporting issues relevant to the entity's industry.

**Expert*—(see *Auditor's expert* and *Management's expert*)

**Expertise*—Skills, knowledge and experience in a particular field.

**External confirmation*—Audit evidence obtained as a direct written response to the auditor from a third party (the confirming party), in paper form, or by electronic or other medium.

**Fair presentation framework* —(see *Applicable financial reporting framework* and *General purpose framework*)

**Financial statements*—A structured representation of historical financial information, including related notes, intended to communicate an entity's economic resources or obligations at a point in time or the changes therein for a period of time in accordance with a financial reporting framework. The related notes ordinarily comprise a summary of significant accounting policies and other explanatory information. The term ―financial statements‖ ordinarily refers to a complete set of financial statements as determined by the requirements of the applicable financial reporting framework, but it can also refer to a single financial statement.

**†Firm*—A sole practitioner, partnership or corporation or other entity of professional accountants.

Forecast—Prospective financial information prepared on the basis of assumptions as to future events which management expects to take place and the actions management expects to take as of the date the information is prepared (best-estimate assumptions).

**Fraud*—An intentional act by one or more individuals among management, those charged with governance, employees, or third parties, involving the use of deception to obtain an unjust or illegal advantage.

**Fraud risk factors*—Events or conditions that indicate an incentive or pressure to commit fraud or provide an opportunity to commit fraud.

Fraudulent financial reporting—Involves intentional misstatements, including omissions of

amounts or disclosures in financial statements, to deceive financial statement users.

[10] ISA 620, –Using the Work of an Auditor's Expert,‖ paragraph 6(a), defines the term –auditor's expert.‖

General IT-controls—Policies and procedures that relate to many applications and support the effective functioning of application controls by helping to ensure the continued proper operation of information systems. General IT-controls commonly include controls over data center and network operations; system software acquisition, change and maintenance; access security; and application system acquisition, development, and maintenance.

**General purpose financial statements*—Financial statements prepared in accordance with a general purpose framework.

**General purpose framework*—A financial reporting framework designed to meet the common financial information needs of a wide range of users. The financial reporting framework may be a fair presentation framework or a compliance framework.

The term ―fair presentation framework‖ is used to refer to a financial reporting framework that requires compliance with the requirements of the framework and:

(a) Acknowledges explicitly or implicitly that, to achieve fair presentation of the financial statements, it may be necessary for management to provide disclosures beyond those specifically required by the framework; or

(b) Acknowledges explicitly that it may be necessary for management to depart from a requirement of the framework to achieve fair presentation of the financial statements. Such departures are expected to be necessary only in extremely rare circumstances.

The term ―compliance framework‖ is used to refer to a financial reporting framework that requires compliance with the requirements of the framework, but does not contain the acknowledgements in (a) or (b) above.[11]

**Governance*—Describes the role of person(s) or organization(s) with responsibility for overseeing the strategic direction of the entity and obligations related to the accountability of the entity.

**Group*—All the components whose financial information is included in the group financial statements. A group always has more than one component.

**Group audit*—The audit of group financial statements.

**Group audit opinion*—The audit opinion on the group financial statements.

**Group engagement partner*—The partner or other person in the firm who is responsible for the group audit engagement and its performance, and for the auditor's report on the group financial statements that is issued on behalf of the firm. Where joint auditors conduct the group audit, the joint engagement partners and their engagement teams collectively constitute the group engagement partner and the group engagement team.

**Group engagement team*—Partners, including the group engagement partner, and staff who establish the overall group audit strategy, communicate with component auditors,

[11] ISA 200, paragraph 13(a).

perform work on the consolidation process, and evaluate the conclusions drawn from the audit evidence as the basis for forming an opinion on the group financial statements.

**Group financial statements*—Financial statements that include the financial information of more than one component. The term ―group financial statements‖ also refers to combined financial statements aggregating the financial information prepared by components that have no parent but are under common control.

**Group management*—Management responsible for the preparation of the group financial statements.

**Group-wide controls*—Controls designed, implemented and maintained by group management over group financial reporting.

**Historical financial information*—Information expressed in financial terms in relation to a particular entity, derived primarily from that entity's accounting system, about economic events occurring in past time periods or about economic conditions or circumstances at points in time in the past.

**Inconsistency*—Other information that contradicts information contained in the audited financial statements. A material inconsistency may raise doubt about the audit conclusions drawn from audit evidence previously obtained and, possibly, about the basis for the auditor's opinion on the financial statements.

Independence[12]—Comprises:

(a) Independence of mind—the state of mind that permits the provision of an opinion without being affected by influences that compromise professional judgment, allowing an individual to act with integrity, and exercise objectivity and professional skepticism.

(b) Independence in appearance—the avoidance of facts and circumstances that are so significant a reasonable and informed third party, having knowledge of all relevant information, including any safeguards applied, would reasonably conclude a firm's, or a member of the assurance team's, integrity, objectivity or professional skepticism had been compromised.

Information system relevant to financial reporting—A component of internal control that includes the financial reporting system, and consists of the procedures and records established to initiate, record, process and report entity transactions (as well as events and conditions) and to maintain accountability for the related assets, liabilities and equity.

**Inherent risk*—(see *Risk of material misstatement*)

**Initial audit engagement*—An engagement in which either:

(a) The financial statements for the prior period were not audited; or

(b) The financial statements for the prior period were audited by a predecessor auditor.

---

12 As defined in the IFAC *Code of Ethics for Professional Accountants*.

Inquiry—Inquiry consists of seeking information of knowledgeable persons, both financial and non-financial, within the entity or outside the entity.

Inspection (as an audit procedure)—Examining records or documents, whether internal or external, in paper form, electronic form, or other media, or a physical examination of an asset.

*†*Inspection (in relation to quality control)*—In relation to completed engagements, procedures designed to provide evidence of compliance by engagement teams with the firm's quality control policies and procedures.

Intended users—The person, persons or class of persons for whom the practitioner prepares the assurance report. The responsible party can be one of the intended users, but not the only one.

Interim financial information or statements—Financial information (which may be less than a complete set of financial statements as defined above) issued at interim dates (usually half-yearly or quarterly) in respect of a financial period.

**Internal audit function*—An appraisal activity established or provided as a service to the entity. Its functions include, amongst other things, examining, evaluating and monitoring the adequacy and effectiveness of internal control.

**Internal auditors*—Those individuals who perform the activities of the internal audit function. Internal auditors may belong to an internal audit department or equivalent function.

**Internal control*—The process designed, implemented and maintained by those charged with governance, management and other personnel to provide reasonable assurance about the achievement of an entity's objectives with regard to reliability of financial reporting, effectiveness and efficiency of operations, and compliance with applicable laws and regulations. The term ―controls‖ refers to any aspects of one or more of the components of internal control.

**International Financial Reporting Standards*—The International Financial Reporting Standards issued by the International Accounting Standards Board.

Investigate—Inquire into matters arising from other procedures to resolve them.

IT environment—The policies and procedures that the entity implements and the IT infrastructure (hardware, operating systems, etc.) and application software that it uses to support business operations and achieve business strategies.

Limited assurance engagement—(see *Assurance engagement*)

*†*Listed entity*—An entity whose shares, stock or debt are quoted or listed on a recognized stock exchange, or are marketed under the regulations of a recognized stock exchange or other equivalent body.

**Management*—The person(s) with executive responsibility for the conduct of the entity's operations. For some entities in some jurisdictions, management includes some

or all of those charged with governance, for example, executive members of a governance board, or an owner-manager.

**Management bias*—A lack of neutrality by management in the preparation of information.

**Management's expert*—An individual or organization possessing expertise in a field other than accounting or auditing, whose work in that field is used by the entity to assist the entity in preparing the financial statements.

**Management's point estimate*—The amount selected by management for recognition or disclosure in the financial statements as an accounting estimate.

Misappropriation of assets—Involves the theft of an entity's assets and is often perpetrated by employees in relatively small and immaterial amounts. However, it can also involve management who are usually more capable of disguising or concealing misappropriations in ways that are difficult to detect.

**Misstatement*—A difference between the amount, classification, presentation, or disclosure of a reported financial statement item and the amount, classification, presentation, or disclosure that is required for the item to be in accordance with the applicable financial reporting framework. Misstatements can arise from error or fraud.

Where the auditor expresses an opinion on whether the financial statements are presented fairly, in all material respects, or give a true and fair view, misstatements also include those adjustments of amounts, classifications, presentation, or disclosures that, in the auditor's judgment, are necessary for the financial statements to be presented fairly, in all material respects, or to give a true and fair view.

**Misstatement of fact*—Other information that is unrelated to matters appearing in the audited financial statements that is incorrectly stated or presented. A material misstatement of fact may undermine the credibility of the document containing audited financial statements.

**Modified opinion*—A qualified opinion, an adverse opinion or a disclaimer of opinion.

**†Monitoring (in relation to quality control)*—A process comprising an ongoing consideration and evaluation of the firm's system of quality control, including a periodic inspection of a selection of completed engagements, designed to provide the firm with reasonable assurance that its system of quality control is operating effectively.

Monitoring of controls—A process to assess the effectiveness of internal control performance over time. It includes assessing the design and operation of controls on a timely basis and taking necessary corrective actions modified for changes in conditions. Monitoring of controls is a component of internal control.

**Negative confirmation request*—A request that the confirming party respond directly to the auditor only if the confirming party disagrees with the information provided in the request.

**†Network*—A larger structure:

(a) That is aimed at cooperation, and

(b) That is clearly aimed at profit or cost-sharing or shares common ownership, control or management, common quality control policies and procedures, common business strategy, the use of a common brand name, or a significant part of professional resources.

*†*Network firm*—A firm or entity that belongs to a network.

**Non-compliance (in the context of ISA 250*[13]*)*—Acts of omission or commission by the entity, either intentional or unintentional, which are contrary to the prevailing laws or regulations. Such acts include transactions entered into by, or in the name of, the entity, or on its behalf, by those charged with governance, management or employees. Non-compliance does not include personal misconduct (unrelated to the business activities of the entity) by those charged with governance, management or employees of the entity.

**Non-response*—A failure of the confirming party to respond, or fully respond, to a positive confirmation request, or a confirmation request returned undelivered.

**Non-sampling risk*—The risk that the auditor reaches an erroneous conclusion for any reason not related to sampling risk.

Observation—Consists of looking at a process or procedure being performed by others, for example, the auditor's observation of inventory counting by the entity's personnel, or of the performance of control activities.

**Opening balances*—Those account balances that exist at the beginning of the period. Opening balances are based upon the closing balances of the prior period and reflect the effects of transactions and events of prior periods and accounting policies applied in the prior period. Opening balances also include matters requiring disclosure that existed at the beginning of the period, such as contingencies and commitments.

**Other information*—Financial and non-financial information (other than the financial statements and the auditor's report thereon) which is included, either by law, regulation, or custom, in a document containing audited financial statements and the auditor's report thereon.

**Other Matter paragraph*—A paragraph included in the auditor's report that refers to a matter other than those presented or disclosed in the financial statements that, in the auditor's judgment, is relevant to users' understanding of the audit, the auditor's responsibilities or the auditor's report.

**Outcome of an accounting estimate*—The actual monetary amount which results from the resolution of the underlying transaction(s), event(s) or condition(s) addressed by the accounting estimate.

Overall audit strategy—Sets the scope, timing and direction of the audit, and guides the development of the more detailed audit plan.

---

[13] ISA 250, "Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements."

*†*Partner*—Any individual with authority to bind the firm with respect to the performance of a professional services engagement.

**Performance materiality*—The amount or amounts set by the auditor at less than materiality for the financial statements as a whole to reduce to an appropriately low level the probability that the aggregate of uncorrected and undetected misstatements exceeds materiality for the financial statements as a whole. If applicable, performance materiality also refers to the amount or amounts set by the auditor at less than the materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures.

*†*Personnel*—Partners and staff.

**Pervasive*—A term used, in the context of misstatements, to describe the effects on the financial statements of misstatements or the possible effects on the financial statements of misstatements, if any, that are undetected due to an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence. Pervasive effects on the financial statements are those that, in the auditor's judgment:

(a) Are not confined to specific elements, accounts or items of the financial statements;

(b) If so confined, represent or could represent a substantial proportion of the financial statements; or

(c) In relation to disclosures, are fundamental to users' understanding of the financial statements.

**Population*—The entire set of data from which a sample is selected and about which the auditor wishes to draw conclusions.

**Positive confirmation request*—A request that the confirming party respond directly to the auditor indicating whether the confirming party agrees or disagrees with the information in the request, or providing the requested information.

Practitioner—A professional accountant in public practice.

**Preconditions for an audit*—The use by management of an acceptable financial reporting framework in the preparation of the financial statements and the agreement of management and, where appropriate, those charged with governance to the premise[14] on which an audit is conducted.

**Predecessor auditor*—The auditor from a different audit firm, who audited the financial statements of an entity in the prior period and who has been replaced by the current auditor.

**Premise, relating to the responsibilities of management and, where appropriate, those charged with governance, on which an audit is conducted*—That management and, where appropriate, those charged with governance have acknowledged and understand

[14] ISA 200, paragraph 13.

that they have the following responsibilities that are fundamental to the conduct of an audit in accordance with ISAs. That is, responsibility:

(a) For the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, including where relevant their fair presentation;

(b) For such internal control as management and, where appropriate, those charged with governance determine is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error; and

(c) To provide the auditor with:

(i) Access to all information of which management and, where appropriate, those charged with governance are aware that is relevant to the preparation of the financial statements such as records, documentation and other matters;

(ii) Additional information that the auditor may request from management and, where appropriate, those charged with governance for the purpose of the audit; and

(iii) Unrestricted access to persons within the entity from whom the auditor determines it necessary to obtain audit evidence.

In the case of a fair presentation framework, (a) above may be restated as "for the preparation and *fair* presentation of the financial statements in accordance with the financial reporting framework," or "for the preparation of financial statements *that give a true and fair view* in accordance with the financial reporting framework."

The "premise, relating to the responsibilities of management and, where appropriate, those charged with governance, on which an audit is conducted" may also be referred to as the "premise."

Professional accountant[15]—An individual who is a member of an IFAC member body.

Professional accountant in public practice[16]—A professional accountant, irrespective of functional classification (for example, audit, tax or consulting) in a firm that provides professional services. This term is also used to refer to a firm of professional accountants in public practice.

**Professional judgment*—The application of relevant training, knowledge and experience, within the context provided by auditing, accounting and ethical standards, in making informed decisions about the courses of action that are appropriate in the circumstances of the audit engagement.

15 As defined in the IFAC *Code of Ethics for Professional Accountants.*

16 As defined in the IFAC *Code of Ethics for Professional Accountants.*

**Professional skepticism*—An attitude that includes a questioning mind, being alert to conditions which may indicate possible misstatement due to error or fraud, and a critical assessment of evidence.

**Professional standards*—International Standards on Auditing (ISAs) and relevant ethical requirements

†Professional standards (in the context of ISQC 1[17]*)*—IAASB Engagement Standards, as defined in the IAASB's *Preface to the International Standards on Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance and Related Services*, and relevant ethical requirements.

Projection—Prospective financial information prepared on the basis of:

(a) Hypothetical assumptions about future events and management actions which are not necessarily expected to take place, such as when some entities are in a start-up phase or are considering a major change in the nature of operations; or

(b) A mixture of best-estimate and hypothetical assumptions.

Prospective financial information—Financial information based on assumptions about events that may occur in the future and possible actions by an entity. Prospective financial information can be in the form of a forecast, a projection or a combination of both. (see *Forecast* and *Projection*)

Public sector—National governments, regional (for example, state, provincial, territorial) governments, local (for example, city, town) governments and related governmental entities (for example, agencies, boards, commissions and enterprises).

**†Reasonable assurance (in the context of assurance engagements, including audit engagements, and quality control)*—A high, but not absolute, level of assurance.

Reasonable assurance engagement—(see *Assurance engagement*)

Recalculation—Consists of checking the mathematical accuracy of documents or records.

**Related party*—A party that is either:

(a) A related party as defined in the applicable financial reporting framework; or

(b) Where the applicable financial reporting framework establishes minimal or no related party requirements:

(i) A person or other entity that has control or significant influence, directly or indirectly through one or more intermediaries, over the reporting entity;

(ii) Another entity over which the reporting entity has control or significant influence, directly or indirectly through one or more intermediaries; or

[17] ISQC 1, ―Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Financial Statements, and Other Assurance and Related Services Engagements.‖

(iii) Another entity that is under common control with the reporting entity through having:

a. Common controlling ownership;

b. Owners who are close family members; or

c. Common key management.

However, entities that are under common control by a state (that is, a national, regional or local government) are not considered related unless they engage in significant transactions or share resources to a significant extent with one another.

Related services—Comprise agreed-upon procedures and compilations.

*†*Relevant ethical requirements*—Ethical requirements to which the engagement team and engagement quality control reviewer are subject, which ordinarily comprise Parts A and B of the International Federation of Accountants' *Code of Ethics for Professional Accountants* (IFAC Code) together with national requirements that are more restrictive.

Reperformance—The auditor's independent execution of procedures or controls that were originally performed as part of the entity's internal controls.

**Report on the description and design of controls at a service organization (referred to in ISA 402*[18] *as a type 1 report)*—A report that comprises:

(a) A description, prepared by management of the service organization, of the service organization's system, control objectives and related controls that have been designed and implemented as at a specified date; and

(b) A report by the service auditor with the objective of conveying reasonable assurance that includes the service auditor's opinion on the description of the service organization's system, control objectives and related controls and the suitability of the design of the controls to achieve the specified control objectives.

**Report on the description, design, and operating effectiveness of controls at a service organization (referred to in ISA 402 as a type 2 report)*—A report that comprises:

(a) A description, prepared by management of the service organization, of the service organization's system, control objectives and related controls, their design and implementation as at a specified date or throughout a specified period and, in some cases, their operating effectiveness throughout a specified period; and

(b) A report by the service auditor with the objective of conveying reasonable assurance that includes:

(i) The service auditor's opinion on the description of the service organization's system, control objectives and related controls, the suitability

[18] ISA 402, "Audit Considerations Relating to an Entity Using a Service Organization."

of the design of the controls to achieve the specified control objectives, and the operating effectiveness of the controls; and

(ii) A description of the service auditor's tests of the controls and the results thereof.

Responsible party—The person (or persons) who:

(a) In a direct reporting engagement, is responsible for the subject matter; or

(b) In an assertion-based engagement, is responsible for the subject matter information (the assertion), and may be responsible for the subject matter.

The responsible party may or may not be the party who engages the practitioner (the engaging party).

Review (in relation to quality control)—Appraising the quality of the work performed and conclusions reached by others.

Review engagement—The objective of a review engagement is to enable an auditor to state whether, on the basis of procedures which do not provide all the evidence that would be required in an audit, anything has come to the auditor's attention that causes the auditor to believe that the financial statements are not prepared, in all material respects, in accordance with an applicable financial reporting framework.

Review procedures—The procedures deemed necessary to meet the objective of a review engagement, primarily inquiries of entity personnel and analytical procedures applied to financial data.

**Risk assessment procedures*—The audit procedures performed to obtain an understanding of the entity and its environment, including the entity's internal control, to identify and assess the risks of material misstatement, whether due to fraud or error, at the financial statement and assertion levels.

**Risk of material misstatement*—The risk that the financial statements are materially misstated prior to audit. This consists of two components, described as follows at the assertion level:

(a) Inherent risk—The susceptibility of an assertion about a class of transaction, account balance or disclosure to a misstatement that could be material, either individually or when aggregated with other misstatements, before consideration of any related controls.

(b) Control risk—The risk that a misstatement that could occur in an assertion about a class of transaction, account balance or disclosure and that could be material, either individually or when aggregated with other misstatements, will not be prevented, or detected and corrected, on a timely basis by the entity's internal control.

**Sampling*—(see *Audit sampling*)

**Sampling risk*—The risk that the auditor's conclusion based on a sample may be different from the conclusion if the entire population were subjected to the same audit procedure. Sampling risk can lead to two types of erroneous conclusions:

(a) In the case of a test of controls, that controls are more effective than they actually are, or in the case of a test of details, that a material misstatement does not exist when in fact it does. The auditor is primarily concerned with this type of erroneous conclusion because it affects audit effectiveness and is more likely to lead to an inappropriate audit opinion.

(b) In the case of a test of controls, that controls are less effective than they actually are, or in the case of a test of details, that a material misstatement exists when in fact it does not. This type of erroneous conclusion affects audit efficiency as it would usually lead to additional work to establish that initial conclusions were incorrect.

**Sampling unit*—The individual items constituting a population.

Scope of a review—The review procedures deemed necessary in the circumstances to achieve the objective of the review.

**Service auditor*—An auditor who, at the request of the service organization, provides an assurance report on the controls of a service organization.

**Service organization*—A third-party organization (or segment of a third-party organization) that provides services to user entities that are part of those entities' information systems relevant to financial reporting.

**Service organization's system*—The policies and procedures designed, implemented and maintained by the service organization to provide user entities with the services covered by the service auditor's report.

Significance—The relative importance of a matter, taken in context. The significance of a matter is judged by the practitioner in the context in which it is being considered. This might include, for example, the reasonable prospect of its changing or influencing the decisions of intended users of the practitioner's report; or, as another example, where the context is a judgment about whether to report a matter to those charged with governance, whether the matter would be regarded as important by them in relation to their duties. Significance can be considered in the context of quantitative and qualitative factors, such as relative magnitude, the nature and effect on the subject matter and the expressed interests of intended users or recipients.

**Significant component*—A component identified by the group engagement team (i) that is of individual financial significance to the group, or (ii) that, due to its specific nature or circumstances, is likely to include significant risks of material misstatement of the group financial statements.

**Significant deficiency in internal control*—A deficiency or combination of deficiencies in internal control that, in the auditor's professional judgment, is of sufficient importance to merit the attention of those charged with governance.

**Significant risk*—An identified and assessed risk of material misstatement that, in the auditor's judgment, requires special audit consideration.

Smaller entity—An entity which typically possesses qualitative characteristics such as:

(a) Concentration of ownership and management in a small number of individuals (often a single individual – either a natural person or another enterprise that owns the entity provided the owner exhibits the relevant qualitative characteristics); and

(b) One or more of the following:

  (i) Straightforward or uncomplicated transactions;

  (ii) Simple record-keeping;

  (iii) Few lines of business and few products within business lines;

  (iv) Few internal controls;

  (v) Few levels of management with responsibility for a broad range of controls; or

  (vi) Few personnel, many having a wide range of duties.

  These qualitative characteristics are not exhaustive, they are not exclusive to smaller entities, and smaller entities do not necessarily display all of these characteristics.

**Special purpose financial statements*—Financial statements prepared in accordance with a special purpose framework.

**Special purpose framework*—A financial reporting framework designed to meet the financial information needs of specific users. The financial reporting framework may be a fair presentation framework or a compliance framework.[19]

*†*Staff*—Professionals, other than partners, including any experts the firm employs.

**Statistical sampling*—An approach to sampling that has the following characteristics:

(a) Random selection of the sample items; and

(b) The use of probability theory to evaluate sample results, including measurement of sampling risk.

A sampling approach that does not have characteristics (a) and (b) is considered non-statistical sampling.

**Stratification*—The process of dividing a population into sub-populations, each of which is a group of sampling units which have similar characteristics (often monetary value).

Subject matter information—The outcome of the evaluation or measurement of a subject matter. It is the subject matter information about which the practitioner gathers

19 ISA 200, paragraph 13(a).

sufficient appropriate evidence to provide a reasonable basis for expressing a conclusion in an assurance report.

**Subsequent events*—Events occurring between the date of the financial statements and the date of the auditor's report, and facts that become known to the auditor after the date of the auditor's report.

**Subservice organization*—A service organization used by another service organization to perform some of the services provided to user entities that are part of those user entities' information systems relevant to financial reporting.

**Substantive procedure*—An audit procedure designed to detect material misstatements at the assertion level. Substantive procedures comprise:

(a) Tests of details (of classes of transactions, account balances, and disclosures); and

(b) Substantive analytical procedures.

**Sufficiency (of audit evidence)*—The measure of the quantity of audit evidence. The quantity of the audit evidence needed is affected by the auditor's assessment of the risks of material misstatement and also by the quality of such audit evidence.

Suitable criteria—(see *Criteria*)

*†*Suitably qualified external person*—An individual outside the firm with the competence and capabilities to act as an engagement partner, for example a partner of another firm, or an employee (with appropriate experience) of either a professional accountancy body whose members may perform audits and reviews of historical financial information, or other assurance or related services engagements, or of an organization that provides relevant quality control services.

**Summary financial statements (in the context of ISA 810)*—Historical financial information that is derived from financial statements but that contains less detail than the financial statements, while still providing a structured representation consistent with that provided by the financial statements of the entity's economic resources or obligations at a point in time or the changes therein for a period of time.[20] Different jurisdictions may use different terminology to describe such historical financial information.

Supplementary information—Information that is presented together with the financial statements that is not required by the applicable financial reporting framework used to prepare the financial statements, normally presented in either supplementary schedules or as additional notes.

Test—The application of procedures to some or all items in a population.

**Tests of controls*—An audit procedure designed to evaluate the operating effectiveness of controls in preventing, or detecting and correcting, material misstatements at the assertion level.

---

[20] ISA 200, paragraph 13(f).

*_Those charged with governance_—The person(s) or organization(s) (for example, a corporate trustee) with responsibility for overseeing the strategic direction of the entity and obligations related to the accountability of the entity. This includes overseeing the financial reporting process. For some entities in some jurisdictions, those charged with governance may include management personnel, for example, executive members of a governance board of a private or public sector entity, or an owner-manager.[21]

*_Tolerable misstatement_—A monetary amount set by the auditor in respect of which the auditor seeks to obtain an appropriate level of assurance that the monetary amount set by the auditor is not exceeded by the actual misstatement in the population.

*_Total rate of deviation_—A rate of deviation from prescribed internal control procedures set by the auditor in respect of which the auditor seeks to obtain an appropriate level of assurance that the rate of deviation set by the auditor is not exceeded by the actual rate of deviation in the population.

Uncertainty—A matter whose outcome depends on future actions or events not under the direct control of the entity but that may affect the financial statements.

*_Uncorrected misstatements_—Misstatements that the auditor has accumulated during the audit and that have not been corrected.

*_Unmodified opinion_—The opinion expressed by the auditor when the auditor concludes that the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework.[22]

*_User auditor_—An auditor who audits and reports on the financial statements of a user entity.

*_User entity_—An entity that uses a service organization and whose financial statements are being audited.

Walk-through test—Involves tracing a few transactions through the financial reporting system.

*_Written representation_—A written statement by management provided to the auditor to confirm certain matters or to support other audit evidence. Written representations in this context do not include financial statements, the assertions therein, or supporting books and records.

---

[21] For discussion of the diversity of governance structures, see paragraphs A1-A8 of ISA 260, –Communication with Those Charged with Governance.‖

[22] ISA 700, paragraphs 35-36, deal with the phrases used to express this opinion in the case of a fair presentation framework and a compliance framework respectively.

CALIDAD, AUDITORÍA, REVISIÓN, OTROS ENCARGOS DE FIABILIDAD Y SERVICIOS RELACIONADOS.

ISSAI 1200

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité para directrices de auditoría financiera-secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría general de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 200, "Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1200

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 200 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
Alcance de la NIA P4–P9
La auditoría de estados financieros P10–14
Objetivos generales del auditor P15
Definiciones P16
Exigencias deontológicas en una auditoría de estados financieros P17–P18
Ejecución de una auditoría con arreglo a las NIA P19
Evidencia de auditoría suficiente y apropiada y riesgo de auditoría P20

Norma iNterNaCioNal de auditoría 200
introducción
Alcance de la NIA 1–2
La auditoría de estados financieros 3–9
Fecha de entrada en vigor 10

objetivos generales del auditor **11-12**

Definiciones **13**

exigencias
Exigencias deontológicas en una auditoría de estados financieros 14
Escepticismo profesional 15
juicio profesional 16
Evidencia de auditoría suficiente y apropiada y riesgo de auditoría 17
Ejecución de una auditoría con arreglo a las NIA 18–24

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
La auditoría de estados financieros A1–A13
Exigencias deontológicas en una auditoría de estados financieros A14–A17
Escepticismo profesional A18–A22
juicio profesional A23–A27
Evidencia de auditoría suficiente y apropiada y riesgo de auditoría A28–A52
Ejecución de una auditoría con arreglo a las NIA A53–A76

ISSAI 1200
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 200

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 200

Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 200, ìObjetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoríaî, y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 200 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 200 establece las obligaciones del auditor independiente cuando audita estados financieros con arreglo a las NIA; en concreto fija los objetivos generales del auditor independiente y explica cómo han de ser la naturaleza y el alcance de la auditoría para poder alcanzar dichos objetivos. También explica el alcance, la autoridad y la estructura de las NIA, e incluye requisitos que determinan las obligaciones generales del auditor independiente aplicables a todas las auditorías, entre ellas la de adecuarse a las NIA. El auditor independiente se denominará en lo sucesivo ìel auditorî.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) Alcance de la NIA.
b) La auditoría de estados financieros.
c) Objetivos generales del auditor.
d) Definiciones.
e) Exigencias deontológicas en una auditoría de estados financieros.
f) Ejecución de una auditoría con arreglo a las NIA.
g) Evidencia de auditoría suficiente y apropiada y riesgo de auditoría.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 ìIntroducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAIî.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 200 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 200 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en los párrafos A11 y A57.

Alcance de la NIA

P4. Las NIA están redactadas en un contexto de auditoría de estados financieros[2]. En el ámbito de la INTOSAI la auditoría de estados financieros puede formar parte de una auditoría de regularidad (financiera) de mayor amplitud. Según la ISSAI 100[3], párrafo 39, una auditoría de regularidad (financiera) comprende:

a) La certificación de las cuentas rendidas por las entidades obligadas a ello, que incluye el examen y evaluación de los asientos contables y la expresión de la opinión que merezcan las cuentas y los estados financieros.
b) La certificación de la Cuenta General del Estado.
c) La fiscalización de los sistemas y de las operaciones financieras así como la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
d) La fiscalización de los sistemas de control y de auditoría internos.
e) La fiscalización de la corrección e idoneidad de las decisiones administrativas adoptadas en el seno de la entidad fiscalizada.
f) La comunicación de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionada con ella y que la EFS considere que deba ser puesta de manifiesto.

P5. Los términos ìauditoría de regularidadî y ìauditoría financieraî son con frecuencia intercambiables y se refieren a la auditoría de estados financieros, más algunos de los elementos expuestos en los anteriores subpárrafos a) a f), o todos ellos, en función del mandato de la EFS. Las Notas de Práctica de las Directrices de auditoría financiera (ISSAI 1000-2999) de la INTOSAI proporcionan orientaciones adicionales a los auditores del sector público que aplican las NIA al ejecutar auditorías de los estados financieros. Al llevar a cabo auditorías más amplias ìde regularidadî o ìfinancierasî del sector público, pueden obtenerse orientaciones más completas en el marco de las ISSAI que incluyen por ejemplo las Directrices de la INTOSAI para las auditorías de cumplimiento (ISSAI 4000[4] y 4200[5]).

---

2 NIA 200, párrafo A1: La opinión del auditor sobre los estados financieros se refiere a la cuestión de si dichos estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, con arreglo al marco de información financiera aplicable. La opinión es común a todas las auditorías de estados financieros y por tanto no garantiza, por ejemplo, la futura viabilidad de la entidad ni que la dirección la haya gestionado de forma eficaz o eficiente. En algunas jurisdicciones, sin embargo, las leyes y regulaciones aplicables pueden exigir a los auditores la emisión de opiniones sobre otras cuestiones específicas, como la eficacia del control interno, o la coherencia de un informe de gestión separado con los estados financieros. Aunque las NIA incluyen exigencias y orientaciones con respecto a estas cuestiones en la medida en que sean pertinentes para la obtención de una opinión sobre los estados financieros, el auditor puede verse obligado a llevar a cabo ulteriores trabajos en caso de tener asignadas obligaciones suplementarias de emitir dichas opiniones.

3 ISSAI 100, ìPostulados básicos de la fiscalización públicaî de la INTOSAI.

4 ISSAI 4000, ìIntroducción general a las Directrices para la auditoría de cumplimiento.î

5 ISSAI 4200, ìDirectrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.î

P6. Las auditorías de regularidad (financieras) se llevan a cabo en distintos entornos. En los entornos de notificación de información financiera que evolucionan para adecuarse a prácticas reconocidas internacionalmente, la plena aplicación de las ISSAI 1000-2999 por los auditores del sector público constituirá una base suplementaria para transformar el entorno de la auditoría y hacerlo evolucionar a prácticas reconocidas internacionalmente.

P7. En el sector público, la referencia a las normas de auditoría aplicables se hará de una de las maneras que se cita a continuación, en función de las normas aplicadas:

a) Con arreglo a las NIA, lo que significa la plena conformidad con todas las NIA aplicables y, en su caso, con las orientaciones adicionales facilitadas en las Notas de Práctica para las NIA emitidas por la INTOSAI.
b) Con arreglo a los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI, lo que no significa la plena conformidad con las NIA incluidas actualmente en las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000 a 2999).
c) Con arreglo a las normas de auditoría nacionales que resulten pertinentes.

P8. En el contexto del sector público, las Notas de Práctica emplean la expresión ìauditores del sector públicoî de forma equivalente al término ìauditorî tal y como se emplea en las NIA.

P9. Algunas NIA contienen consideraciones específicas en relación con la auditoría de entidades de menor tamaño, que no suelen aplicarse en la auditoría de entidades públicas o que reciben ayudas públicas aun cuando dichas entidades cuenten con poco personal, lleven a cabo operaciones sencillas o dispongan de un presupuesto relativamente reducido. En esas situaciones, la entidad pública puede tener sin embargo que llevar a cabo operaciones complicadas, como la recepción de transferencias de otras administraciones y adecuarse a leyes, reglamentos, políticas y sistemas fijados por un nivel superior de la administración y responder por el empleo del dinero del contribuyente. Por consiguiente, los auditores del sector público examinarán cuidadosamente la pertinencia de todas esas consideraciones. Las Notas de Práctica pueden contener orientación adicional en este ámbito cuando se estime importante dar más instrucciones para la auditoría de las entidades públicas de menor tamaño.

La auditoría de estados financieros

P10. Al remitirse al párrafo 6 de la NIA, los auditores del sector público incluirán en sus consideraciones las orientaciones adicionales incluidas en la Nota de Práctica de la NIA 320[6].

P11. El párrafo A7 de la NIA es uno de los muchos que tratan de los marcos de presentación fidedigna. Las normas contables internacionales del sector público (IPSA), emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de contabilidad para el Sector Público (International Public Sector Accounting Standards Board/IPSAB), constituyen un ejemplo de marco de presentación fidedigna concebidos para su empleo en el sector público.

6 NIA 320, ìLa materialidad al planificar y ejecutar una auditoría.î

P12. El párrafo A8 de la NIA facilita ejemplos de estados financieros y el contenido de un conjunto completo de los mismos. Un conjunto completo de estados financieros para una entidad de sector público elaborado con arreglo al principio de contabilidad de ejercicio constará normalmente de:
- Un estado de la situación financiera.
- Un estado del resultado financiero.
- Las variaciones habidas en los activos y en el patrimonio neto.
- Un estado de flujos de efectivo.
- La comparación entre los importes efectivos y los presupuestados presentada separadamente como un estado financiero más o como conciliación.
- Notas que incluyen un resumen de los principios contables más significativos aplicados y otras explicaciones.

P13. En algunos entornos, el conjunto completo de estados financieros puede incluir también otros informes como los de resultado y de asignación de fondos.

P14. Al remitirse al párrafo A10 de la NIA, los auditores del sector público incluirán en sus consideraciones las orientaciones adicionales contenidas en las Notas de Práctica de la NIA 210[7] y la NIA 580[8].

Objetivos generales del auditor

P15. La posibilidad de renunciar al encargo que se describe en los párrafos 12 a 24 de la NIA no suele admitirse en la auditoría del sector público. Cuando se den circunstancias que normalmente exigirían la renuncia al encargo, los auditores del sector público pueden verse obligados a ampliar o intensificar sus comunicaciones, por ejemplo al poder legislativo.

Definiciones

P16. Al remitirse a las definiciones contenidas en el párrafo 13 de la NIA los auditores del sector público tomarán nota de los siguientes extremos:

a) El marco aplicable de información financiera: al igual que en el sector privado, los marcos del sector público pueden referirse a la presentación fidedigna o ser de conformidad.

b) El auditor: el término ìauditor responsableî puede referirse por ejemplo al auditor general que tiene atribuida la obligación general de las auditorías del sector público o cualquier otra persona con las necesarias cualificaciones, nombrada por el primero o que actúa en su nombre para el encargo específico. El término ìórgano fiscalizadorî equivaldrá normalmente a la entidad fiscalizadora superior o a su equivalente a nivel local o regional.

7 NIA 210, ìAcuerdo sobre los términos del contrato de auditoríaî.
8 NIA 580, ìManifestaciones escritasî.

Exigencias deontológicas en una auditoría de estados financieros

P17. El código de ética de la INTOSAI[9] es aplicable en lo que se refiere al párrafo 14 de la NIA.

P18. El párrafo 15 de la NIA obliga al auditor a planificar y ejecutar la auditoría con una óptica de escepticismo profesional y a admitir que pueden existir circunstancias que creen errores significativos en los estados financieros. Los principios fundamentales de la INTOSAI (ISSAI 200)[10] se refieren al concepto de diligencia debida manifestando lo siguiente: ìÖ.Los auditores deben estar atentos a las deficiencias en el control, a las insuficiencias en la contabilidad, a las operaciones erróneas e irregulares y a los resultados o situaciones que pueden ser indicativos de fraude, gastos inadecuados o ilícitos, operaciones no autorizadas, despilfarro, ineficiencia o falta de probidad.î El concepto de escepticismo profesional intensifica y amplía el concepto de diligencia debida y resulta fundamental para la planificación y ejecución de la auditoría.

Ejecución de una auditoría con arreglo a las NIA

P19. Al remitirse a los párrafos 18 a 20 de la NIA sobre la conformidad con las NIA aplicables a la auditoría, los auditores del sector público considerarán como guía, al aplicar las ISSAI para la auditoría de regularidad (financiera) del sector público, conjuntamente las NIA y la Nota de Práctica. Si en el informe del auditor se hace referencia a que la auditoría se ha realizado con arreglo a las NIA, los auditores del sector público tienen que adecuarse a todas las NIA aplicables a la auditoría según se expone en los párrafos 18 a 20 de la NIA.

Evidencia de auditoría suficiente y apropiada y riesgo de auditoría

P20. Al remitirse a las fuentes de información, tal y como se expone en el párrafo A28 de la NIA, los auditores del sector público pueden considerar también la posibilidad de utilizar la información obtenida en otras auditorías de gestión y otras actividades de auditoría relacionadas con la entidad, siempre que la información siga siendo pertinente y fiable.

9 ISSAI 30, îCódigo de Ética de la INTOSAIs.î

10 ISSAI 200, îNormas Generales de Fiscalización Pública de la INTOSAI ,î párrafo 2.

NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 200

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 200
April 2009

International Standard on Auditing

Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-934779-98-9

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 200

OVERALL OBJECTIVES OF THE INDEPENDENT AUDITOR AND THE CONDUCT OF AN AUDIT IN ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL STANDARDS ON AUDITING

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1−2
An Audit of Financial Statements	3−9
Effective Date	10
Overall Objectives of the Auditor	11−12
Definitions	13
Requirements	
Ethical Requirements Relating to an Audit of Financial Statements	14
Professional Skepticism	15
Professional Judgment	16
Sufficient Appropriate Audit Evidence and Audit Risk	17
Conduct of an Audit in Accordance with ISAs	18−24
Application and Other Explanatory Material	
An Audit of Financial Statements	A1−A13
Ethical Requirements Relating to an Audit of Financial Statements	A14−A17
Professional Skepticism	A18−A22
Professional Judgment	A23−A27
Sufficient Appropriate Audit Evidence and Audit Risk	A28−A52
Conduct of an Audit in Accordance with ISAs	A53−A76

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the independent auditor's overall responsibilities when conducting an audit of financial statements in accordance with ISAs. Specifically, it sets out the overall objectives of the independent auditor, and explains the nature and scope of an audit designed to enable the independent auditor to meet those objectives. It also explains the scope, authority and structure of the ISAs, and includes requirements establishing the general responsibilities of the independent auditor applicable in all audits, including the obligation to comply with the ISAs. The independent auditor is referred to as "the auditor" hereafter.

2. ISAs are written in the context of an audit of financial statements by an auditor. They are to be adapted as necessary in the circumstances when applied to audits of other historical financial information. ISAs do not address the responsibilities of the auditor that may exist in legislation, regulation or otherwise in connection with, for example, the offering of securities to the public. Such responsibilities may differ from those established in the ISAs. Accordingly, while the auditor may find aspects of the ISAs helpful in such circumstances, it is the responsibility of the auditor to ensure compliance with all relevant legal, regulatory or professional obligations.

An Audit of Financial Statements

3. The purpose of an audit is to enhance the degree of confidence of intended users in the financial statements. This is achieved by the expression of an opinion by the auditor on whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with an applicable financial reporting framework. In the case of most general purpose frameworks, that opinion is on whether the financial statements are presented fairly, in all material respects, or give a true and fair view in accordance with the framework. An audit conducted in accordance with ISAs and relevant ethical requirements enables the auditor to form that opinion. (Ref: Para. A1)

4. The financial statements subject to audit are those of the entity, prepared by management of the entity with oversight from those charged with governance. ISAs do not impose responsibilities on management or those charged with governance and do not override laws and regulations that govern their responsibilities. However, an audit in accordance with ISAs is conducted on the premise that management and, where appropriate, those charged with governance have acknowledged certain responsibilities that are fundamental to the conduct of the audit. The audit of the financial statements does not relieve management or those charged with governance of their responsibilities. (Ref: Para. A2-A11)

5. As the basis for the auditor's opinion, ISAs require the auditor to obtain reasonable assurance about whether the financial statements as a whole are free from material misstatement, whether due to fraud or error. Reasonable assurance is a high level of assurance. It is obtained when the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence to reduce audit risk (that is, the risk that the auditor expresses an inappropriate opinion when the financial statements are materially misstated) to an acceptably low level. However, reasonable assurance is not an absolute level of assurance, because there are inherent limitations of an audit which result in most of the audit evidence on which the auditor draws conclusions and bases the auditor's opinion being persuasive rather than conclusive. (Ref: Para. A28-A52)

6. The concept of materiality is applied by the auditor both in planning and performing the audit, and in evaluating the effect of identified misstatements on the audit and of uncorrected misstatements, if any, on the financial statements.[1] In general, misstatements, including omissions, are considered to be material if, individually or in the aggregate, they could reasonably be expected to influence the economic decisions of users taken on the basis of the financial statements. Judgments about materiality are made in the light of surrounding circumstances, and are affected by the auditor's perception of the financial information needs of users of the financial statements, and by the size or nature of a misstatement, or a combination of both. The auditor's opinion deals with the financial statements as a whole and therefore the auditor is not responsible for the detection of misstatements that are not material to the financial statements as a whole.

7. The ISAs contain objectives, requirements and application and other explanatory material that are designed to support the auditor in obtaining reasonable assurance. The ISAs require that the auditor exercise professional judgment and maintain professional skepticism throughout the planning and performance of the audit and, among other things:

- Identify and assess risks of material misstatement, whether due to fraud or error, based on an understanding of the entity and its environment, including the entity's internal control.
- Obtain sufficient appropriate audit evidence about whether material misstatements exist, through designing and implementing appropriate responses to the assessed risks.
- Form an opinion on the financial statements based on conclusions drawn from the audit evidence obtained.

[1] ISA 320, "Materiality in Planning and Performing an Audit" and ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit."

8. The form of opinion expressed by the auditor will depend upon the applicable financial reporting framework and any applicable law or regulation. (Ref: Para. A12-A13)

9. The auditor may also have certain other communication and reporting responsibilities to users, management, those charged with governance, or parties outside the entity, in relation to matters arising from the audit. These may be established by the ISAs or by applicable law or regulation.[2]

Effective Date

10. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Overall Objectives of the Auditor

11. In conducting an audit of financial statements, the overall objectives of the auditor are:

    (a) To obtain reasonable assurance about whether the financial statements as a whole are free from material misstatement, whether due to fraud or error, thereby enabling the auditor to express an opinion on whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with an applicable financial reporting framework; and

    (b) To report on the financial statements, and communicate as required by the ISAs, in accordance with the auditor's findings.

12. In all cases when reasonable assurance cannot be obtained and a qualified opinion in the auditor's report is insufficient in the circumstances for purposes of reporting to the intended users of the financial statements, the ISAs require that the auditor disclaim an opinion or withdraw (or resign)[3] from the engagement, where withdrawal is possible under applicable law or regulation.

Definitions

13. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

    (a) Applicable financial reporting framework – The financial reporting framework adopted by management and, where appropriate, those charged with governance in the preparation of the financial statements that is acceptable in view of the nature of the entity and the objective of the financial statements, or that is required by law or regulation.

---

2 See, for example, ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance;" and paragraph 43 of ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements."

3 In the ISAs, only the term "withdrawal" is used.

The term "fair presentation framework" is used to refer to a financial reporting framework that requires compliance with the requirements of the framework and:

(i) Acknowledges explicitly or implicitly that, to achieve fair presentation of the financial statements, it may be necessary for management to provide disclosures beyond those specifically required by the framework; or

(ii) Acknowledges explicitly that it may be necessary for management to depart from a requirement of the framework to achieve fair presentation of the financial statements. Such departures are expected to be necessary only in extremely rare circumstances.

The term "compliance framework" is used to refer to a financial reporting framework that requires compliance with the requirements of the framework, but does not contain the acknowledgements in (i) or (ii) above.

(b) Audit evidence – Information used by the auditor in arriving at the conclusions on which the auditor's opinion is based. Audit evidence includes both information contained in the accounting records underlying the financial statements and other information. For purposes of the ISAs:

(i) Sufficiency of audit evidence is the measure of the quantity of audit evidence. The quantity of the audit evidence needed is affected by the auditor's assessment of the risks of material misstatement and also by the quality of such audit evidence.

(ii) Appropriateness of audit evidence is the measure of the quality of audit evidence; that is, its relevance and its reliability in providing support for the conclusions on which the auditor's opinion is based.

(c) Audit risk – The risk that the auditor expresses an inappropriate audit opinion when the financial statements are materially misstated. Audit risk is a function of the risks of material misstatement and detection risk.

(d) Auditor – "Auditor" is used to refer to the person or persons conducting the audit, usually the engagement partner or other members of the engagement team, or, as applicable, the firm. Where an ISA expressly intends that a requirement or responsibility be fulfilled by the engagement partner, the term "engagement partner" rather than "auditor" is used. "Engagement partner" and "firm" are to be read as referring to their public sector equivalents where relevant.

(e) Detection risk – The risk that the procedures performed by the auditor to reduce audit risk to an acceptably low level will not detect a misstatement that exists and that could be material, either individually or when aggregated with other misstatements.

(f) Financial statements – A structured representation of historical financial information, including related notes, intended to communicate an entity's economic resources or obligations at a point in time or the changes therein for a period of time in accordance with a financial reporting framework. The related notes ordinarily comprise a summary of significant accounting policies and other explanatory information. The term "financial statements" ordinarily refers to a complete set of financial statements as determined by the requirements of the applicable financial reporting framework, but can also refer to a single financial statement.

(g) Historical financial information – Information expressed in financial terms in relation to a particular entity, derived primarily from that entity's accounting system, about economic events occurring in past time periods or about economic conditions or circumstances at points in time in the past.

(h) Management – The person(s) with executive responsibility for the conduct of the entity's operations. For some entities in some jurisdictions, management includes some or all of those charged with governance, for example, executive members of a governance board, or an owner-manager.

(i) Misstatement – A difference between the amount, classification, presentation, or disclosure of a reported financial statement item and the amount, classification, presentation, or disclosure that is required for the item to be in accordance with the applicable financial reporting framework. Misstatements can arise from error or fraud.

Where the auditor expresses an opinion on whether the financial statements are presented fairly, in all material respects, or give a true and fair view, misstatements also include those adjustments of amounts, classifications, presentation, or disclosures that, in the auditor's judgment, are necessary for the financial statements to be presented fairly, in all material respects, or to give a true and fair view.

(j) Premise, relating to the responsibilities of management and, where appropriate, those charged with governance, on which an audit is conducted – That management and, where appropriate, those charged with governance have acknowledged and understand that they have the following responsibilities that are fundamental to the conduct of an audit in accordance with ISAs. That is, responsibility:

(i) For the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, including where relevant their fair presentation;

(ii) For such internal control as management and, where appropriate, those charged with governance determine is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error; and

(iii) To provide the auditor with:

a. Access to all information of which management and, where appropriate, those charged with governance are aware that is relevant to the preparation of the financial statements such as records, documentation and other matters;

b. Additional information that the auditor may request from management and, where appropriate, those charged with governance for the purpose of the audit; and

c. Unrestricted access to persons within the entity from whom the auditor determines it necessary to obtain audit evidence.

In the case of a fair presentation framework, (i) above may be restated as "for the preparation and *fair* presentation of the financial statements in accordance with the financial reporting framework," or "for the preparation of financial statements *that give a true and fair view* in accordance with the financial reporting framework."

The "premise, relating to the responsibilities of management and, where appropriate, those charged with governance, on which an audit is conducted" may also be referred to as the "premise."

(k) Professional judgment – The application of relevant training, knowledge and experience, within the context provided by auditing, accounting and ethical standards, in making informed decisions about the courses of action that are appropriate in the circumstances of the audit engagement.

(l) Professional skepticism – An attitude that includes a questioning mind, being alert to conditions which may indicate possible misstatement due to error or fraud, and a critical assessment of audit evidence.

(m) Reasonable assurance – In the context of an audit of financial statements, a high, but not absolute, level of assurance.

(n) Risk of material misstatement – The risk that the financial statements are materially misstated prior to audit. This consists of two components, described as follows at the assertion level:

(i) Inherent risk – The susceptibility of an assertion about a class of transaction, account balance or disclosure to a misstatement that could be material, either individually or when aggregated with other misstatements, before consideration of any related controls.

(ii) Control risk – The risk that a misstatement that could occur in an assertion about a class of transaction, account balance or disclosure and that could be material, either individually or when aggregated with other misstatements, will not be prevented, or detected and corrected, on a timely basis by the entity's internal control.

(o) Those charged with governance – The person(s) or organization(s) (for example, a corporate trustee) with responsibility for overseeing the strategic direction of the entity and obligations related to the accountability of the entity. This includes overseeing the financial reporting process. For some entities in some jurisdictions, those charged with governance may include management personnel, for example, executive members of a governance board of a private or public sector entity, or an owner-manager.

Requirements

Ethical Requirements Relating to an Audit of Financial Statements

14. The auditor shall comply with relevant ethical requirements, including those pertaining to independence, relating to financial statement audit engagements. (Ref: Para. A14-A17)

Professional Skepticism

15. The auditor shall plan and perform an audit with professional skepticism recognizing that circumstances may exist that cause the financial statements to be materially misstated. (Ref: Para. A18-A22)

Professional Judgment

16. The auditor shall exercise professional judgment in planning and performing an audit of financial statements. (Ref: Para. A23-A27)

Sufficient Appropriate Audit Evidence and Audit Risk

17. To obtain reasonable assurance, the auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence to reduce audit risk to an acceptably low level and thereby enable the auditor to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion. (Ref: Para. A28-A52)

Conduct of an Audit in Accordance with ISAs

Complying with ISAs Relevant to the Audit

18. The auditor shall comply with all ISAs relevant to the audit. An ISA is relevant to the audit when the ISA is in effect and the circumstances addressed by the ISA exist. (Ref: Para. A53-A57)

19. The auditor shall have an understanding of the entire text of an ISA, including its application and other explanatory material, to understand its objectives and to apply its requirements properly. (Ref: Para. A58-A66)

20. The auditor shall not represent compliance with ISAs in the auditor's report unless the auditor has complied with the requirements of this ISA and all other ISAs relevant to the audit.

Objectives Stated in Individual ISAs

21. To achieve the overall objectives of the auditor, the auditor shall use the objectives stated in relevant ISAs in planning and performing the audit, having regard to the interrelationships among the ISAs, to: (Ref: Para. A67-A69)

    (a) Determine whether any audit procedures in addition to those required by the ISAs are necessary in pursuance of the objectives stated in the ISAs; and (Ref: Para. A70)

    (b) Evaluate whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained. (Ref: Para. A71)

Complying with Relevant Requirements

22. Subject to paragraph 23, the auditor shall comply with each requirement of an ISA unless, in the circumstances of the audit:

    (a) The entire ISA is not relevant; or

    (b) The requirement is not relevant because it is conditional and the condition does not exist. (Ref: Para. A72-A73)

23. In exceptional circumstances, the auditor may judge it necessary to depart from a relevant requirement in an ISA. In such circumstances, the auditor shall perform alternative audit procedures to achieve the aim of that requirement. The need for the auditor to depart from a relevant requirement is expected to arise only where the requirement is for a specific procedure to be performed and, in the specific circumstances of the audit, that procedure would be ineffective in achieving the aim of the requirement. (Ref: Para. A74)

Failure to Achieve an Objective

24. If an objective in a relevant ISA cannot be achieved, the auditor shall evaluate whether this prevents the auditor from achieving the overall objectives of the auditor and thereby requires the auditor, in accordance with the ISAs, to modify the auditor's opinion or withdraw from the engagement (where withdrawal is possible under applicable law or regulation). Failure to achieve an objective represents a significant matter requiring documentation in accordance with ISA 230.[4] (Ref: Para. A75-A76)

***

[4] ISA 230, "Audit Documentation," paragraph 8(c).

Application and Other Explanatory Material

An Audit of Financial Statements

Scope of the Audit (Ref: Para. 3)

A1. The auditor's opinion on the financial statements deals with whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework. Such an opinion is common to all audits of financial statements. The auditor's opinion therefore does not assure, for example, the future viability of the entity nor the efficiency or effectiveness with which management has conducted the affairs of the entity. In some jurisdictions, however, applicable law or regulation may require auditors to provide opinions on other specific matters, such as the effectiveness of internal control, or the consistency of a separate management report with the financial statements. While the ISAs include requirements and guidance in relation to such matters to the extent that they are relevant to forming an opinion on the financial statements, the auditor would be required to undertake further work if the auditor had additional responsibilities to provide such opinions.

Preparation of the Financial Statements (Ref: Para. 4)

A2. Law or regulation may establish the responsibilities of management and, where appropriate, those charged with governance in relation to financial reporting. However, the extent of these responsibilities, or the way in which they are described, may differ across jurisdictions. Despite these differences, an audit in accordance with ISAs is conducted on the premise that management and, where appropriate, those charged with governance have acknowledged and understand that they have responsibility:

(a) For the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, including where relevant their fair presentation;

(b) For such internal control as management and, where appropriate, those charged with governance determine is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error; and

(c) To provide the auditor with:

(i) Access to all information of which management and, where appropriate, those charged with governance are aware that is relevant to the preparation of the financial statements such as records, documentation and other matters;

(ii) Additional information that the auditor may request from management and, where appropriate, those charged with governance for the purpose of the audit; and

(iii) Unrestricted access to persons within the entity from whom the auditor determines it necessary to obtain audit evidence.

A3. The preparation of the financial statements by management and, where appropriate, those charged with governance requires:

- The identification of the applicable financial reporting framework, in the context of any relevant laws or regulations.
- The preparation of the financial statements in accordance with that framework.
- The inclusion of an adequate description of that framework in the financial statements.

The preparation of the financial statements requires management to exercise judgment in making accounting estimates that are reasonable in the circumstances, as well as to select and apply appropriate accounting policies. These judgments are made in the context of the applicable financial reporting framework.

A4. The financial statements may be prepared in accordance with a financial reporting framework designed to meet:

- The common financial information needs of a wide range of users (that is, “general purpose financial statements”); or
- The financial information needs of specific users (that is, “special purpose financial statements”).

A5. The applicable financial reporting framework often encompasses financial reporting standards established by an authorized or recognized standards setting organization, or legislative or regulatory requirements. In some cases, the financial reporting framework may encompass both financial reporting standards established by an authorized or recognized standards setting organization and legislative or regulatory requirements. Other sources may provide direction on the application of the applicable financial reporting framework. In some cases, the applicable financial reporting framework may encompass such other sources, or may even consist only of such sources. Such other sources may include:

- The legal and ethical environment, including statutes, regulations, court decisions, and professional ethical obligations in relation to accounting matters;
- Published accounting interpretations of varying authority issued by standards setting, professional or regulatory organizations;
- Published views of varying authority on emerging accounting issues issued by standards setting, professional or regulatory organizations;
- General and industry practices widely recognized and prevalent; and

- Accounting literature.

Where conflicts exist between the financial reporting framework and the sources from which direction on its application may be obtained, or among the sources that encompass the financial reporting framework, the source with the highest authority prevails.

A6. The requirements of the applicable financial reporting framework determine the form and content of the financial statements. Although the framework may not specify how to account for or disclose all transactions or events, it ordinarily embodies sufficient broad principles that can serve as a basis for developing and applying accounting policies that are consistent with the concepts underlying the requirements of the framework.

A7. Some financial reporting frameworks are fair presentation frameworks, while others are compliance frameworks. Financial reporting frameworks that encompass primarily the financial reporting standards established by an organization that is authorized or recognized to promulgate standards to be used by entities for preparing general purpose financial statements are often designed to achieve fair presentation, for example, International Financial Reporting Standards (IFRSs) issued by the International Accounting Standards Board (IASB).

A8. The requirements of the applicable financial reporting framework also determine what constitutes a complete set of financial statements. In the case of many frameworks, financial statements are intended to provide information about the financial position, financial performance and cash flows of an entity. For such frameworks, a complete set of financial statements would include a balance sheet; an income statement; a statement of changes in equity; a cash flow statement; and related notes. For some other financial reporting frameworks, a single financial statement and the related notes might constitute a complete set of financial statements:

- For example, the International Public Sector Accounting Standard (IPSAS), “Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting” issued by the International Public Sector Accounting Standards Board states that the primary financial statement is a statement of cash receipts and payments when a public sector entity prepares its financial statements in accordance with that IPSAS.
- Other examples of a single financial statement, each of which would include related notes, are:
  - Balance sheet.
  - Statement of income or statement of operations.
  - Statement of retained earnings.

- Statement of cash flows.
- Statement of assets and liabilities that does not include owner's equity.
- Statement of changes in owners' equity.
- Statement of revenue and expenses.
- Statement of operations by product lines.

A9. ISA 210 establishes requirements and provides guidance on determining the acceptability of the applicable financial reporting framework.[5] ISA 800 deals with special considerations when financial statements are prepared in accordance with a special purpose framework.[6]

A10. Because of the significance of the premise to the conduct of an audit, the auditor is required to obtain the agreement of management and, where appropriate, those charged with governance that they acknowledge and understand that they have the responsibilities set out in paragraph A2 as a precondition for accepting the audit engagement.[7]

Considerations Specific to Audits in the Public Sector

A11. The mandates for audits of the financial statements of public sector entities may be broader than those of other entities. As a result, the premise, relating to management's responsibilities, on which an audit of the financial statements of a public sector entity is conducted may include additional responsibilities, such as the responsibility for the execution of transactions and events in accordance with law, regulation or other authority.[8]

Form of the Auditor's Opinion (Ref: Para. 8)

A12. The opinion expressed by the auditor is on whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework. The form of the auditor's opinion, however, will depend upon the applicable financial reporting framework and any applicable law or regulation. Most financial reporting frameworks include requirements relating to the presentation of the financial statements; for such frameworks, *preparation* of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework includes *presentation*.

---

5 ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements," paragraph 6(a).

6 ISA 800, "Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks," paragraph 8.

7 ISA 210, paragraph 6(b).

8 See paragraph A57.

A13. Where the financial reporting framework is a fair presentation framework, as is generally the case for general purpose financial statements, the opinion required by the ISAs is on whether the financial statements are presented fairly, in all material respects, or give a true and fair view. Where the financial reporting framework is a compliance framework, the opinion required is on whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the framework. Unless specifically stated otherwise, references in the ISAs to the auditor's opinion cover both forms of opinion.

Ethical Requirements Relating to an Audit of Financial Statements (Ref: Para. 14)

A14. The auditor is subject to relevant ethical requirements, including those pertaining to independence, relating to financial statement audit engagements. Relevant ethical requirements ordinarily comprise Parts A and B of the International Federation of Accountants' *Code of Ethics for Professional Accountants* (the IFAC Code) related to an audit of financial statements together with national requirements that are more restrictive.

A15. Part A of the IFAC Code establishes the fundamental principles of professional ethics relevant to the auditor when conducting an audit of financial statements and provides a conceptual framework for applying those principles. The fundamental principles with which the auditor is required to comply by the IFAC Code are:

(a) Integrity;

(b) Objectivity;

(c) Professional competence and due care;

(d) Confidentiality; and

(e) Professional behavior.

Part B of the IFAC Code illustrates how the conceptual framework is to be applied in specific situations.

A16. In the case of an audit engagement it is in the public interest and, therefore, required by the IFAC Code, that the auditor be independent of the entity subject to the audit. The IFAC Code describes independence as comprising both independence of mind and independence in appearance. The auditor's independence from the entity safeguards the auditor's ability to form an audit opinion without being affected by influences that might compromise that opinion. Independence enhances the auditor's ability to act with integrity, to be objective and to maintain an attitude of professional skepticism.

A17. International Standard on Quality Control (ISQC) 1,[9] or national requirements that are at least as demanding,[10] deal with the firm's responsibilities to establish and maintain its system of quality control for audit engagements. ISQC 1 sets out the responsibilities of the firm for establishing policies and procedures designed to provide it with reasonable assurance that the firm and its personnel comply with relevant ethical requirements, including those pertaining to independence.[11] ISA 220 sets out the engagement partner's responsibilities with respect to relevant ethical requirements. These include remaining alert, through observation and making inquiries as necessary, for evidence of non-compliance with relevant ethical requirements by members of the engagement team, determining the appropriate action if matters come to the engagement partner's attention that indicate that members of the engagement team have not complied with relevant ethical requirements, and forming a conclusion on compliance with independence requirements that apply to the audit engagement.[12] ISA 220 recognizes that the engagement team is entitled to rely on a firm's system of quality control in meeting its responsibilities with respect to quality control procedures applicable to the individual audit engagement, unless information provided by the firm or other parties suggests otherwise.

Professional Skepticism (Ref: Para. 15)

A18. Professional skepticism includes being alert to, for example:

- Audit evidence that contradicts other audit evidence obtained.
- Information that brings into question the reliability of documents and responses to inquiries to be used as audit evidence.
- Conditions that may indicate possible fraud.
- Circumstances that suggest the need for audit procedures in addition to those required by the ISAs.

A19. Maintaining professional skepticism throughout the audit is necessary if the auditor is, for example, to reduce the risks of:

- Overlooking unusual circumstances.
- Over generalizing when drawing conclusions from audit observations.
- Using inappropriate assumptions in determining the nature, timing, and extent of the audit procedures and evaluating the results thereof.

---

9 International Standard on Quality Control (ISQC) 1, "Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Financial Statements, and Other Assurance and Related Services Engagements."

10 ISA 220, "Quality Control for an Audit of Financial Statements," paragraph 2.

11 ISQC 1, paragraphs 20-25.

12 ISA 220, paragraphs 9-12.

A20. Professional skepticism is necessary to the critical assessment of audit evidence. This includes questioning contradictory audit evidence and the reliability of documents and responses to inquiries and other information obtained from management and those charged with governance. It also includes consideration of the sufficiency and appropriateness of audit evidence obtained in the light of the circumstances, for example in the case where fraud risk factors exist and a single document, of a nature that is susceptible to fraud, is the sole supporting evidence for a material financial statement amount.

A21. The auditor may accept records and documents as genuine unless the auditor has reason to believe the contrary. Nevertheless, the auditor is required to consider the reliability of information to be used as audit evidence.[13] In cases of doubt about the reliability of information or indications of possible fraud (for example, if conditions identified during the audit cause the auditor to believe that a document may not be authentic or that terms in a document may have been falsified), the ISAs require that the auditor investigate further and determine what modifications or additions to audit procedures are necessary to resolve the matter.[14]

A22. The auditor cannot be expected to disregard past experience of the honesty and integrity of the entity's management and those charged with governance. Nevertheless, a belief that management and those charged with governance are honest and have integrity does not relieve the auditor of the need to maintain professional skepticism or allow the auditor to be satisfied with less-than-persuasive audit evidence when obtaining reasonable assurance.

Professional Judgment (Ref: Para. 16)

A23. Professional judgment is essential to the proper conduct of an audit. This is because interpretation of relevant ethical requirements and the ISAs and the informed decisions required throughout the audit cannot be made without the application of relevant knowledge and experience to the facts and circumstances. Professional judgment is necessary in particular regarding decisions about:

- Materiality and audit risk.
- The nature, timing, and extent of audit procedures used to meet the requirements of the ISAs and gather audit evidence.
- Evaluating whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained, and whether more needs to be done to achieve the objectives of the ISAs and thereby, the overall objectives of the auditor.

---

13 ISA 500, "Audit Evidence," paragraphs 7-9.

14 ISA 240, paragraph 13; ISA 500, paragraph 11; ISA 505, "External Confirmations," paragraphs 10-11, and 16.

- The evaluation of management's judgments in applying the entity's applicable financial reporting framework.
- The drawing of conclusions based on the audit evidence obtained, for example, assessing the reasonableness of the estimates made by management in preparing the financial statements.

A24. The distinguishing feature of the professional judgment expected of an auditor is that it is exercised by an auditor whose training, knowledge and experience have assisted in developing the necessary competencies to achieve reasonable judgments.

A25. The exercise of professional judgment in any particular case is based on the facts and circumstances that are known by the auditor. Consultation on difficult or contentious matters during the course of the audit, both within the engagement team and between the engagement team and others at the appropriate level within or outside the firm, such as that required by ISA 220,[15] assist the auditor in making informed and reasonable judgments.

A26. Professional judgment can be evaluated based on whether the judgment reached reflects a competent application of auditing and accounting principles and is appropriate in the light of, and consistent with, the facts and circumstances that were known to the auditor up to the date of the auditor's report.

A27. Professional judgment needs to be exercised throughout the audit. It also needs to be appropriately documented. In this regard, the auditor is required to prepare audit documentation sufficient to enable an experienced auditor, having no previous connection with the audit, to understand the significant professional judgments made in reaching conclusions on significant matters arising during the audit.[16] Professional judgment is not to be used as the justification for decisions that are not otherwise supported by the facts and circumstances of the engagement or sufficient appropriate audit evidence.

Sufficient Appropriate Audit Evidence and Audit Risk (Ref: Para. 5 and 17)

Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence

A28. Audit evidence is necessary to support the auditor's opinion and report. It is cumulative in nature and is primarily obtained from audit procedures performed during the course of the audit. It may, however, also include information obtained from other sources such as previous audits (provided the auditor has determined whether changes have occurred since the previous audit

15 ISA 220, paragraph 18.

16 ISA 230, paragraph 8.

that may affect its relevance to the current audit[17]) or a firm's quality control procedures for client acceptance and continuance. In addition to other sources inside and outside the entity, the entity's accounting records are an important source of audit evidence. Also, information that may be used as audit evidence may have been prepared by an expert employed or engaged by the entity. Audit evidence comprises both information that supports and corroborates management's assertions, and any information that contradicts such assertions. In addition, in some cases, the absence of information (for example, management's refusal to provide a requested representation) is used by the auditor, and therefore, also constitutes audit evidence. Most of the auditor's work in forming the auditor's opinion consists of obtaining and evaluating audit evidence.

A29. The sufficiency and appropriateness of audit evidence are interrelated. Sufficiency is the measure of the quantity of audit evidence. The quantity of audit evidence needed is affected by the auditor's assessment of the risks of misstatement (the higher the assessed risks, the more audit evidence is likely to be required) and also by the quality of such audit evidence (the higher the quality, the less may be required). Obtaining more audit evidence, however, may not compensate for its poor quality.

A30. Appropriateness is the measure of the quality of audit evidence; that is, its relevance and its reliability in providing support for the conclusions on which the auditor's opinion is based. The reliability of evidence is influenced by its source and by its nature, and is dependent on the individual circumstances under which it is obtained.

A31. Whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained to reduce audit risk to an acceptably low level, and thereby enable the auditor to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion, is a matter of professional judgment. ISA 500 and other relevant ISAs establish additional requirements and provide further guidance applicable throughout the audit regarding the auditor's considerations in obtaining sufficient appropriate audit evidence.

Audit Risk

A32. Audit risk is a function of the risks of material misstatement and detection risk. The assessment of risks is based on audit procedures to obtain information necessary for that purpose and evidence obtained throughout the audit. The assessment of risks is a matter of professional judgment, rather than a matter capable of precise measurement.

---

17 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 9.

A33. For purposes of the ISAs, audit risk does not include the risk that the auditor might express an opinion that the financial statements are materially misstated when they are not. This risk is ordinarily insignificant. Further, audit risk is a technical term related to the process of auditing; it does not refer to the auditor's business risks such as loss from litigation, adverse publicity, or other events arising in connection with the audit of financial statements.

Risks of Material Misstatement

A34. The risks of material misstatement may exist at two levels:

- The overall financial statement level; and
- The assertion level for classes of transactions, account balances, and disclosures.

A35. Risks of material misstatement at the overall financial statement level refer to risks of material misstatement that relate pervasively to the financial statements as a whole and potentially affect many assertions.

A36. Risks of material misstatement at the assertion level are assessed in order to determine the nature, timing, and extent of further audit procedures necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence. This evidence enables the auditor to express an opinion on the financial statements at an acceptably low level of audit risk. Auditors use various approaches to accomplish the objective of assessing the risks of material misstatement. For example, the auditor may make use of a model that expresses the general relationship of the components of audit risk in mathematical terms to arrive at an acceptable level of detection risk. Some auditors find such a model to be useful when planning audit procedures.

A37. The risks of material misstatement at the assertion level consist of two components: inherent risk and control risk. Inherent risk and control risk are the entity's risks; they exist independently of the audit of the financial statements.

A38. Inherent risk is higher for some assertions and related classes of transactions, account balances, and disclosures than for others. For example, it may be higher for complex calculations or for accounts consisting of amounts derived from accounting estimates that are subject to significant estimation uncertainty. External circumstances giving rise to business risks may also influence inherent risk. For example, technological developments might make a particular product obsolete, thereby causing inventory to be more susceptible to overstatement. Factors in the entity and its environment that relate to several or all of the classes of transactions, account balances, or disclosures may also influence the inherent risk related to a specific assertion. Such factors may include, for example, a lack of sufficient working capital to continue operations or a declining industry characterized by a large number of business failures.

A39. Control risk is a function of the effectiveness of the design, implementation and maintenance of internal control by management to address identified risks that threaten the achievement of the entity's objectives relevant to preparation of the entity's financial statements. However, internal control, no matter how well designed and operated, can only reduce, but not eliminate, risks of material misstatement in the financial statements, because of the inherent limitations of internal control. These include, for example, the possibility of human errors or mistakes, or of controls being circumvented by collusion or inappropriate management override. Accordingly, some control risk will always exist. The ISAs provide the conditions under which the auditor is required to, or may choose to, test the operating effectiveness of controls in determining the nature, timing and extent of substantive procedures to be performed.[18]

A40. The ISAs do not ordinarily refer to inherent risk and control risk separately, but rather to a combined assessment of the "risks of material misstatement." However, the auditor may make separate or combined assessments of inherent and control risk depending on preferred audit techniques or methodologies and practical considerations. The assessment of the risks of material misstatement may be expressed in quantitative terms, such as in percentages, or in non-quantitative terms. In any case, the need for the auditor to make appropriate risk assessments is more important than the different approaches by which they may be made.

A41. ISA 315 establishes requirements and provides guidance on identifying and assessing the risks of material misstatement at the financial statement and assertion levels.

Detection Risk

A42. For a given level of audit risk, the acceptable level of detection risk bears an inverse relationship to the assessed risks of material misstatement at the assertion level. For example, the greater the risks of material misstatement the auditor believes exists, the less the detection risk that can be accepted and, accordingly, the more persuasive the audit evidence required by the auditor.

A43. Detection risk relates to the nature, timing, and extent of the auditor's procedures that are determined by the auditor to reduce audit risk to an acceptably low level. It is therefore a function of the effectiveness of an audit procedure and of its application by the auditor. Matters such as:

- adequate planning;
- proper assignment of personnel to the engagement team;
- the application of professional scepticism; and

[18] ISA 330, "The Auditor's Reponses to Assessed Risks," paragraphs 7-17.

- supervision and review of the audit work performed,

assist to enhance the effectiveness of an audit procedure and of its application and reduce the possibility that an auditor might select an inappropriate audit procedure, misapply an appropriate audit procedure, or misinterpret the audit results.

A44. ISA 300 [19] and ISA 330 establish requirements and provide guidance on planning an audit of financial statements and the auditor's responses to assessed risks. Detection risk, however, can only be reduced, not eliminated, because of the inherent limitations of an audit. Accordingly, some detection risk will always exist.

Inherent Limitations of an Audit

A45. The auditor is not expected to, and cannot, reduce audit risk to zero and cannot therefore obtain absolute assurance that the financial statements are free from material misstatement due to fraud or error. This is because there are inherent limitations of an audit, which result in most of the audit evidence on which the auditor draws conclusions and bases the auditor's opinion being persuasive rather than conclusive. The inherent limitations of an audit arise from:

- The nature of financial reporting;
- The nature of audit procedures; and
- The need for the audit to be conducted within a reasonable period of time and at a reasonable cost.

The Nature of Financial Reporting

A46. The preparation of financial statements involves judgment by management in applying the requirements of the entity's applicable financial reporting framework to the facts and circumstances of the entity. In addition, many financial statement items involve subjective decisions or assessments or a degree of uncertainty, and there may be a range of acceptable interpretations or judgments that may be made. Consequently, some financial statement items are subject to an inherent level of variability which cannot be eliminated by the application of additional auditing procedures. For example, this is often the case with respect to certain accounting estimates. Nevertheless, the ISAs require the auditor to give specific consideration to whether accounting estimates are reasonable in the context of the applicable financial reporting framework and related disclosures, and to the qualitative aspects of the entity's accounting practices, including indicators of possible bias in management's judgments.[20]

---

19 ISA 300, "Planning an Audit of Financial Statements."

20 ISA 540, "Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures," and ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraph 12.

The Nature of Audit Procedures

A47. There are practical and legal limitations on the auditor's ability to obtain audit evidence. For example:

- There is the possibility that management or others may not provide, intentionally or unintentionally, the complete information that is relevant to the preparation of the financial statements or that has been requested by the auditor. Accordingly, the auditor cannot be certain of the completeness of information, even though the auditor has performed audit procedures to obtain assurance that all relevant information has been obtained.
- Fraud may involve sophisticated and carefully organized schemes designed to conceal it. Therefore, audit procedures used to gather audit evidence may be ineffective for detecting an intentional misstatement that involves, for example, collusion to falsify documentation which may cause the auditor to believe that audit evidence is valid when it is not. The auditor is neither trained as nor expected to be an expert in the authentication of documents.
- An audit is not an official investigation into alleged wrongdoing. Accordingly, the auditor is not given specific legal powers, such as the power of search, which may be necessary for such an investigation.

Timeliness of Financial Reporting and the Balance between Benefit and Cost

A48. The matter of difficulty, time, or cost involved is not in itself a valid basis for the auditor to omit an audit procedure for which there is no alternative or to be satisfied with audit evidence that is less than persuasive. Appropriate planning assists in making sufficient time and resources available for the conduct of the audit. Notwithstanding this, the relevance of information, and thereby its value, tends to diminish over time, and there is a balance to be struck between the reliability of information and its cost. This is recognized in certain financial reporting frameworks (see, for example, the IASB's "Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements"). Therefore, there is an expectation by users of financial statements that the auditor will form an opinion on the financial statements within a reasonable period of time and at a reasonable cost, recognizing that it is impracticable to address all information that may exist or to pursue every matter exhaustively on the assumption that information is in error or fraudulent until proved otherwise.

A49. Consequently, it is necessary for the auditor to:

- Plan the audit so that it will be performed in an effective manner;

- Direct audit effort to areas most expected to contain risks of material misstatement, whether due to fraud or error, with correspondingly less effort directed at other areas; and
- Use testing and other means of examining populations for misstatements.

A50. In light of the approaches described in paragraph A49, the ISAs contain requirements for the planning and performance of the audit and require the auditor, among other things, to:

- Have a basis for the identification and assessment of risks of material misstatement at the financial statement and assertion levels by performing risk assessment procedures and related activities;[21] and
- Use testing and other means of examining populations in a manner that provides a reasonable basis for the auditor to draw conclusions about the population.[22]

Other Matters that Affect the Inherent Limitations of an Audit

A51. In the case of certain assertions or subject matters, the potential effects of the inherent limitations on the auditor's ability to detect material misstatements are particularly significant. Such assertions or subject matters include:

- Fraud, particularly fraud involving senior management or collusion. See ISA 240 for further discussion.
- The existence and completeness of related party relationships and transactions. See ISA 550[23] for further discussion.
- The occurrence of non-compliance with laws and regulations. See ISA 250[24] for further discussion.
- Future events or conditions that may cause an entity to cease to continue as a going concern. See ISA 570[25] for further discussion.

Relevant ISAs identify specific audit procedures to assist in mitigating the effect of the inherent limitations.

A52. Because of the inherent limitations of an audit, there is an unavoidable risk that some material misstatements of the financial statements may not be detected, even though the audit is properly planned and performed in accordance with

21 ISA 315, paragraphs 5-10.

22 ISA 330; ISA 500; ISA 520, "Analytical Procedures;" ISA 530, "Audit Sampling."

23 ISA 550, "Related Parties."

24 ISA 250, "Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements."

25 ISA 570, "Going Concern."

ISAs. Accordingly, the subsequent discovery of a material misstatement of the financial statements resulting from fraud or error does not by itself indicate a failure to conduct an audit in accordance with ISAs. However, the inherent limitations of an audit are not a justification for the auditor to be satisfied with less-than-persuasive audit evidence. Whether the auditor has performed an audit in accordance with ISAs is determined by the audit procedures performed in the circumstances, the sufficiency and appropriateness of the audit evidence obtained as a result thereof and the suitability of the auditor's report based on an evaluation of that evidence in light of the overall objectives of the auditor.

Conduct of an Audit in Accordance with ISAs

Nature of the ISAs (Ref: Para. 18)

A53. The ISAs, taken together, provide the standards for the auditor's work in fulfilling the overall objectives of the auditor. The ISAs deal with the general responsibilities of the auditor, as well as the auditor's further considerations relevant to the application of those responsibilities to specific topics.

A54. The scope, effective date and any specific limitation of the applicability of a specific ISA is made clear in the ISA. Unless otherwise stated in the ISA, the auditor is permitted to apply an ISA before the effective date specified therein.

A55. In performing an audit, the auditor may be required to comply with legal or regulatory requirements in addition to the ISAs. The ISAs do not override law or regulation that governs an audit of financial statements. In the event that such law or regulation differs from the ISAs, an audit conducted only in accordance with law or regulation will not automatically comply with ISAs.

A56. The auditor may also conduct the audit in accordance with both ISAs and auditing standards of a specific jurisdiction or country. In such cases, in addition to complying with each of the ISAs relevant to the audit, it may be necessary for the auditor to perform additional audit procedures in order to comply with the relevant standards of that jurisdiction or country.

Considerations Specific to Audits in the Public Sector

A57. The ISAs are relevant to engagements in the public sector. The public sector auditor's responsibilities, however, may be affected by the audit mandate, or by obligations on public sector entities arising from law, regulation or other authority (such as ministerial directives, government policy requirements, or resolutions of the legislature), which may encompass a broader scope than an audit of financial statements in accordance with the ISAs. These additional responsibilities are not dealt with in the ISAs. They may be dealt with in the pronouncements of the International Organization of Supreme Audit Institutions or national standard setters, or in guidance developed by government audit agencies.

Contents of the ISAs (Ref: Para. 19)

A58. In addition to objectives and requirements (requirements are expressed in the ISAs using "shall"), an ISA contains related guidance in the form of application and other explanatory material. It may also contain introductory material that provides context relevant to a proper understanding of the ISA, and definitions. The entire text of an ISA, therefore, is relevant to an understanding of the objectives stated in an ISA and the proper application of the requirements of an ISA.

A59. Where necessary, the application and other explanatory material provides further explanation of the requirements of an ISA and guidance for carrying them out. In particular, it may:

- Explain more precisely what a requirement means or is intended to cover.
- Include examples of procedures that may be appropriate in the circumstances.

While such guidance does not in itself impose a requirement, it is relevant to the proper application of the requirements of an ISA. The application and other explanatory material may also provide background information on matters addressed in an ISA.

A60. Appendices form part of the application and other explanatory material. The purpose and intended use of an appendix are explained in the body of the related ISA or within the title and introduction of the appendix itself.

A61. Introductory material may include, as needed, such matters as explanation of:

- The purpose and scope of the ISA, including how the ISA relates to other ISAs.
- The subject matter of the ISA.
- The respective responsibilities of the auditor and others in relation to the subject matter of the ISA.
- The context in which the ISA is set.

A62. An ISA may include, in a separate section under the heading "Definitions," a description of the meanings attributed to certain terms for purposes of the ISAs. These are provided to assist in the consistent application and interpretation of the ISAs, and are not intended to override definitions that may be established for other purposes, whether in law, regulation or otherwise. Unless otherwise indicated, those terms will carry the same meanings throughout the ISAs. The Glossary of Terms relating to International Standards issued by the International Auditing and Assurance Standards Board in the *Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control* published by IFAC

contains a complete listing of terms defined in the ISAs. It also includes descriptions of other terms found in ISAs to assist in common and consistent interpretation and translation.

A63. When appropriate, additional considerations specific to audits of smaller entities and public sector entities are included within the application and other explanatory material of an ISA. These additional considerations assist in the application of the requirements of the ISA in the audit of such entities. They do not, however, limit or reduce the responsibility of the auditor to apply and comply with the requirements of the ISAs.

Considerations Specific to Smaller Entities

A64. For purposes of specifying additional considerations to audits of smaller entities, a "smaller entity" refers to an entity which typically possesses qualitative characteristics such as:

(a) Concentration of ownership and management in a small number of individuals (often a single individual – either a natural person or another enterprise that owns the entity provided the owner exhibits the relevant qualitative characteristics); and

(b) One or more of the following:

(i) Straightforward or uncomplicated transactions;

(ii) Simple record-keeping;

(iii) Few lines of business and few products within business lines;

(iv) Few internal controls;

(v) Few levels of management with responsibility for a broad range of controls; or

(vi) Few personnel, many having a wide range of duties.

These qualitative characteristics are not exhaustive, they are not exclusive to smaller entities, and smaller entities do not necessarily display all of these characteristics.

A65. The considerations specific to smaller entities included in the ISAs have been developed primarily with unlisted entities in mind. Some of the considerations, however, may be helpful in audits of smaller listed entities.

A66. The ISAs refer to the proprietor of a smaller entity who is involved in running the entity on a day-to-day basis as the "owner-manager."

Objectives Stated in Individual ISAs (Ref: Para. 21)

A67. Each ISA contains one or more objectives which provide a link between the requirements and the overall objectives of the auditor. The objectives in

individual ISAs serve to focus the auditor on the desired outcome of the ISA, while being specific enough to assist the auditor in:

- Understanding what needs to be accomplished and, where necessary, the appropriate means of doing so; and
- Deciding whether more needs to be done to achieve them in the particular circumstances of the audit.

A68. Objectives are to be understood in the context of the overall objectives of the auditor stated in paragraph 11 of this ISA. As with the overall objectives of the auditor, the ability to achieve an individual objective is equally subject to the inherent limitations of an audit.

A69. In using the objectives, the auditor is required to have regard to the interrelationships among the ISAs. This is because, as indicated in paragraph A53, the ISAs deal in some cases with general responsibilities and in others with the application of those responsibilities to specific topics. For example, this ISA requires the auditor to adopt an attitude of professional skepticism; this is necessary in all aspects of planning and performing an audit but is not repeated as a requirement of each ISA. At a more detailed level, ISA 315 and ISA 330 contain, among other things, objectives and requirements that deal with the auditor's responsibilities to identify and assess the risks of material misstatement and to design and perform further audit procedures to respond to those assessed risks, respectively; these objectives and requirements apply throughout the audit. An ISA dealing with specific aspects of the audit (for example, ISA 540) may expand on how the objectives and requirements of such ISAs as ISA 315 and ISA 330 are to be applied in relation to the subject of the ISA but does not repeat them. Thus, in achieving the objective stated in ISA 540, the auditor has regard to the objectives and requirements of other relevant ISAs.

Use of Objectives to Determine Need for Additional Audit Procedures (Ref: Para. 21(a))

A70. The requirements of the ISAs are designed to enable the auditor to achieve the objectives specified in the ISAs, and thereby the overall objectives of the auditor. The proper application of the requirements of the ISAs by the auditor is therefore expected to provide a sufficient basis for the auditor's achievement of the objectives. However, because the circumstances of audit engagements vary widely and all such circumstances cannot be anticipated in the ISAs, the auditor is responsible for determining the audit procedures necessary to fulfill the requirements of the ISAs and to achieve the objectives. In the circumstances of an engagement, there may be particular matters that require the auditor to perform audit procedures in addition to those required by the ISAs to meet the objectives specified in the ISAs.

Use of Objectives to Evaluate Whether Sufficient Appropriate Audit Evidence Has Been Obtained (Ref: Para. 21(b))

A71. The auditor is required to use the objectives to evaluate whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained in the context of the overall objectives of the auditor. If as a result the auditor concludes that the audit evidence is not sufficient and appropriate, then the auditor may follow one or more of the following approaches to meeting the requirement of paragraph 21(b):

- Evaluate whether further relevant audit evidence has been, or will be, obtained as a result of complying with other ISAs;
- Extend the work performed in applying one or more requirements; or
- Perform other procedures judged by the auditor to be necessary in the circumstances.

Where none of the above is expected to be practical or possible in the circumstances, the auditor will not be able to obtain sufficient appropriate audit evidence and is required by the ISAs to determine the effect on the auditor's report or on the auditor's ability to complete the engagement.

Complying with Relevant Requirements

Relevant Requirements (Ref: Para. 22)

A72. In some cases, an ISA (and therefore all of its requirements) may not be relevant in the circumstances. For example, if an entity does not have an internal audit function, nothing in ISA 610[26] is relevant.

A73. Within a relevant ISA, there may be conditional requirements. Such a requirement is relevant when the circumstances envisioned in the requirement apply and the condition exists. In general, the conditionality of a requirement will either be explicit or implicit, for example:

- The requirement to modify the auditor's opinion if there is a limitation of scope[27] represents an explicit conditional requirement.
- The requirement to communicate significant deficiencies in internal control identified during the audit to those charged with governance,[28] which depends on the existence of such identified significant deficiencies; and the requirement to obtain sufficient appropriate audit

26 ISA 610, "Using the Work of Internal Auditors."

27 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report," paragraph 13.

28 ISA 265, "Communicating Deficiencies in Internal Control to Those Charged with Governance and Management," paragraph 9.

evidence regarding the presentation and disclosure of segment information in accordance with the applicable financial reporting framework,[29] which depends on that framework requiring or permitting such disclosure, represent implicit conditional requirements.

In some cases, a requirement may be expressed as being conditional on applicable law or regulation. For example, the auditor may be required to withdraw from the audit engagement, *where withdrawal is possible under applicable law or regulation*, or the auditor may be required to do something, *unless prohibited by law or regulation*. Depending on the jurisdiction, the legal or regulatory permission or prohibition may be explicit or implicit.

Departure from a Requirement (Ref: Para. 23)

A74. ISA 230 establishes documentation requirements in those exceptional circumstances where the auditor departs from a relevant requirement.[30] The ISAs do not call for compliance with a requirement that is not relevant in the circumstances of the audit.

Failure to Achieve an Objective (Ref: Para. 24)

A75. Whether an objective has been achieved is a matter for the auditor's professional judgment. That judgment takes account of the results of audit procedures performed in complying with the requirements of the ISAs, and the auditor's evaluation of whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained and whether more needs to be done in the particular circumstances of the audit to achieve the objectives stated in the ISAs. Accordingly, circumstances that may give rise to a failure to achieve an objective include those that:

- Prevent the auditor from complying with the relevant requirements of an ISA.
- Result in its not being practicable or possible for the auditor to carry out the additional audit procedures or obtain further audit evidence as determined necessary from the use of the objectives in accordance with paragraph 21, for example due to a limitation in the available audit evidence.

A76. Audit documentation that meets the requirements of ISA 230 and the specific documentation requirements of other relevant ISAs provides evidence of the auditor's basis for a conclusion about the achievement of the overall objectives of the auditor. While it is unnecessary for the auditor to document separately (as in a checklist, for example) that individual objectives have been achieved,

29 ISA 501, "Audit Evidence—Specific Considerations for Selected Items," paragraph 13.

30 ISA 230, paragraph 12.

the documentation of a failure to achieve an objective assists the auditor's evaluation of whether such a failure has prevented the auditor from achieving the overall objectives of the auditor.

ISSAI 1210

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

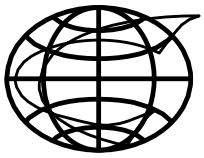
Directriz de auditoría financiera

Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNuNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
dAmPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 VIENNA
AuSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 210, "Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1210

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 200 **Párrafo**
fundamentos
Introduction to the ISA
content of the Practice Note P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P4**
Condiciones previas a la ejecución de una auditoría P5–P6
Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría P7–P10
Aceptación de cambios en los términos del contrato de auditoría P11

apéndice 1: ejemplo de una carta de encargo de auditoría en el sector público

Norma iNterNaCioNal de auditoría 210
introducción
Alcance de la NIA..... 1
Fecha de entrada en vigor 2

objetivo..... **3**

Definiciones **4–5**

exigencias
Condiciones previas a la ejecución de una auditoría 6–8
Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría 9–12
Auditorías recurrentes 13
Aceptación de cambios en los términos del contrato de auditoría 14–17
consideraciones adicionales respecto de la aceptación del contrato de auditoría 18–21

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Alcance de la NIA.....A1
Condiciones previas a la ejecución de una auditoría A2–A20
Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría A21–A27
Auditorías recurrentes..... A28
Aceptación de cambios en los términos del contrato de auditoría A29–A33
consideraciones adicionales respecto de la aceptación del contrato de auditoría A34–A37

apéndice 1: ejemplo de una carta de encargo de auditoría
apéndice 2: determinación de la aceptabilidad de marcos de objetivos generales

ISSAI 1210
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 210

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 210

Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 210, ìAcuerdo sobre los términos del contrato de auditoríaî y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 210 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009 Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 210 establece las obligaciones del auditor cuando acuerda los términos del contrato de auditoría con la dirección de la entidad y, cuando proceda, con los encargados de la gobernanza, lo cual implica determinar la existencia de ciertas condiciones previas a la auditoría y la responsabilidad que recae en la dirección y, cuando proceda, en los encargados de la gobernanza. La NIA 220[2] aborda los aspectos de la aceptación de un encargo sujetos al control del auditor.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) Condiciones previas a la ejecución de una auditoría.

b) Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría.

c) Aceptación de cambios en los términos del contrato de auditoría.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 210 es aplicable a los auditores de las entidades públicas en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

P3. Los términos de un contrato de auditoría en el sector público responden normalmente a un mandato, por lo que no están sujetos a peticiones de la dirección ni son fruto del acuerdo con ella. De este modo, las exigencias fijadas por la NIA, cuando se aplican al contexto del sector público, son útiles para establecer formalmente una comprensión común de los cometidos y obligaciones respectivas de la dirección y del auditor. Dado que el auditor del sector público recibe el mandato del poder legislativo, y a él debe informar, es frecuente que tengan que alcanzarse acuerdos entre dicho poder y la dirección.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 ìIntroducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAIî.

2 NIA 220, ìControl de calidad en una auditoría de estados financierosî.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P4. La NIA 210 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en los párrafos A27 y A37.

Condiciones previas a la ejecución de una auditoría

P5. Al determinar si se dan las necesarias condiciones previas a la ejecución de una auditoría según se dispone en el subpárrafo 6 a) de la NIA, los auditores del sector público deberán tener presente que en dicho sector el marco de información financiera a menudo está establecido en leyes y reglamentos. Cuando juzguen que el marco establecido en leyes y reglamentos no es aceptable, los auditores del sector público aplicarán las exigencias contenidas en los párrafos 8, 19 y 20 de la NIA, y deberán también tener en cuenta la posibilidad de:

- Informar al poder legislativo.
- Influir en la fijación de normas por organismos profesionales o normativos, con arreglo a los principios expuestos en el subpárrafo 6 e) de la ISSAI 100 [3].

P6. Al obtener de la dirección, y cuando sea necesario del poder legislativo y de los encargados de la gobernanza, la comprensión y aceptación de sus obligaciones como se declara en el subpárrafo 6 b) de la NIA 210, los auditores del sector público tendrán en cuenta que las obligaciones de la dirección y de los encargados de la gobernanza en el sector público pueden ser más amplias que en el sector privado. La regulación legislativa, así como las estructuras de gobernanza y gestión, pueden variar sobremanera en el sector público, por lo que resulta más necesario aún formalizar la comprensión y aceptación de las obligaciones a que se ha hecho referencia.

Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría

P7. En el sector público pueden darse otros aspectos, además de los ejemplos enumerados en el párrafo A23 de la NIA, que tengan relación con la carta de encargo y sobre los que deban informar los auditores del sector público si llegan a su conocimiento en el curso de la auditoría, por ejemplo:

- Ejecución ineficaz de las operaciones: se refiere a la obligación que tiene la dirección de realizar actividades de modo eficaz y eficiente.
- Casos de incumplimiento de las normas: se refiere a la obligación que tiene la dirección de realizar actividades, utilizar recursos y dar cuenta de su actividad de conformidad con las normas recibidas del poder legislativo y con otras instrucciones aplicables.
- Despilfarro: se refiere a la obligación que tiene la dirección de obtener y utilizar recursos de manera económica, evitando el despilfarro de fondos públicos.
- Casos de abuso: se refiere a la obligación que tiene la dirección de satisfacer las expectativas del poder legislativo y de los ciudadanos al guardar relación con unas normas de conducta adecuadas.

  Asimismo puede ser conveniente describir las disposiciones adoptadas para proteger la independencia de los auditores del sector público. Siempre que sean pertinentes, podrán añadirse a la carta de encargo otros objetivos de la auditoría.

3 ISSAI 100, ìPostulados básicos de la fiscalización públicaî, subpárrafo 6 e): ìLas autoridades correspondientes deben garantizar la promulgación de normas de contabilidad aceptables, relativas a los informes financieros y a su publicación, adecuadas a las necesidades de la Administración, y las entidades fiscalizadas deben fijarse objetivos específicos y mensurables y determinar qué niveles de rendimiento se han de lograr.

P8. Además de los puntos enumerados en el párrafo A24 de la NIA, los auditores del sector público podrán considerar pertinente incluir otras disposiciones cuando la auditoría se subcontrate a otro auditor.

P9. En el sector público, la aceptación y continuidad que se mencionan en el párrafo 7 de la NIA pueden verse afectadas por el hecho de que los auditores del sector público no tengan la posibilidad de rechazar la auditoría o desistir de su realización. Sin embargo, cuando la dirección o el poder legislativo impongan una limitación del alcance de la auditoría antes de que inicie ésta y que lleve al auditor a abstenerse de emitir una opinión sobre los estados financieros, los auditores del sector público examinarán la situación y su posible incidencia en la evaluación de riesgos, el enfoque de la auditoría y el informe del auditor. En algunos casos será conveniente también que se informe de ello separadamente al poder legislativo.

P10. En el párrafo 8 de la NIA se estudian los motivos que puedan llevar al abandono del encargo de auditoría. cuando no se reúnan las condiciones previas y los auditores del sector público no tengan la posibilidad de rechazar la auditoría, una línea de actuación apropiada, además de las medidas expuestas en los párrafos 19 y 20 de la NIA, puede ser informar al poder legislativo.

Aceptación de cambios en los términos del contrato de auditoría

P11. Al examinar las exigencias contenidas en los párrafos 14 y 15 de la NIA, los auditores del sector público observarán que los términos de un contrato de auditoría en el sector público responden normalmente a un mandato, por lo que no pueden estar sujetos al acuerdo de la dirección ni a peticiones de ésta.

appendix 1:
example of an audit engagement letter in the Public sector

A continuación se expone un ejemplo de carta de encargo para la ejecución de una auditoría de estados financieros de carácter general, elaborada y presentada de conformidad con las normas contables internacionales del sector público. Esta carta tiene un carácter orientativo, pero tendrá que adaptarse según las exigencias y circunstancias individuales. Puede ser conveniente obtener asesoramiento jurídico para determinar la idoneidad de la carta de encargo propuesta.

destinatario

[Al representante de la alta dirección que corresponda][4]

Fecha

Estimado/a Sr./Sra.

carta de encargo de auditoría

introducción

Los estados financieros [*grupo*] de [*nombre de la entidad*] y de [*nombre de las filiales*] a [fecha] correspondientes al ejercicio que finalizó en dicha fecha serán sometidos a fiscalización por (*órgano de fiscalización del sector público*) de conformidad con (*legislación pertinente*)

La presente carta tiene por objeto exponer:

a) Los términos del contrato de auditoría y la naturaleza, y limitaciones, de la auditoría anual.
b) Las obligaciones respectivas del auditor y de [nivel de dirección adecuado] en la auditoría anual.

Los términos del encargo de auditoría se detallan a continuación. La presente carta tendrá vigencia hasta la emisión de una nueva carta de encargo de auditoría.

objetivo(s) de la auditoría

El (los) objetivo(s) de la auditoría anual es (son) el (los) siguiente (s):

a) Emitir una opinión independiente sobre los estados financieros del [*grupo*] elaborados de conformidad con el marco y la legislación aplicables de información financiera.
b) [Otros objetivos, por ejemplo relacionados con la conformidad con las normas o los controles internos].

4 Los destinatarios y referencias de la carta a la dirección, o el poder legislativo o los encargados de la gobernanza, serán los apropiados a las circunstancias del encargo, entre las que figuran las propias del entorno del sector público. Es importante remitir la carta a las personas adecuadas como se indica en el párrafo A21 de la NIA.

obligaciones de los auditores

Normas de auditoría aplicables en la ejecución de la auditoría

Procederemos a nuestra auditoría de conformidad con las [*normas de auditoría aplicables*].[5]

Normas de auditoría aplicadas

Planificación y ejecución de la auditoría [el contenido de esta sección deberá adaptarse para reflejar adecuadamente las normas de auditoría aplicadas].

Las normas de auditoría exigen que nos adecuemos a las exigencias deontológicas y planifiquemos y ejecutemos la auditoría para obtener garantías razonables de que los estados financieros del [grupo] están exentos de incorrecciones materiales. La auditoría supone aplicar procedimientos para obtener evidencia sobre los importes y las notas explicativas de los estados financieros. La selección de procedimientos depende del criterio del auditor, incluida la evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales en los estados financieros ya sea por fraude o error. La auditoría implica asimismo una evaluación de la idoneidad de las políticas contables aplicadas y el carácter razonable de las estimaciones contables efectuadas por la dirección, así como una valoración de la presentación general de los estados financieros.

debido a las limitaciones inherentes a la auditoría y también al control interno, existe el riesgo inevitable de que no lleguen a detectarse incorrecciones materiales, incluso cuando la auditoría se planifique y ejecute con arreglo a [*las normas de auditoría pertinentes*].

Al proceder a nuestra evaluación de riesgos, tendremos en cuenta el control interno de la elaboración y presentación fidedigna por la entidad de los estados financieros para concebir procedimientos de auditoría que resulten apropiados a las circunstancias pero sin el propósito de emitir una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad. No obstante, le informaremos o comunicaremos por escrito cualquier deficiencia significativa del control interno que incida en los estados financieros y hayamos podido detectar en el curso de la auditoría.[6]

[Siempre que sea necesario, los auditores del sector público considerarán la posibilidad de añadir información sobre sus obligaciones en relación con cualquier otro objetivo de auditoría que tengan fijado]

Aunque nuestra auditoría no está orientada a informar sobre los extremos que se citan a continuación, lo haremos si llegan a nuestro conocimiento en el curso de la auditoría:

a) Ejecución ineficaz de las operaciones: se refiere a la obligación que tiene la dirección de realizar actividades de modo eficaz y eficiente.

---

5 En el sector público, la referencia a las normas de auditoría aplicables se hará de una de las maneras que se cita a continuación, en función de las normas aplicadas:
a) Con arreglo a las NIA, lo que significa la plena conformidad con todas las NIA aplicables y, en su caso, con las orientaciones adicionales facilitadas en las Notas de Práctica para las NIA emitidas por la INTOSAI.
b) Con arreglo a los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI, lo que no significa la plena conformidad con las NIA incluidas actualmente en las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000-2999).
c) Con arreglo a las normas de auditoría nacionales que resulten pertinentes.

6 Esta sección deberá adaptarse si el auditor del sector público informa sobre la eficacia del control interno.

b) Casos de falta de conformidad con las normas: se refiere a la obligación que tiene la dirección de realizar actividades, utilizar recursos y dar cuenta de su actividad de conformidad con las normas recibidas del poder legislativo y con otras instrucciones aplicables.
c) Despilfarro: se refiere a la obligación que tiene la dirección de obtener y utilizar recursos de manera económica, evitando el despilfarro de fondos públicos.
d) Casos de abuso: se refiere a la obligación que tiene la dirección de satisfacer las expectativas del poder legislativo y de los ciudadanos al guardar relación con unas normas de conducta adecuadas.

Presentación de informes

El formato y el contenido de nuestro informe pueden tener que modificarse a la vista de nuestras conclusiones de auditoría. [*Insertar la necesaria referencia al formato y contenido previstos del informe de auditoría.*]

independencia

Nuestras exigencias deontológicas nos exigen que seamos independientes respecto de [tipo de entidad], por lo que confirmamos nuestra independencia en esta auditoría. Ello significa que carecemos de cualquier tipo de interés presunto o real, independientemente de su efecto en la práctica, que pueda considerarse incompatible con las obligaciones de integridad, objetividad e independencia. (*Clarificar las limitaciones presuntas de independencia mediante una descripción de las amenazas a ésta y de sus salvaguardas.]*

obligaciones de la dirección y de los encargados de la gobernanza

[Las obligaciones de la dirección y, cuando proceda, de los encargados de la gobernanza, y la determinación del marco aplicable de información financiera. En lo relativo a este ejemplo, se parte de la base que el auditor ha decidido que las leyes y reglamentos no establecen adecuadamente estas obligaciones, por lo que se utiliza la descripción que figura en el subpárrafo 6 b) de la NIA 210. También cuando proceda se añadirán las obligaciones de la dirección en relación con objetivos de auditoría.]

La ejecución de nuestra auditoría se basará en que la dirección y, cuando proceda, los encargados de la gobernanza comprenden y aceptan sus obligaciones en lo relativo a:

a) La elaboración y presentación fidedigna de los estados financieros (o la elaboración y presentación de estados financieros que proporcionen una imagen fiel y auténtica) de conformidad con (el marco aplicable de información financiera).
b) Los controles internos que la dirección estime necesarios para permitir la elaboración de estados financieros exentos de incorrecciones materiales, ya se deban a fraude o error.
c) La exigencia de facilitarnos:
i) Acceso a toda la información en conocimiento de la dirección que sea pertinente para la elaboración de los estados financieros, como registros y documentación, y cualquier otro material requerido.
ii) Cualquier otra información suplementaria que se solicite a la dirección para los fines de la auditoría.
iii) Acceso sin restricciones a aquellas personas de la entidad de las que sea necesario obtener evidencia de auditoría.

Carta de manifestaciones

Dentro de nuestros procedimientos ordinarios de auditoría, solicitaremos confirmación por escrito de la dirección sobre las manifestaciones que hayamos oído en el curso de la auditoría.

otra información pertinente

[En esta sección puede ser conveniente incluir por ejemplo:

- *Plazos legales de elaboración de informes.*
- *Titularidad de los documentos de trabajo.*
- *Disposiciones contractuales aplicables a auditores que desarrollen su labor en nombre de la entidad fiscalizadora del sector público.*
- *Honorarios.*
- *Direcciones de contacto, alojamiento del personal y recursos.*
- *Cualquier otra cuestión que sirva para ilustrar el desfase de expectativas y garantizar la eficacia de la comunicación].*

acuse de recibo de los términos del contrato

Le rogamos que acuse recibo de esta carta y manifieste la aceptación de los términos del encargo de auditoría firmando la copia adjunta y enviándola a [insertar nombre].

En caso de que antes de responder deseara obtener información complementaria, o bien debatir los términos del presente encargo, no dude en contactarme.

Atentamente,

Firma

……

Auditor del sector público designado

Los términos del contrato de auditoría han llegado a conocimiento de la persona que firma [*nombre del signatario*] en nombre de [nombre de la entidad] y son aceptados por ella.

……
Firma

…… ……
Nombre, apellidos y cargo Fecha
[*representante habilitado de la dirección o de los encargados de la gobernanza*]

NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 210

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 210
April 2009

International Standard on Auditing

Agreeing the Terms of Audit Engagements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-934779-99-6

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 210
AGREEING THE TERMS OF AUDIT ENGAGEMENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objective	3
Definitions	4-5
Requirements	
Preconditions for an Audit	6-8
Agreement on Audit Engagement Terms	9-12
Recurring Audits	13
Acceptance of a Change in the Terms of the Audit Engagement	14-17
Additional Considerations in Engagement Acceptance	18-21
Application and Other Explanatory Material	
Scope of this ISA	A1
Preconditions for an Audit	A2-A20
Agreement on Audit Engagement Terms	A21-A27
Recurring Audits	A28
Acceptance of a Change in the Terms of the Audit Engagement	A29-A33
Additional Considerations in Engagement Acceptance	A34-A37
Appendix 1: Example of an Audit Engagement Letter	
Appendix 2: Determining the Acceptability of General Purpose Frameworks	

International Standard on Auditing (ISA) 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements" should be read in conjunction with ISA 200 "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities in agreeing the terms of the audit engagement with management and, where appropriate, those charged with governance. This includes establishing that certain preconditions for an audit, responsibility for which rests with management and, where appropriate, those charged with governance, are present. ISA 220[1] deals with those aspects of engagement acceptance that are within the control of the auditor. (Ref: Para. A1)

Effective Date

2. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

3. The objective of the auditor is to accept or continue an audit engagement only when the basis upon which it is to be performed has been agreed, through:

   (a) Establishing whether the preconditions for an audit are present; and

   (b) Confirming that there is a common understanding between the auditor and management and, where appropriate, those charged with governance of the terms of the audit engagement.

Definitions

4. For purposes of the ISAs, the following term has the meaning attributed below:

   Preconditions for an audit – The use by management of an acceptable financial reporting framework in the preparation of the financial statements and the agreement of management and, where appropriate, those charged with governance to the premise[2] on which an audit is conducted.

5. For the purposes of this ISA, references to "management" should be read hereafter as "management and, where appropriate, those charged with governance."

Requirements

Preconditions for an Audit

6. In order to establish whether the preconditions for an audit are present, the auditor shall:

---

1 ISA 220, "Quality Control for an Audit of Financial Statements."

2 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 13.

(a) Determine whether the financial reporting framework to be applied in the preparation of the financial statements is acceptable; and (Ref: Para. A2-A10)

(b) Obtain the agreement of management that it acknowledges and understands its responsibility: (Ref: Para. A11-A14, A20)

(i) For the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, including where relevant their fair presentation; (Ref: Para. A15)

(ii) For such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error; and (Ref: Para. A16-A19)

(iii) To provide the auditor with:

a. Access to all information of which management is aware that is relevant to the preparation of the financial statements such as records, documentation and other matters;

b. Additional information that the auditor may request from management for the purpose of the audit; and

c. Unrestricted access to persons within the entity from whom the auditor determines it necessary to obtain audit evidence.

Limitation on Scope Prior to Audit Engagement Acceptance

7. If management or those charged with governance impose a limitation on the scope of the auditor's work in the terms of a proposed audit engagement such that the auditor believes the limitation will result in the auditor disclaiming an opinion on the financial statements, the auditor shall not accept such a limited engagement as an audit engagement, unless required by law or regulation to do so.

Other Factors Affecting Audit Engagement Acceptance

8. If the preconditions for an audit are not present, the auditor shall discuss the matter with management. Unless required by law or regulation to do so, the auditor shall not accept the proposed audit engagement:

(a) If the auditor has determined that the financial reporting framework to be applied in the preparation of the financial statements is unacceptable, except as provided in paragraph 19; or

(b) If the agreement referred to in paragraph 6(b) has not been obtained.

Agreement on Audit Engagement Terms

9. The auditor shall agree the terms of the audit engagement with management or those charged with governance, as appropriate. (Ref: Para. A21)

10. Subject to paragraph 11, the agreed terms of the audit engagement shall be recorded in an audit engagement letter or other suitable form of written agreement and shall include: (Ref: Para. A22-A25)

    (a) The objective and scope of the audit of the financial statements;

    (b) The responsibilities of the auditor;

    (c) The responsibilities of management;

    (d) Identification of the applicable financial reporting framework for the preparation of the financial statements; and

    (e) Reference to the expected form and content of any reports to be issued by the auditor and a statement that there may be circumstances in which a report may differ from its expected form and content.

11. If law or regulation prescribes in sufficient detail the terms of the audit engagement referred to in paragraph 10, the auditor need not record them in a written agreement, except for the fact that such law or regulation applies and that management acknowledges and understands its responsibilities as set out in paragraph 6(b). (Ref: Para. A22, A26-A27)

12. If law or regulation prescribes responsibilities of management similar to those described in paragraph 6(b), the auditor may determine that the law or regulation includes responsibilities that, in the auditor's judgment, are equivalent in effect to those set out in that paragraph. For such responsibilities that are equivalent, the auditor may use the wording of the law or regulation to describe them in the written agreement. For those responsibilities that are not prescribed by law or regulation such that their effect is equivalent, the written agreement shall use the description in paragraph 6(b). (Ref: Para. A26)

Recurring Audits

13. On recurring audits, the auditor shall assess whether circumstances require the terms of the audit engagement to be revised and whether there is a need to remind the entity of the existing terms of the audit engagement. (Ref: Para. A28)

Acceptance of a Change in the Terms of the Audit Engagement

14. The auditor shall not agree to a change in the terms of the audit engagement where there is no reasonable justification for doing so. (Ref: Para. A29-A31)

15. If, prior to completing the audit engagement, the auditor is requested to change the audit engagement to an engagement that conveys a lower level of

assurance, the auditor shall determine whether there is reasonable justification for doing so. (Ref: Para. A32-A33)

16. If the terms of the audit engagement are changed, the auditor and management shall agree on and record the new terms of the engagement in an engagement letter or other suitable form of written agreement.

17. If the auditor is unable to agree to a change of the terms of the audit engagement and is not permitted by management to continue the original audit engagement, the auditor shall:

    (a) Withdraw from the audit engagement where possible under applicable law or regulation; and

    (b) Determine whether there is any obligation, either contractual or otherwise, to report the circumstances to other parties, such as those charged with governance, owners or regulators.

Additional Considerations in Engagement Acceptance

Financial Reporting Standards Supplemented by Law or Regulation

18. If financial reporting standards established by an authorized or recognized standards setting organization are supplemented by law or regulation, the auditor shall determine whether there are any conflicts between the financial reporting standards and the additional requirements. If such conflicts exist, the auditor shall discuss with management the nature of the additional requirements and shall agree whether:

    (a) The additional requirements can be met through additional disclosures in the financial statements; or

    (b) The description of the applicable financial reporting framework in the financial statements can be amended accordingly.

    If neither of the above actions is possible, the auditor shall determine whether it will be necessary to modify the auditor's opinion in accordance with ISA 705.[3] (Ref: Para. A34)

Financial Reporting Framework Prescribed by Law or Regulation—Other Matters Affecting Acceptance

19. If the auditor has determined that the financial reporting framework prescribed by law or regulation would be unacceptable but for the fact that it is prescribed by law or regulation, the auditor shall accept the audit engagement only if the following conditions are present: (Ref: Para. A35)

    (a) Management agrees to provide additional disclosures in the financial statements required to avoid the financial statements being misleading; and

[3] ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

(b) It is recognized in the terms of the audit engagement that:

(i) The auditor's report on the financial statements will incorporate an Emphasis of Matter paragraph, drawing users' attention to the additional disclosures, in accordance with ISA 706;[4] and

(ii) Unless the auditor is required by law or regulation to express the auditor's opinion on the financial statements by using the phrases "present fairly, in all material respects," or "give a true and fair view" in accordance with the applicable financial reporting framework, the auditor's opinion on the financial statements will not include such phrases.

20. If the conditions outlined in paragraph 19 are not present and the auditor is required by law or regulation to undertake the audit engagement, the auditor shall:

(a) Evaluate the effect of the misleading nature of the financial statements on the auditor's report; and

(b) Include appropriate reference to this matter in the terms of the audit engagement.

Auditor's Report Prescribed by Law or Regulation

21. In some cases, law or regulation of the relevant jurisdiction prescribes the layout or wording of the auditor's report in a form or in terms that are significantly different from the requirements of ISAs. In these circumstances, the auditor shall evaluate:

(a) Whether users might misunderstand the assurance obtained from the audit of the financial statements and, if so,

(b) Whether additional explanation in the auditor's report can mitigate possible misunderstanding.[5]

If the auditor concludes that additional explanation in the auditor's report cannot mitigate possible misunderstanding, the auditor shall not accept the audit engagement, unless required by law or regulation to do so. An audit conducted in accordance with such law or regulation does not comply with ISAs. Accordingly, the auditor shall not include any reference within the auditor's report to the audit having been conducted in accordance with ISAs.[6] (Ref: Para. A36-A37)

***

4 ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report."

5 ISA 706.

6 See also ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraph 43.

Application and Other Explanatory Material

Scope of this ISA (Ref: Para. 1)

A1. Assurance engagements, which include audit engagements, may only be accepted when the practitioner considers that relevant ethical requirements such as independence and professional competence will be satisfied, and when the engagement exhibits certain characteristics.[7] The auditor's responsibilities in respect of ethical requirements in the context of the acceptance of an audit engagement and in so far as they are within the control of the auditor are dealt with in ISA 220.[8] This ISA deals with those matters (or preconditions) that are within the control of the entity and upon which it is necessary for the auditor and the entity's management to agree.

Preconditions for an Audit

The Financial Reporting Framework (Ref: Para. 6(a))

A2. A condition for acceptance of an assurance engagement is that the criteria referred to in the definition of an assurance engagement are suitable and available to intended users.[9] Criteria are the benchmarks used to evaluate or measure the subject matter including, where relevant, benchmarks for presentation and disclosure. Suitable criteria enable reasonably consistent evaluation or measurement of a subject matter within the context of professional judgment. For purposes of the ISAs, the applicable financial reporting framework provides the criteria the auditor uses to audit the financial statements, including where relevant their fair presentation.

A3. Without an acceptable financial reporting framework, management does not have an appropriate basis for the preparation of the financial statements and the auditor does not have suitable criteria for auditing the financial statements. In many cases the auditor may presume that the applicable financial reporting framework is acceptable, as described in paragraphs A8-A9.

Determining the Acceptability of the Financial Reporting Framework

A4. Factors that are relevant to the auditor's determination of the acceptability of the financial reporting framework to be applied in the preparation of the financial statements include:

- The nature of the entity (for example, whether it is a business enterprise, a public sector entity or a not for profit organization);

---

7 "International Framework for Assurance Engagements," paragraph 17.

8 ISA 220, paragraphs 9-11.

9 "International Framework for Assurance Engagements," paragraph 17(b)(ii).

- The purpose of the financial statements (for example, whether they are prepared to meet the common financial information needs of a wide range of users or the financial information needs of specific users);
- The nature of the financial statements (for example, whether the financial statements are a complete set of financial statements or a single financial statement); and
- Whether law or regulation prescribes the applicable financial reporting framework.

A5. Many users of financial statements are not in a position to demand financial statements tailored to meet their specific information needs. While all the information needs of specific users cannot be met, there are financial information needs that are common to a wide range of users. Financial statements prepared in accordance with a financial reporting framework designed to meet the common financial information needs of a wide range of users are referred to as general purpose financial statements.

A6. In some cases, the financial statements will be prepared in accordance with a financial reporting framework designed to meet the financial information needs of specific users. Such financial statements are referred to as special purpose financial statements. The financial information needs of the intended users will determine the applicable financial reporting framework in these circumstances. ISA 800 discusses the acceptability of financial reporting frameworks designed to meet the financial information needs of specific users.[10]

A7. Deficiencies in the applicable financial reporting framework that indicate that the framework is not acceptable may be encountered after the audit engagement has been accepted. When use of that framework is prescribed by law or regulation, the requirements of paragraphs 19-20 apply. When use of that framework is not prescribed by law or regulation, management may decide to adopt another framework that is acceptable. When management does so, as required by paragraph 16, new terms of the audit engagement are agreed to reflect the change in the framework as the previously agreed terms will no longer be accurate.

General purpose frameworks

A8. At present, there is no objective and authoritative basis that has been generally recognized globally for judging the acceptability of general purpose frameworks. In the absence of such a basis, financial reporting standards established by organizations that are authorized or recognized to promulgate standards to be used by certain types of entities are presumed to be acceptable for general purpose financial statements prepared by such entities, provided the organizations follow an established and transparent process involving

[10] ISA 800, “Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks,” paragraph 8.

deliberation and consideration of the views of a wide range of stakeholders. Examples of such financial reporting standards include:

- International Financial Reporting Standards (IFRSs) promulgated by the International Accounting Standards Board;
- International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) promulgated by the International Public Sector Accounting Standards Board; and
- Accounting principles promulgated by an authorized or recognized standards setting organization in a particular jurisdiction, provided the organization follows an established and transparent process involving deliberation and consideration of the views of a wide range of stakeholders.

These financial reporting standards are often identified as the applicable financial reporting framework in law or regulation governing the preparation of general purpose financial statements.

Financial reporting frameworks prescribed by law or regulation

A9. In accordance with paragraph 6(a), the auditor is required to determine whether the financial reporting framework, to be applied in the preparation of the financial statements, is acceptable. In some jurisdictions, law or regulation may prescribe the financial reporting framework to be used in the preparation of general purpose financial statements for certain types of entities. In the absence of indications to the contrary, such a financial reporting framework is presumed to be acceptable for general purpose financial statements prepared by such entities. In the event that the framework is not considered to be acceptable, paragraphs 19-20 apply.

Jurisdictions that do not have standards setting organizations or prescribed financial reporting frameworks

A10. When an entity is registered or operating in a jurisdiction that does not have an authorized or recognized standards setting organization, or where use of the financial reporting framework is not prescribed by law or regulation, management identifies a financial reporting framework to be applied in the preparation of the financial statements. Appendix 2 contains guidance on determining the acceptability of financial reporting frameworks in such circumstances.

Agreement of the Responsibilities of Management (Ref: Para. 6(b))

A11. An audit in accordance with ISAs is conducted on the premise that management has acknowledged and understands that it has the responsibilities set out in paragraph 6(b).[11] In certain jurisdictions, such responsibilities may be

[11] ISA 200, paragraph A2.

specified in law or regulation. In others, there may be little or no legal or regulatory definition of such responsibilities. ISAs do not override law or regulation in such matters. However, the concept of an independent audit requires that the auditor's role does not involve taking responsibility for the preparation of the financial statements or for the entity's related internal control, and that the auditor has a reasonable expectation of obtaining the information necessary for the audit in so far as management is able to provide or procure it. Accordingly, the premise is fundamental to the conduct of an independent audit. To avoid misunderstanding, agreement is reached with management that it acknowledges and understands that it has such responsibilities as part of agreeing and recording the terms of the audit engagement in paragraphs 9-12.

A12. The way in which the responsibilities for financial reporting are divided between management and those charged with governance will vary according to the resources and structure of the entity and any relevant law or regulation, and the respective roles of management and those charged with governance within the entity. In most cases, management is responsible for execution while those charged with governance have oversight of management. In some cases, those charged with governance will have, or will assume, responsibility for approving the financial statements or monitoring the entity's internal control related to financial reporting. In larger or public entities, a subgroup of those charged with governance, such as an audit committee, may be charged with certain oversight responsibilities.

A13. ISA 580 requires the auditor to request management to provide written representations that it has fulfilled certain of its responsibilities.[12] It may therefore be appropriate to make management aware that receipt of such written representations will be expected, together with written representations required by other ISAs and, where necessary, written representations to support other audit evidence relevant to the financial statements or one or more specific assertions in the financial statements.

A14. Where management will not acknowledge its responsibilities, or agree to provide the written representations, the auditor will be unable to obtain sufficient appropriate audit evidence.[13] In such circumstances, it would not be appropriate for the auditor to accept the audit engagement, unless law or regulation requires the auditor to do so. In cases where the auditor is required to accept the audit engagement, the auditor may need to explain to management the importance of these matters, and the implications for the auditor's report.

12 ISA 580, "Written Representations," paragraphs 10-11.

13 ISA 580, paragraph A26.

Preparation of the Financial Statements (Ref: Para. 6(b)(i))

A15. Most financial reporting frameworks include requirements relating to the presentation of the financial statements; for such frameworks, *preparation* of the financial statements in accordance with the financial reporting framework includes *presentation.* In the case of a fair presentation framework the importance of the reporting objective of fair presentation is such that the premise agreed with management includes specific reference to fair presentation, or to the responsibility to ensure that the financial statements will "give a true and fair view" in accordance with the financial reporting framework.

Internal Control (Ref: Para. 6(b)(ii))

A16. Management maintains such internal control as it determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error. Internal control, no matter how effective, can provide an entity with only reasonable assurance about achieving the entity's financial reporting objectives due to the inherent limitations of internal control.[14]

A17. An independent audit conducted in accordance with the ISAs does not act as a substitute for the maintenance of internal control necessary for the preparation of financial statements by management. Accordingly, the auditor is required to obtain the agreement of management that it acknowledges and understands its responsibility for internal control. However, the agreement required by paragraph 6(b)(ii) does not imply that the auditor will find that internal control maintained by management has achieved its purpose or will be free of deficiencies.

A18. It is for management to determine what internal control is necessary to enable the preparation of the financial statements. The term "internal control" encompasses a wide range of activities within components that may be described as the control environment; the entity's risk assessment process; the information system, including the related business processes relevant to financial reporting, and communication; control activities; and monitoring of controls. This division, however, does not necessarily reflect how a particular entity may design, implement and maintain its internal control, or how it may classify any particular component.[15] An entity's internal control (in particular, its accounting books and records, or accounting systems) will reflect the needs of management, the complexity of the business, the nature of the risks to which the entity is subject, and relevant laws or regulation.

---

14 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph A46.

15 ISA 315, paragraph A51 and Appendix 1.

A19. In some jurisdictions, law or regulation may refer to the responsibility of management for the adequacy of accounting books and records, or accounting systems. In some cases, general practice may assume a distinction between accounting books and records or accounting systems on the one hand, and internal control or controls on the other. As accounting books and records, or accounting systems, are an integral part of internal control as referred to in paragraph A18, no specific reference is made to them in paragraph 6(b)(ii) for the description of the responsibility of management. To avoid misunderstanding, it may be appropriate for the auditor to explain to management the scope of this responsibility.

Considerations Relevant to Smaller Entities (Ref: Para. 6(b))

A20. One of the purposes of agreeing the terms of the audit engagement is to avoid misunderstanding about the respective responsibilities of management and the auditor. For example, when a third party has assisted with the preparation of the financial statements, it may be useful to remind management that the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework remains its responsibility.

Agreement on Audit Engagement Terms

Agreeing the Terms of the Audit Engagement (Ref: Para. 9)

A21. The roles of management and those charged with governance in agreeing the terms of the audit engagement for the entity depend on the governance structure of the entity and relevant law or regulation.

Audit Engagement Letter or Other Form of Written Agreement[16] (Ref: Para. 10-11)

A22. It is in the interests of both the entity and the auditor that the auditor sends an audit engagement letter before the commencement of the audit to help avoid misunderstandings with respect to the audit. In some countries, however, the objective and scope of an audit and the responsibilities of management and of the auditor may be sufficiently established by law, that is, they prescribe the matters described in paragraph 10. Although in these circumstances paragraph 11 permits the auditor to include in the engagement letter only reference to the fact that relevant law or regulation applies and that management acknowledges and understands its responsibilities as set out in paragraph 6(b), the auditor may nevertheless consider it appropriate to include the matters described in paragraph 10 in an engagement letter for the information of management.

16 In the paragraphs that follow, any reference to an audit engagement letter is to be taken as a reference to an audit engagement letter or other suitable form of written agreement.

Form and Content of the Audit Engagement Letter

A23. The form and content of the audit engagement letter may vary for each entity. Information included in the audit engagement letter on the auditor's responsibilities may be based on ISA 200.[17] Paragraphs 6(b) and 12 of this ISA deal with the description of the responsibilities of management. In addition to including the matters required by paragraph 10, an audit engagement letter may make reference to, for example:

- Elaboration of the scope of the audit, including reference to applicable legislation, regulations, ISAs, and ethical and other pronouncements of professional bodies to which the auditor adheres.
- The form of any other communication of results of the audit engagement.
- The fact that because of the inherent limitations of an audit, together with the inherent limitations of internal control, there is an unavoidable risk that some material misstatements may not be detected, even though the audit is properly planned and performed in accordance with ISAs.
- Arrangements regarding the planning and performance of the audit, including the composition of the audit team.
- The expectation that management will provide written representations (see also paragraph A13).
- The agreement of management to make available to the auditor draft financial statements and any accompanying other information in time to allow the auditor to complete the audit in accordance with the proposed timetable.
- The agreement of management to inform the auditor of facts that may affect the financial statements, of which management may become aware during the period from the date of the auditor's report to the date the financial statements are issued.
- The basis on which fees are computed and any billing arrangements.
- A request for management to acknowledge receipt of the audit engagement letter and to agree to the terms of the engagement outlined therein.

A24. When relevant, the following points could also be made in the audit engagement letter:

- Arrangements concerning the involvement of other auditors and experts in some aspects of the audit.

---

17 ISA 200, paragraphs 3-9.

- Arrangements concerning the involvement of internal auditors and other staff of the entity.
- Arrangements to be made with the predecessor auditor, if any, in the case of an initial audit.
- Any restriction of the auditor's liability when such possibility exists.
- A reference to any further agreements between the auditor and the entity.
- Any obligations to provide audit working papers to other parties.

An example of an audit engagement letter is set out in Appendix 1.

Audits of Components

A25. When the auditor of a parent entity is also the auditor of a component, the factors that may influence the decision whether to send a separate audit engagement letter to the component include the following:

- Who appoints the component auditor;
- Whether a separate auditor's report is to be issued on the component;
- Legal requirements in relation to audit appointments;
- Degree of ownership by parent; and
- Degree of independence of the component management from the parent entity.

Responsibilities of Management Prescribed by Law or Regulation (Ref: Para. 11-12)

A26. If, in the circumstances described in paragraphs A22 and A27, the auditor concludes that it is not necessary to record certain terms of the audit engagement in an audit engagement letter, the auditor is still required by paragraph 11 to seek the written agreement from management that it acknowledges and understands that it has the responsibilities set out in paragraph 6(b). However, in accordance with paragraph 12, such written agreement may use the wording of the law or regulation if such law or regulation establishes responsibilities for management that are equivalent in effect to those described in paragraph 6(b). The accounting profession, audit standards setter, or audit regulator in a jurisdiction may have provided guidance as to whether the description in law or regulation is equivalent.

Considerations specific to public sector entities

A27. Law or regulation governing the operations of public sector audits generally mandate the appointment of a public sector auditor and commonly set out the public sector auditor's responsibilities and powers, including the power to access an entity's records and other information. When law or regulation

prescribes in sufficient detail the terms of the audit engagement, the public sector auditor may nonetheless consider that there are benefits in issuing a fuller audit engagement letter than permitted by paragraph 11.

Recurring Audits (Ref: Para. 13)

A28. The auditor may decide not to send a new audit engagement letter or other written agreement each period. However, the following factors may make it appropriate to revise the terms of the audit engagement or to remind the entity of existing terms:

- Any indication that the entity misunderstands the objective and scope of the audit.
- Any revised or special terms of the audit engagement.
- A recent change of senior management.
- A significant change in ownership.
- A significant change in nature or size of the entity's business.
- A change in legal or regulatory requirements.
- A change in the financial reporting framework adopted in the preparation of the financial statements.
- A change in other reporting requirements.

Acceptance of a Change in the Terms of the Audit Engagement

Request to Change the Terms of the Audit Engagement (Ref: Para. 14)

A29. A request from the entity for the auditor to change the terms of the audit engagement may result from a change in circumstances affecting the need for the service, a misunderstanding as to the nature of an audit as originally requested or a restriction on the scope of the audit engagement, whether imposed by management or caused by other circumstances. The auditor, as required by paragraph 14, considers the justification given for the request, particularly the implications of a restriction on the scope of the audit engagement.

A30. A change in circumstances that affects the entity's requirements or a misunderstanding concerning the nature of the service originally requested may be considered a reasonable basis for requesting a change in the audit engagement.

A31. In contrast, a change may not be considered reasonable if it appears that the change relates to information that is incorrect, incomplete or otherwise unsatisfactory. An example might be where the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding receivables and the entity asks for the audit engagement to be changed to a review engagement to avoid a qualified opinion or a disclaimer of opinion.

Request to Change to a Review or a Related Service (Ref: Para. 15)

A32. Before agreeing to change an audit engagement to a review or a related service, an auditor who was engaged to perform an audit in accordance with ISAs may need to assess, in addition to the matters referred to in paragraphs A29-A31 above, any legal or contractual implications of the change.

A33. If the auditor concludes that there is reasonable justification to change the audit engagement to a review or a related service, the audit work performed to the date of change may be relevant to the changed engagement; however, the work required to be performed and the report to be issued would be those appropriate to the revised engagement. In order to avoid confusing the reader, the report on the related service would not include reference to:

(a) The original audit engagement; or

(b) Any procedures that may have been performed in the original audit engagement, except where the audit engagement is changed to an engagement to undertake agreed-upon procedures and thus reference to the procedures performed is a normal part of the report.

Additional Considerations in Engagement Acceptance

Financial Reporting Standards Supplemented by Law or Regulation (Ref: Para. 18)

A34. In some jurisdictions, law or regulation may supplement the financial reporting standards established by an authorized or recognized standards setting organization with additional requirements relating to the preparation of financial statements. In those jurisdictions, the applicable financial reporting framework for the purposes of applying the ISAs encompasses both the identified financial reporting framework and such additional requirements provided they do not conflict with the identified financial reporting framework. This may, for example, be the case when law or regulation prescribes disclosures in addition to those required by the financial reporting standards or when they narrow the range of acceptable choices that can be made within the financial reporting standards.[18]

Financial Reporting Framework Prescribed by Law or Regulation—Other Matters Affecting Acceptance (Ref: Para. 19)

A35. Law or regulation may prescribe that the wording of the auditor's opinion use the phrases "present fairly, in all material respects" or "give a true and fair view" in a case where the auditor concludes that the applicable financial reporting framework prescribed by law or regulation would otherwise have been unacceptable. In this case, the terms of the prescribed wording of the

[18] ISA 700, paragraph 15, includes a requirement regarding the evaluation of whether the financial statements adequately refer to or describe the applicable financial reporting framework.

auditor's report are significantly different from the requirements of ISAs (see paragraph 21).

Auditor's Report Prescribed by Law or Regulation (Ref: Para. 21)

A36. ISAs require that the auditor shall not represent compliance with ISAs unless the auditor has complied with all of the ISAs relevant to the audit.[19] When law or regulation prescribes the layout or wording of the auditor's report in a form or in terms that are significantly different from the requirements of ISAs and the auditor concludes that additional explanation in the auditor's report cannot mitigate possible misunderstanding, the auditor may consider including a statement in the auditor's report that the audit is not conducted in accordance with ISAs. The auditor is, however, encouraged to apply ISAs, including the ISAs that address the auditor's report, to the extent practicable, notwithstanding that the auditor is not permitted to refer to the audit being conducted in accordance with ISAs.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A37. In the public sector, specific requirements may exist within the legislation governing the audit mandate; for example, the auditor may be required to report directly to a minister, the legislature or the public if the entity attempts to limit the scope of the audit.

[19] ISA 200, paragraph 20.

Appendix 1

(Ref: Paras. A23-24)

Example of an Audit Engagement Letter

The following is an example of an audit engagement letter for an audit of general purpose financial statements prepared in accordance with International Financial Reporting Standards. This letter is not authoritative but is intended only to be a guide that may be used in conjunction with the considerations outlined in this ISA. It will need to be varied according to individual requirements and circumstances. It is drafted to refer to the audit of financial statements for a single reporting period and would require adaptation if intended or expected to apply to recurring audits (see paragraph 13 of this ISA). It may be appropriate to seek legal advice that any proposed letter is suitable.

***

To the appropriate representative of management or those charged with governance of ABC Company:[20]

[*The objective and scope of the audit*]

You[21] have requested that we audit the financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information. We are pleased to confirm our acceptance and our understanding of this audit engagement by means of this letter. Our audit will be conducted with the objective of our expressing an opinion on the financial statements.

[*The responsibilities of the auditor*]

We will conduct our audit in accordance with International Standards on Auditing (ISAs). Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement. An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and

20 The addressees and references in the letter would be those that are appropriate in the circumstances of the engagement, including the relevant jurisdiction. It is important to refer to the appropriate persons – see paragraph A21.

21 Throughout this letter, references to "you," "we," "us," "management," "those charged with governance" and "auditor" would be used or amended as appropriate in the circumstances.

the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

Because of the inherent limitations of an audit, together with the inherent limitations of internal control, there is an unavoidable risk that some material misstatements may not be detected, even though the audit is properly planned and performed in accordance with ISAs.

In making our risk assessments, we consider internal control relevant to the entity's preparation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control. However, we will communicate to you in writing concerning any significant deficiencies in internal control relevant to the audit of the financial statements that we have identified during the audit.

[*The responsibilities of management and identification of the applicable financial reporting framework (for purposes of this example it is assumed that the auditor has not determined that the law or regulation prescribes those responsibilities in appropriate terms; the descriptions in paragraph 6(b) of this ISA are therefore used).*]

Our audit will be conducted on the basis that [management and, where appropriate, those charged with governance][22] acknowledge and understand that they have responsibility:

(a) For the preparation and fair presentation of the financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards;[23]

(b) For such internal control as [management] determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error; and

(c) To provide us with:

  (i) Access to all information of which [management] is aware that is relevant to the preparation of the financial statements such as records, documentation and other matters;

  (ii) Additional information that we may request from [management] for the purpose of the audit; and

  (iii) Unrestricted access to persons within the entity from whom we determine it necessary to obtain audit evidence.

As part of our audit process, we will request from [management and, where appropriate, those charged with governance], written confirmation concerning representations made to us in connection with the audit.

---

22 Use terminology as appropriate in the circumstances.

23 Or, if appropriate, "For the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards."

We look forward to full cooperation from your staff during our audit.

[*Other relevant information*]

[*Insert other information, such as fee arrangements, billings and other specific terms, as appropriate*.]

[*Reporting*]

[*Insert appropriate reference to the expected form and content of the auditor's report.*]

The form and content of our report may need to be amended in the light of our audit findings.

Please sign and return the attached copy of this letter to indicate your acknowledgement of, and agreement with, the arrangements for our audit of the financial statements including our respective responsibilities.

XYZ & Co.

Acknowledged and agreed on behalf of ABC Company by

(signed)
.....
Name and Title
Date

Appendix 2

(Ref: Para. A10)

Determining the Acceptability of General Purpose Frameworks

Jurisdictions that Do Not Have Authorized or Recognized Standards Setting Organizations or Financial Reporting Frameworks Prescribed by Law or Regulation

1. As explained in paragraph A10 of this ISA, when an entity is registered or operating in a jurisdiction that does not have an authorized or recognized standards setting organization, or where use of the financial reporting framework is not prescribed by law or regulation, management identifies an applicable financial reporting framework. Practice in such jurisdictions is often to use the financial reporting standards established by one of the organizations described in paragraph A8 of this ISA.

2. Alternatively, there may be established accounting conventions in a particular jurisdiction that are generally recognized as the financial reporting framework for general purpose financial statements prepared by certain specified entities operating in that jurisdiction. When such a financial reporting framework is adopted, the auditor is required by paragraph 6(a) of this ISA to determine whether the accounting conventions collectively can be considered to constitute an acceptable financial reporting framework for general purpose financial statements. When the accounting conventions are widely used in a particular jurisdiction, the accounting profession in that jurisdiction may have considered the acceptability of the financial reporting framework on behalf of the auditors. Alternatively, the auditor may make this determination by considering whether the accounting conventions exhibit attributes normally exhibited by acceptable financial reporting frameworks (see paragraph 3 below), or by comparing the accounting conventions to the requirements of an existing financial reporting framework considered to be acceptable (see paragraph 4 below).

3. Acceptable financial reporting frameworks normally exhibit the following attributes that result in information provided in financial statements that is useful to the intended users:

   (a) Relevance, in that the information provided in the financial statements is relevant to the nature of the entity and the purpose of the financial statements. For example, in the case of a business enterprise that prepares general purpose financial statements, relevance is assessed in terms of the information necessary to meet the common financial information needs of a wide range of users in making economic decisions. These needs are ordinarily met by presenting the financial position, financial performance and cash flows of the business enterprise.

(b) Completeness, in that transactions and events, account balances and disclosures that could affect conclusions based on the financial statements are not omitted.

(c) Reliability, in that the information provided in the financial statements:

(i) Where applicable, reflects the economic substance of events and transactions and not merely their legal form; and

(ii) Results in reasonably consistent evaluation, measurement, presentation and disclosure, when used in similar circumstances.

(d) Neutrality, in that it contributes to information in the financial statements that is free from bias.

(e) Understandability, in that the information in the financial statements is clear and comprehensive and not subject to significantly different interpretation.

4. The auditor may decide to compare the accounting conventions to the requirements of an existing financial reporting framework considered to be acceptable. For example, the auditor may compare the accounting conventions to IFRSs. For an audit of a small entity, the auditor may decide to compare the accounting conventions to a financial reporting framework specifically developed for such entities by an authorized or recognized standards setting organization. When the auditor makes such a comparison and differences are identified, the decision as to whether the accounting conventions adopted in the preparation of the financial statements constitute an acceptable financial reporting framework includes considering the reasons for the differences and whether application of the accounting conventions, or the description of the financial reporting framework in the financial statements, could result in financial statements that are misleading.

5. A conglomeration of accounting conventions devised to suit individual preferences is not an acceptable financial reporting framework for general purpose financial statements. Similarly, a compliance framework will not be an acceptable financial reporting framework, unless it is generally accepted in the particular jurisdictions by preparers and users.

PrAcTIcE NOTE 210

ISSAI 1220

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Control de calidad en una auditoría de estados financieros

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 220 "Control de calidad en una auditoría de estados financieros" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1220

Nota PrÁCtiCa Para la Nia 220 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
Sistema de control de calidad y función de los equipos de auditoría P4
Exigencias deontológicas pertinentes P5
Realización del trabajo P6

Norma iNterNaCioNal de auditoría 220
introducción
Alcance de la NIA 1
Sistema de control de calidad y función de los equipos de auditores 2-4
Fecha de entrada en vigor 5

objetivo **6**

Definiciones..... **7**

exigencias
responsabilidad de la dirección con respecto a la calidad de las auditorías 8
Exigencias deontológicas pertinentes 9–11
Aceptación y conservación de la clientela y encargos de auditoría 12–13
Asignación de personal a los trabajos de auditoría 14
Realización del trabajo 15–22
Supervisión 23
documentación 24–25

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Sistema de control de calidad y función de los equipos de auditores A1–A2
responsabilidad de la dirección con respecto a la calidad de las auditorías A3
Exigencias deontológicas pertinentes A4–A7
Aceptación y conservación de la clientela y encargos de auditoría A8–A9
Asignación de personal a los trabajos de auditoría A10–A12
Realización del trabajo A13–A31
Supervisión A32–A34
documentación A35

NOTA dE PrácTICA PArA LA NIA (ISA) 220

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 220

Control de calidad en una auditoría de estados financieros

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 220, ìControl de calidad en una auditoría de estados financierosî, y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 220 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 220 se refiere a las obligaciones específicas del auditor con respecto a los procedimientos de control de calidad en una auditoría de los estados financieros. También aborda, en su caso, las responsabilidades del revisor del control calidad del trabajo. La NIA debe leerse conjuntamente con las exigencias deontológicas pertinentes.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Sistema de control de calidad y función de los equipos de auditores.
   b) Exigencias deontológicas pertinentes.
   c) Realización del trabajo.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 220 es aplicable a los auditores de entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 220 contiene material de aplicación y explicativo con consideraciones específicas para entidades del sector público en los párrafos A7, A9, A12, A30 y A31 de la NIA.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 ìIntroducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAIî.

Sistema de control de calidad y función de los equipos de auditoría

P4. La NIA, como se indica en su párrafo 2, parte del principio de que la empresa está sujeta a la norma internacional sobre control de calidad (ISQC 1)[2] o a normas nacionales con un nivel de exigencia similar. Próximamente se elaborará la ISSAI 40, Control de la calidad de la auditoría para las EFS, y se incluirá en el segundo nivel de la estructura de las ISSAI que habrán de aplicar las EFS a todos los tipos de actividades de auditoría.[3]

Exigencias deontológicas pertinentes

P5. El párrafo 7, letra n) de la NIA define los requisitos deontológicos pertinentes. En el sector público, éstos pueden incluir el Código de ética de la INTOSAI[4] o requisitos deontológicos nacionales aplicables a los auditores del sector público siempre que sean al menos tan restrictivos como los del *Código de ética* de la IFAC *para contadores profesionales.*

Realización del trabajo

P6. En ciertos entornos de auditoría, como el de un Tribunal de Cuentas, los términos utilizados en al párrafo A30 de la NIA han de interpretarse en el contexto de la estructura de gobernanza de la entidad fiscalizadora superior.

2 ISQC 1, "*Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Financial Statements, and Other Assurance and Related Services Engagements.*"
3 La presente Nota de Práctica podrá ser objeto de modificaciones tras la elaboración de la ISSAI 40.
4 ISSAI 30, "Código de ética."

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 220
April 2009

International Standard on Auditing

Quality Control for an Audit of Financial Statements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 220, "Quality Control for an Audit of Financial Statements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-000-7

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 220

QUALITY CONTROL FOR AN AUDIT OF FINANCIAL STATEMENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
System of Quality Control and Role of Engagement Teams	2-4
Effective Date	5
Objective	6
Definitions	7
Requirements	
Leadership Responsibilities for Quality on Audits	8
Relevant Ethical Requirements	9-11
Acceptance and Continuance of Client Relationships and Audit Engagements	12-13
Assignment of Engagement Teams	14
Engagement Performance	15-22
Monitoring	23
Documentation	24-25
Application and Other Explanatory Material	
System of Quality Control and Role of Engagement Teams	A1-A2
Leadership Responsibilities for Quality on Audits	A3
Relevant Ethical Requirements	A4-A7
Acceptance and Continuance of Client Relationships and Audit Engagements	A8-A9
Assignment of Engagement Teams	A10-A12
Engagement Performance	A13-A31

Monitoring A32-A34

Documentation A35

International Standard on Auditing (ISA) 220, "Quality Control for an Audit of Financial Statements" should be read in conjunction with ISA 200 "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the specific responsibilities of the auditor regarding quality control procedures for an audit of financial statements. It also addresses, where applicable, the responsibilities of the engagement quality control reviewer. This ISA is to be read in conjunction with relevant ethical requirements.

System of Quality Control and Role of Engagement Teams

2. Quality control systems, policies and procedures are the responsibility of the audit firm. Under ISQC 1, the firm has an obligation to establish and maintain a system of quality control to provide it with reasonable assurance that:

   (a) The firm and its personnel comply with professional standards and applicable legal and regulatory requirements; and

   (b) The reports issued by the firm or engagement partners are appropriate in the circumstances.[1]

   This ISA is premised on the basis that the firm is subject to ISQC 1 or to national requirements that are at least as demanding. (Ref: Para. A1)

3. Within the context of the firm's system of quality control, engagement teams have a responsibility to implement quality control procedures that are applicable to the audit engagement and provide the firm with relevant information to enable the functioning of that part of the firm's system of quality control relating to independence.

4. Engagement teams are entitled to rely on the firm's system of quality control, unless information provided by the firm or other parties suggests otherwise. (Ref: Para. A2)

Effective Date

5. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

6. The objective of the auditor is to implement quality control procedures at the engagement level that provide the auditor with reasonable assurance that:

   (a) The audit complies with professional standards and applicable legal and regulatory requirements; and

---

[1] ISQC 1, "Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Financial Statements, and Other Assurance and Related Services Engagements," paragraph 11.

(b) The auditor's report issued is appropriate in the circumstances.

Definitions

7. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

(a) Engagement partner[2] – The partner or other person in the firm who is responsible for the audit engagement and its performance, and for the auditor's report that is issued on behalf of the firm, and who, where required, has the appropriate authority from a professional, legal or regulatory body.

(b) Engagement quality control review – A process designed to provide an objective evaluation, on or before the date of the auditor's report, of the significant judgments the engagement team made and the conclusions it reached in formulating the auditor's report. The engagement quality control review process is only for audits of financial statements of listed entities and those other audit engagements, if any, for which the firm has determined an engagement quality control review is required.

(c) Engagement quality control reviewer – A partner, other person in the firm, suitably qualified external person, or a team made up of such individuals, none of whom is part of the engagement team, with sufficient and appropriate experience and authority to objectively evaluate the significant judgments the engagement team made and the conclusions it reached in formulating the auditor's report.

(d) Engagement team – All partners and staff performing the engagement, and any individuals engaged by the firm or a network firm who perform audit procedures on the engagement. This excludes an auditor's external expert engaged by the firm or a network firm.[3]

(e) Firm – A sole practitioner, partnership or corporation or other entity of professional accountants.

(f) Inspection – In relation to completed audit engagements, procedures designed to provide evidence of compliance by engagement teams with the firm's quality control policies and procedures.

(g) Listed entity – An entity whose shares, stock or debt are quoted or listed on a recognized stock exchange, or are marketed under the regulations of a recognized stock exchange or other equivalent body.

---

2 "Engagement partner," "partner," and "firm" should be read as referring to their public sector equivalents where relevant.

3 ISA 620, "Using the Work of an Auditor's Expert," paragraph 6(a), defines the term "auditor's expert."

(h) Monitoring – A process comprising an ongoing consideration and evaluation of the firm's system of quality control, including a periodic inspection of a selection of completed engagements, designed to provide the firm with reasonable assurance that its system of quality control is operating effectively.

(i) Network firm – A firm or entity that belongs to a network.

(j) Network – A larger structure:

(i) That is aimed at cooperation, and

(ii) That is clearly aimed at profit or cost-sharing or shares common ownership, control or management, common quality control policies and procedures, common business strategy, the use of a common brand name, or a significant part of professional resources.

(k) Partner – Any individual with authority to bind the firm with respect to the performance of a professional services engagement.

(l) Personnel – Partners and staff.

(m) Professional standards – International Standards on Auditing (ISAs) and relevant ethical requirements.

(n) Relevant ethical requirements – Ethical requirements to which the engagement team and engagement quality control reviewer are subject, which ordinarily comprise Parts A and B of the International Federation of Accountants' *Code of Ethics for Professional Accountants* (IFAC Code) related to an audit of financial statements together with national requirements that are more restrictive.

(o) Staff – Professionals, other than partners, including any experts the firm employs.

(p) Suitably qualified external person – An individual outside the firm with the competence and capabilities to act as an engagement partner, for example a partner of another firm, or an employee (with appropriate experience) of either a professional accountancy body whose members may perform audits of historical financial information or of an organization that provides relevant quality control services.

Requirements

Leadership Responsibilities for Quality on Audits

8. The engagement partner shall take responsibility for the overall quality on each audit engagement to which that partner is assigned. (Ref: Para. A3)

Relevant Ethical Requirements

9. Throughout the audit engagement, the engagement partner shall remain alert, through observation and making inquiries as necessary, for evidence of non-compliance with relevant ethical requirements by members of the engagement team. (Ref: Para. A4-A5)

10. If matters come to the engagement partner's attention through the firm's system of quality control or otherwise that indicate that members of the engagement team have not complied with relevant ethical requirements, the engagement partner, in consultation with others in the firm, shall determine the appropriate action. (Ref: Para. A5)

Independence

11. The engagement partner shall form a conclusion on compliance with independence requirements that apply to the audit engagement. In doing so, the engagement partner shall: (Ref: Para. A5)

(a) Obtain relevant information from the firm and, where applicable, network firms, to identify and evaluate circumstances and relationships that create threats to independence;

(b) Evaluate information on identified breaches, if any, of the firm's independence policies and procedures to determine whether they create a threat to independence for the audit engagement; and

(c) Take appropriate action to eliminate such threats or reduce them to an acceptable level by applying safeguards, or, if considered appropriate, to withdraw from the audit engagement, where withdrawal is possible under applicable law or regulation. The engagement partner shall promptly report to the firm any inability to resolve the matter for appropriate action. (Ref: Para. A6-A7)

Acceptance and Continuance of Client Relationships and Audit Engagements

12. The engagement partner shall be satisfied that appropriate procedures regarding the acceptance and continuance of client relationships and audit engagements have been followed, and shall determine that conclusions reached in this regard are appropriate. (Ref: Para. A8-A9)

13. If the engagement partner obtains information that would have caused the firm to decline the audit engagement had that information been available earlier, the engagement partner shall communicate that information promptly to the firm, so that the firm and the engagement partner can take the necessary action. (Ref: Para. A9)

Assignment of Engagement Teams

14. The engagement partner shall be satisfied that the engagement team, and any auditor's experts who are not part of the engagement team, collectively have the appropriate competence and capabilities to:

    (a) Perform the audit engagement in accordance with professional standards and applicable legal and regulatory requirements; and

    (b) Enable an auditor's report that is appropriate in the circumstances to be issued. (Ref: Para. A10-A12)

Engagement Performance

Direction, Supervision and Performance

15. The engagement partner shall take responsibility for:

    (a) The direction, supervision and performance of the audit engagement in compliance with professional standards and applicable legal and regulatory requirements; and (Ref: Para. A13-A15, A20)

    (b) The auditor's report being appropriate in the circumstances.

Reviews

16. The engagement partner shall take responsibility for reviews being performed in accordance with the firm's review policies and procedures. (Ref: Para. A16-A17, A20)

17. On or before the date of the auditor's report, the engagement partner shall, through a review of the audit documentation and discussion with the engagement team, be satisfied that sufficient appropriate audit evidence has been obtained to support the conclusions reached and for the auditor's report to be issued. (Ref: Para. A18-A20)

Consultation

18. The engagement partner shall:

    (a) Take responsibility for the engagement team undertaking appropriate consultation on difficult or contentious matters;

    (b) Be satisfied that members of the engagement team have undertaken appropriate consultation during the course of the engagement, both within the engagement team and between the engagement team and others at the appropriate level within or outside the firm;

    (c) Be satisfied that the nature and scope of, and conclusions resulting from, such consultations are agreed with the party consulted; and

(d) Determine that conclusions resulting from such consultations have been implemented. (Ref: Para. A21-A22)

Engagement Quality Control Review

19. For audits of financial statements of listed entities, and those other audit engagements, if any, for which the firm has determined that an engagement quality control review is required, the engagement partner shall:

(a) Determine that an engagement quality control reviewer has been appointed;

(b) Discuss significant matters arising during the audit engagement, including those identified during the engagement quality control review, with the engagement quality control reviewer; and

(c) Not date the auditor's report until the completion of the engagement quality control review. (Ref: Para. A23-A25)

20. The engagement quality control reviewer shall perform an objective evaluation of the significant judgments made by the engagement team, and the conclusions reached in formulating the auditor's report. This evaluation shall involve:

(a) Discussion of significant matters with the engagement partner;

(b) Review of the financial statements and the proposed auditor's report;

(c) Review of selected audit documentation relating to the significant judgments the engagement team made and the conclusions it reached; and

(d) Evaluation of the conclusions reached in formulating the auditor's report and consideration of whether the proposed auditor's report is appropriate. (Ref: Para. A26-A27, A29-A31)

21. For audits of financial statements of listed entities, the engagement quality control reviewer, on performing an engagement quality control review, shall also consider the following:

(a) The engagement team's evaluation of the firm's independence in relation to the audit engagement;

(b) Whether appropriate consultation has taken place on matters involving differences of opinion or other difficult or contentious matters, and the conclusions arising from those consultations; and

(c) Whether audit documentation selected for review reflects the work performed in relation to the significant judgments and supports the conclusions reached. (Ref: Para. A28-A31)

Differences of Opinion

22. If differences of opinion arise within the engagement team, with those consulted or, where applicable, between the engagement partner and the engagement quality control reviewer, the engagement team shall follow the firm's policies and procedures for dealing with and resolving differences of opinion.

Monitoring

23. An effective system of quality control includes a monitoring process designed to provide the firm with reasonable assurance that its policies and procedures relating to the system of quality control are relevant, adequate, and operating effectively. The engagement partner shall consider the results of the firm's monitoring process as evidenced in the latest information circulated by the firm and, if applicable, other network firms and whether deficiencies noted in that information may affect the audit engagement. (Ref: Para A32-A34)

Documentation

24. The auditor shall include in the audit documentation:[4]

    (a) Issues identified with respect to compliance with relevant ethical requirements and how they were resolved.

    (b) Conclusions on compliance with independence requirements that apply to the audit engagement, and any relevant discussions with the firm that support these conclusions.

    (c) Conclusions reached regarding the acceptance and continuance of client relationships and audit engagements.

    (d) The nature and scope of, and conclusions resulting from, consultations undertaken during the course of the audit engagement. (Ref: Para. A35)

25. The engagement quality control reviewer shall document, for the audit engagement reviewed, that:

    (a) The procedures required by the firm's policies on engagement quality control review have been performed;

    (b) The engagement quality control review has been completed on or before the date of the auditor's report; and

    (c) The reviewer is not aware of any unresolved matters that would cause the reviewer to believe that the significant judgments the engagement team made and the conclusions it reached were not appropriate.

***

[4] ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8-11, and paragraph A6.

Application and Other Explanatory Material

System of Quality Control and Role of Engagement Teams (Ref: Para. 2)

A1. ISQC 1, or national requirements that are at least as demanding, deals with the firm's responsibilities to establish and maintain its system of quality control for audit engagements. The system of quality control includes policies and procedures that address each of the following elements:

- Leadership responsibilities for quality within the firm;
- Relevant ethical requirements;
- Acceptance and continuance of client relationships and specific engagements;
- Human resources;
- Engagement performance; and
- Monitoring.

National requirements that deal with the firm's responsibilities to establish and maintain a system of quality control are at least as demanding as ISQC 1 when they address all the elements referred to in this paragraph and impose obligations on the firm that achieve the aims of the requirements set out in ISQC 1.

Reliance on the Firm's System of Quality Control (Ref: Para. 4)

A2. Unless information provided by the firm or other parties suggest otherwise, the engagement team may rely on the firm's system of quality control in relation to, for example:

- Competence of personnel through their recruitment and formal training.
- Independence through the accumulation and communication of relevant independence information.
- Maintenance of client relationships through acceptance and continuance systems.
- Adherence to applicable legal and regulatory requirements through the monitoring process.

Leadership Responsibilities for Quality on Audits (Ref: Para. 8)

A3. The actions of the engagement partner and appropriate messages to the other members of the engagement team, in taking responsibility for the overall quality on each audit engagement, emphasize:

(a) The importance to audit quality of:

(i) Performing work that complies with professional standards and applicable legal and regulatory requirements;

(ii) Complying with the firm's quality control policies and procedures as applicable;

(iii) Issuing auditor's reports that are appropriate in the circumstances; and

(iv) The engagement team's ability to raise concerns without fear of reprisals; and

(b) The fact that quality is essential in performing audit engagements.

Relevant Ethical Requirements

Compliance with Relevant Ethical Requirements (Ref: Para. 9)

A4. The IFAC Code establishes the fundamental principles of professional ethics, which include:

(a) Integrity;

(b) Objectivity;

(c) Professional competence and due care;

(d) Confidentiality; and

(e) Professional behavior.

Definition of "Firm," "Network" and "Network Firm" (Ref: Para. 9-11)

A5. The definitions of "firm," "network" or "network firm" in relevant ethical requirements may differ from those set out in this ISA. For example, the IFAC Code defines the "firm" as:

(a) A sole practitioner, partnership or corporation of professional accountants;

(b) An entity that controls such parties through ownership, management or other means; and

(c) An entity controlled by such parties through ownership, management or other means.

The IFAC Code also provides guidance in relation to the terms "network" and "network firm."

In complying with the requirements in paragraphs 9-11, the definitions used in the relevant ethical requirements apply in so far as is necessary to interpret those ethical requirements.

Threats to Independence (Ref: Para. 11(c))

A6. The engagement partner may identify a threat to independence regarding the audit engagement that safeguards may not be able to eliminate or reduce to an acceptable level. In that case, as required by paragraph 11(c), the engagement partner reports to the relevant person(s) within the firm to determine appropriate action, which may include eliminating the activity or interest that creates the threat, or withdrawing from the audit engagement, where withdrawal is possible under applicable law or regulation.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A7. Statutory measures may provide safeguards for the independence of public sector auditors. However, public sector auditors or audit firms carrying out public sector audits on behalf of the statutory auditor may, depending on the terms of the mandate in a particular jurisdiction, need to adapt their approach in order to promote compliance with the spirit of paragraph 11. This may include, where the public sector auditor's mandate does not permit withdrawal from the engagement, disclosure through a public report, of circumstances that have arisen that would, if they were in the private sector, lead the auditor to withdraw.

Acceptance and Continuance of Client Relationships and Audit Engagements (Ref: Para. 12)

A8. ISQC 1 requires the firm to obtain information considered necessary in the circumstances before accepting an engagement with a new client, when deciding whether to continue an existing engagement, and when considering acceptance of a new engagement with an existing client.[5] Information such as the following assists the engagement partner in determining whether the conclusions reached regarding the acceptance and continuance of client relationships and audit engagements are appropriate:

- The integrity of the principal owners, key management and those charged with governance of the entity;
- Whether the engagement team is competent to perform the audit engagement and has the necessary capabilities, including time and resources;
- Whether the firm and the engagement team can comply with relevant ethical requirements; and
- Significant matters that have arisen during the current or previous audit engagement, and their implications for continuing the relationship.

5 ISQC 1, paragraph 27(a).

Considerations Specific to Public Sector Entities (Ref: Para. 12-13)

A9. In the public sector, auditors may be appointed in accordance with statutory procedures. Accordingly, certain of the requirements and considerations regarding the acceptance and continuance of client relationships and audit engagements as set out in paragraphs 12, 13 and A8 may not be relevant. Nonetheless, information gathered as a result of the process described may be valuable to public sector auditors in performing risk assessments and in carrying out reporting responsibilities.

Assignment of Engagement Teams (Ref: Para. 14)

A10. An engagement team includes a person using expertise in a specialized area of accounting or auditing, whether engaged or employed by the firm, if any, who performs audit procedures on the engagement. However, a person with such expertise is not a member of the engagement team if that person's involvement with the engagement is only consultation. Consultations are addressed in paragraph 18, and paragraph A21-A22.

A11. When considering the appropriate competence and capabilities expected of the engagement team as a whole, the engagement partner may take into consideration such matters as the team's:

- Understanding of, and practical experience with, audit engagements of a similar nature and complexity through appropriate training and participation.
- Understanding of professional standards and applicable legal and regulatory requirements.
- Technical expertise, including expertise with relevant information technology and specialized areas of accounting or auditing.
- Knowledge of relevant industries in which the client operates.
- Ability to apply professional judgment.
- Understanding of the firm's quality control policies and procedures.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A12. In the public sector, additional appropriate competence may include skills that are necessary to discharge the terms of the audit mandate in a particular jurisdiction. Such competence may include an understanding of the applicable reporting arrangements, including reporting to the legislature or other governing body or in the public interest. The wider scope of a public sector audit may include, for example, some aspects of performance auditing or a comprehensive assessment of compliance with law, regulation or other authority and preventing and detecting fraud and corruption.

Engagement Performance

Direction, Supervision and Performance (Ref: Para. 15(a))

A13. Direction of the engagement team involves informing the members of the engagement team of matters such as:

- Their responsibilities, including the need to comply with relevant ethical requirements, and to plan and perform an audit with professional skepticism as required by ISA 200.[6]
- Responsibilities of respective partners where more than one partner is involved in the conduct of an audit engagement.
- The objectives of the work to be performed.
- The nature of the entity's business.
- Risk-related issues.
- Problems that may arise.
- The detailed approach to the performance of the engagement.

Discussion among members of the engagement team allows less experienced team members to raise questions with more experienced team members so that appropriate communication can occur within the engagement team.

A14. Appropriate teamwork and training assist less experienced members of the engagement team to clearly understand the objectives of the assigned work.

A15. Supervision includes matters such as:

- Tracking the progress of the audit engagement.
- Considering the competence and capabilities of individual members of the engagement team, including whether they have sufficient time to carry out their work, whether they understand their instructions, and whether the work is being carried out in accordance with the planned approach to the audit engagement.
- Addressing significant matters arising during the audit engagement, considering their significance and modifying the planned approach appropriately.
- Identifying matters for consultation or consideration by more experienced engagement team members during the audit engagement.

6 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 15.

Reviews

Review Responsibilities (Ref: Para. 16)

A16. Under ISQC 1, the firm's review responsibility policies and procedures are determined on the basis that work of less experienced team members is reviewed by more experienced team members.[7]

A17. A review consists of consideration whether, for example:

- The work has been performed in accordance with professional standards and applicable legal and regulatory requirements;
- Significant matters have been raised for further consideration;
- Appropriate consultations have taken place and the resulting conclusions have been documented and implemented;
- There is a need to revise the nature, timing and extent of work performed;
- The work performed supports the conclusions reached and is appropriately documented;
- The evidence obtained is sufficient and appropriate to support the auditor's report; and
- The objectives of the engagement procedures have been achieved.

The Engagement Partner's Review of Work Performed (Ref: Para. 17)

A18. Timely reviews of the following by the engagement partner at appropriate stages during the engagement allow significant matters to be resolved on a timely basis to the engagement partner's satisfaction on or before the date of the auditor's report:

- Critical areas of judgment, especially those relating to difficult or contentious matters identified during the course of the engagement;
- Significant risks; and
- Other areas the engagement partner considers important.

The engagement partner need not review all audit documentation, but may do so. However, as required by ISA 230, the partner documents the extent and timing of the reviews.[8]

A19. An engagement partner taking over an audit during the engagement may apply the review procedures as described in paragraphs A18 to review the

[7] ISQC 1, paragraph 33.

[8] ISA 230, paragraph 9(c).

work performed to the date of a change in order to assume the responsibilities of an engagement partner.

Considerations Relevant Where a Member of the Engagement Team with Expertise in a Specialized Area of Accounting or Auditing Is Used (Ref: Para. 15-17)

A20. Where a member of the engagement team with expertise in a specialized area of accounting or auditing is used, direction, supervision and review of that engagement team member's work may include matters such as:

- Agreeing with that member the nature, scope and objectives of that member's work; and the respective roles of, and the nature, timing and extent of communication between that member and other members of the engagement team.
- Evaluating the adequacy of that member's work including the relevance and reasonableness of that member's findings or conclusions and their consistency with other audit evidence.

Consultation (Ref: Para. 18)

A21. Effective consultation on significant technical, ethical, and other matters within the firm or, where applicable, outside the firm can be achieved when those consulted:

- Are given all the relevant facts that will enable them to provide informed advice; and
- Have appropriate knowledge, seniority and experience.

A22. It may be appropriate for the engagement team to consult outside the firm, for example, where the firm lacks appropriate internal resources. They may take advantage of advisory services provided by other firms, professional and regulatory bodies, or commercial organizations that provide relevant quality control services.

Engagement Quality Control Review

Completion of the Engagement Quality Control Review before Dating of the Auditor's Report (Ref: Para. 19(c))

A23. ISA 700 requires the auditor's report to be dated no earlier than the date on which the auditor has obtained sufficient appropriate evidence on which to base the auditor's opinion on the financial statements.[9] In cases of an audit of financial statements of listed entities or when an engagement meets the criteria for an engagement quality control review, such a review assists the auditor in determining whether sufficient appropriate evidence has been obtained.

---

9 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraph 41.

A24. Conducting the engagement quality control review in a timely manner at appropriate stages during the engagement allows significant matters to be promptly resolved to the engagement quality control reviewer's satisfaction on or before the date of the auditor's report.

A25. Completion of the engagement quality control review means the completion by the engagement quality control reviewer of the requirements in paragraphs 20-21, and where applicable, compliance with paragraph 22. Documentation of the engagement quality control review may be completed after the date of the auditor's report as part of the assembly of the final audit file. ISA 230 establishes requirements and provides guidance in this regard.[10]

Nature, Extent and Timing of Engagement Quality Control Review (Ref: Para. 20)

A26. Remaining alert for changes in circumstances allows the engagement partner to identify situations in which an engagement quality control review is necessary, even though at the start of the engagement, such a review was not required.

A27. The extent of the engagement quality control review may depend, among other things, on the complexity of the audit engagement, whether the entity is a listed entity, and the risk that the auditor's report might not be appropriate in the circumstances. The performance of an engagement quality control review does not reduce the responsibilities of the engagement partner for the audit engagement and its performance.

Engagement Quality Control Review of Listed Entities (Ref: Para. 21)

A28. Other matters relevant to evaluating the significant judgments made by the engagement team that may be considered in an engagement quality control review of a listed entity include:

- Significant risks identified during the engagement in accordance with ISA 315,[11] and the responses to those risks in accordance with ISA 330,[12] including the engagement team's assessment of, and response to, the risk of fraud in accordance with ISA 240.[13]
- Judgments made, particularly with respect to materiality and significant risks.
- The significance and disposition of corrected and uncorrected misstatements identified during the audit.

---

10 ISA 230, paragraphs 14-16.

11 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

12 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

13 ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements."

- The matters to be communicated to management and those charged with governance and, where applicable, other parties such as regulatory bodies.

These other matters, depending on the circumstances, may also be applicable for engagement quality control reviews for audits of financial statements of other entities.

Considerations Specific to Smaller Entities (Ref: Para. 20-21)

A29. In addition to the audits of financial statements of listed entities, an engagement quality control review is required for audit engagements that meet the criteria established by the firm that subjects engagements to an engagement quality control review. In some cases, none of the firm's audit engagements may meet the criteria that would subject them to such a review.

Considerations Specific to Public Sector Entities (Ref: Para. 20-21)

A30. In the public sector, a statutorily appointed auditor (for example, an Auditor General, or other suitably qualified person appointed on behalf of the Auditor General), may act in a role equivalent to that of engagement partner with overall responsibility for public sector audits. In such circumstances, where applicable, the selection of the engagement quality control reviewer includes consideration of the need for independence from the audited entity and the ability of the engagement quality control reviewer to provide an objective evaluation.

A31. Listed entities as referred to in paragraphs 21 and A28 are not common in the public sector. However, there may be other public sector entities that are significant due to size, complexity or public interest aspects, and which consequently have a wide range of stakeholders. Examples include state owned corporations and public utilities. Ongoing transformations within the public sector may also give rise to new types of significant entities. There are no fixed objective criteria on which the determination of significance is based. Nonetheless, public sector auditors evaluate which entities may be of sufficient significance to warrant performance of an engagement quality control review.

Monitoring (Ref: Para. 23)

A32. ISQC 1 requires the firm to establish a monitoring process designed to provide it with reasonable assurance that the policies and procedures relating to the system of quality control are relevant, adequate and operating effectively.[14]

[14] ISQC 1, paragraph 48.

A33. In considering deficiencies that may affect the audit engagement, the engagement partner may have regard to measures the firm took to rectify the situation that the engagement partner considers are sufficient in the context of that audit.

A34. A deficiency in the firm's system of quality control does not necessarily indicate that a particular audit engagement was not performed in accordance with professional standards and applicable legal and regulatory requirements, or that the auditor's report was not appropriate.

Documentation

Documentation of Consultations (Ref: Para. 24(d))

A35. Documentation of consultations with other professionals that involve difficult or contentious matters that is sufficiently complete and detailed contributes to an understanding of:

- The issue on which consultation was sought; and
- The results of the consultation, including any decisions taken, the basis for those decisions and how they were implemented.

ISA 220

ISSAI 1230

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Documentación de auditoría

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNuNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
DAmPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 VIENNA
AuSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 230 "Documentación de auditoría" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1230

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 230 **Párrafo**
fundamentos
Introduction to the ISA
content of the Practice Note P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Documentación de los procedimientos de auditoría aplicados y evidencia de auditoría obtenida ... P3
Compilación del expediente final de auditoría P4–P5
Cuestiones de confidencialidad y transparencia P6–P14
Consideraciones específicas en materia de documentación para auditores del sector público con funciones jurisdiccionales P15–P17

Norma iNterNaCioNal de auditoría 230
introducción
Alcance de la NIA 1
Naturaleza y finalidad de la documentación de auditoría 2–3
Fecha de entrada en vigor 4

objetivo **5**

Definiciones **6**

exigencias
Preparación puntual de la documentación de auditoría 7
Documentación de los procedimientos de auditoría aplicados y evidencia de auditoría obtenida 8–13
Compilación del expediente final de auditoría 14–16

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Preparación puntual de la documentación de auditoría A1
Documentación de los procedimientos de auditoría aplicados y evidencia de auditoría obtenida A2–A20
Compilación del expediente final de auditoría A21–A24

Apéndice: Requisitos específicos sobre la documentación de auditoría contenidos en otras NIA

ISSAI 1230
NOTA DE PRÁCTICA PARA LA NIA (ISA) 230

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 230

Documentación de auditoría

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 230, ìDocumentación de auditoríaî, y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 230 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 230 expone la obligación del auditor de preparar documentación de auditoría en una auditoría de estados financieros y su anexo enumera otras NIA que contienen requisitos y orientaciones específicos en materia de documentación, pero que no limitan su contenido. La legislación o la reglamentación pueden establecer requisitos adicionales en materia de documentación.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Documentación de los procedimientos de auditoría aplicados y evidencia de auditoría obtenida.
   b) Compilación del expediente final de auditoría.
   c) Cuestiones de confidencialidad y transparencia.
   d) Consideraciones específicas en materia de documentación para auditores del sector público con funciones jurisdiccionales.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 230 es aplicable a los auditores del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 ìIntroducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAIî.

Orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Documentación de los procedimientos de auditoría aplicados y evidencia de auditoría obtenida

P3. El párrafo 8, letra c) de la NIA establece que el auditor debe preparar una documentación de auditoría suficiente para permitir a un auditor experimentado, que no haya tenido conexión previa con la auditoría, entender los asuntos importantes que surjan en el curso de ésta, las conclusiones alcanzadas al respecto y los principales juicios profesionales ejercidos para alcanzar dichas conclusiones. El párrafo A8 de la NIA explica que para juzgar la importancia de un asunto es necesario un análisis objetivo de los hechos y las circunstancias, y presenta ejemplos de asuntos importantes. Los auditores del sector público pueden tener que informar sobre una amplia serie de asuntos importantes que no formen parte de su informe de auditoría de los estados financieros, o cuestiones que puedan no dar lugar a incorrecciones materiales en la información financiera o en otra información conexa presentada. Como ejemplos de tales asuntos pueden citarse la falta de conformidad con la legislación o con el mandato aprobado, infracciones a las disposiciones contractuales o a los acuerdos de subvención, ausencia de autorización o incorrección de gastos, la ejecución presupuestaria, la certificación del déficit/superávit anual, las evaluaciones de financiación y costes de programas, o la información sobre indicadores de resultados.

Compilación del expediente final de auditoría

P4. Conforme al párrafo 14 de la NIA, el auditor debe recoger la documentación de auditoría en un expediente y completar el proceso administrativo de compilación del expediente final de auditoría en tiempo oportuno tras la fecha del informe del auditor. El párrafo A21 de la NIA explica que un máximo de 60 días después de la fecha del informe del auditor suele ser un plazo adecuado para completar la compilación de dicho expediente. En el sector público, el proceso de finalización hasta la fecha del informe del auditor puede ser prolongado debido a los procedimientos de consulta con la entidad auditada u otras partes. No obstante, ello no obstará a la compilación en tiempo oportuno del expediente final.

P5. El párrafo A23 de la NIA hace referencia a la norma internacional sobre control de calidad (NICC) 1[2], según la cual las organizaciones de auditoría han de establecer políticas y procedimientos para la conservación de documentación relativa a trabajos de auditoría. Como indica el párrafo A61 de la NICC 1, el período de conservación por regla general no ha de ser inferior a cinco años a partir de la fecha del informe del auditor. En el sector público pueden existir requisitos para la conservación de la documentación de auditoría durante períodos más prolongados o más cortos, debido a la importancia histórica de determinados tipos de documentos que, por ejemplo, pueden requerir la conservación indefinida en los archivos nacionales de un país. Asimismo, pueden existir requisitos adicionales relativos a las clasificaciones de seguridad nacionales, incluido el modo de archivo de la documentación. Los auditores del sector público se familiarizarán con la legislación aplicable en materia de conservación de documentación.

2 NICC 1, ¡Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Financial Statements, and Other Assurance and Related Services Engagements" (Control de calidad para empresas que efectúan auditorías y revisiones de estados financieros y otros servicios de fiabilidad conexos).

Aspectos de confidencialidad y transparencia

P6. Aunque la NIA 230 no aborda los aspectos de confidencialidad, custodia, integridad, accesibilidad y recuperabilidad de la documentación de trabajo, estos aspectos se tratan en la NICC 1 en el contexto de las obligaciones de organización de una auditoría. El párrafo A56 de la NICC 1 indica que las exigencias éticas pertinentes establecen la obligación para el personal de la organización auditora de observar siempre la confidencialidad de la información incluida en la documentación del trabajo, a menos que la entidad haya autorizado específicamente revelarla, o que exista una obligación legal o profesional para hacerlo.

P7. Una diferencia fundamental entre los sectores privado y público estriba en que en este último pueden existir exigencias legislativas específicas en materia de confidencialidad por una parte, y derechos de acceso atribuidos a terceros, por otra. En el sector público se da la necesidad constante de equilibrar la confidencialidad y la necesidad de transparencia y rendición de cuentas.

P8. El equilibrio entre confidencialidad y transparencia exige el ejercicio del juicio profesional para garantizar que la documentación de naturaleza confidencial se identifique claramente y se trate como tal, permitiendo al mismo tiempo el acceso adecuado a la misma. Así pues, es importante conocer las políticas y procedimientos de las entidades fiscalizadoras superiores en materia de confidencialidad. Estos procedimientos pueden incluir los tipos de documentación de auditoría que pueden ponerse a disposición del público, unas líneas de responsabilidad claramente definidas para la autorización de la revelación de dicha documentación y los procedimientos para facilitar la información, en su caso.

P9. Por otra parte, los auditores del sector público pueden tener otras obligaciones normativas en materia de confidencialidad, basadas en el mandato de la entidad fiscalizadora superior de que se trate, o en la legislación relativa a secretos oficiales o a la intimidad. Dicha legislación, por ejemplo, podría afectar a auditorías de organismos de defensa, sanidad, servicios sociales o agencias tributarias. Los auditores del sector público deberán familiarizarse con las exigencias locales particulares a las que están sujetos por lo que a confidencialidad se refiere.

P10. Asimismo, los auditores del sector público se informarán de cualquier legislación que permita el acceso público a la correspondencia de auditoría, por ejemplo, en los casos en que diarios electrónicos o de otro tipo están sometidos al control público. Este tipo de correspondencia puede incluir cartas dirigidas a la entidad auditada o remitidas por ésta, u otras partes, en relación con la obtención de evidencia de auditoría, así como consideraciones y juicios relativos a cuestiones de auditoría.

P11. No es inusual en el sector público tener que responder a solicitudes externas de acceso a documentación de auditoría. Esto puede ser especialmente delicado cuando la parte externa intenta obtener indirectamente de la organización auditora información que no puede obtener directamente de la entidad auditada.

P12. En principio, cuando la entidad auditada tenga la obligación normativa de compilar y conservar determinada información, las solicitudes de dicha información procedentes de terceros por lo general se transmitirán a la entidad auditada.

P13. En situaciones en que auditores del sector público estudian la posibilidad de conceder acceso a documentación de auditoría, normalmente consultan a las partes interesadas (como la entidad auditada a la cual se refiere la solicitud) antes de revelar la información. En tales casos el auditor del sector público se asegurará de que aquellos a quienes se conceda el acceso se atengan al menos al mismo nivel de confidencialidad que el propio auditor.

P14. En ciertos entornos, el trabajo de auditoría del sector público es subcontratado por la entidad fiscalizadora superior a otros auditores. La aceptación de este tipo de encargos suele implicar que el auditor que realiza el trabajo reconozca que la documentación de auditoría puede estar sujeta a la inspección de la entidad fiscalizadora superior que procedió a su nombramiento. Asimismo, dicha documentación puede ser objeto de inspección por parte de organismos de control que tengan derechos estatutarios de acceso a información relacionada con las obligaciones del auditor.

Consideraciones específicas con respecto a la documentación para auditores del sector público con funciones jurisdiccionales

P15. En algunos entornos del sector público, como en un tribunal de cuentas, los auditores pueden estar sujetos a leyes y reglamentos que les exigen comprender y seguir unos procedimientos de documentación precisos en relación con las normas en materia probatoria. Los auditores del sector público adquirirán conocimientos de las políticas y los procedimientos que describan los requisitos suplementarios relativos a la documentación de auditoría y que están concebidos para garantizar el cumplimiento de las normas aplicables en materia probatoria. La documentación puede estar afectada por los siguientes factores, que serán tenidos en cuenta por el auditor:

- Legislación que imponga requisitos complementarios sobre documentación de auditoría.
- El alcance de tales requisitos (si se han de aplicar a todos los documentos de la auditoría o a documentos específicos relativos a determinados asuntos de la auditoría).
- Tratamiento, formalidades o exigencias adicionales a los que estén sujetos los documentos de auditoría.
- La finalidad de cada exigencia adicional sobre garantías de protección legal al seguir las etapas de la auditoría.
- Cualquier otro obstáculo que se pueda plantear a la documentación de auditoría debido a la manera particular en que se haya obtenido o elaborado.

P16. Para los auditores del sector público con una función jurisdiccional, como un tribunal de cuentas, la documentación forma parte de la base de la decisión oficial. En este tipo de entorno, las garantías de protección legal pueden imponer el respeto de unos requisitos específicos y estrictos de la confidencialidad de la documentación en relación con la tramitación de una acción judicial. Además, puesto que las decisiones pueden dar lugar a un crédito público jurídicamente vinculante, pueden existir otros requisitos de conservación de documentación que deban respetar los auditores del sector público.

P17. Los auditores del sector público que actúen en los tipos de entornos mencionados en el párrafo P15 deberán familiarizarse con las leyes y reglamentos aplicables al respecto.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 230
April 2009

International Standard on Auditing

Audit Documentation

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 230, "Audit Documentation" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-001-4

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 230
AUDIT DOCUMENTATION

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Nature and Purposes of Audit Documentation	2-3
Effective Date	4
Objective	5
Definitions	6
Requirements	
Timely Preparation of Audit Documentation	7
Documentation of the Audit Procedures Performed and Audit Evidence Obtained	8-13
Assembly of the Final Audit File	14-16
Application and Other Explanatory Material	
Timely Preparation of Audit Documentation	A1
Documentation of the Audit Procedures Performed and Audit Evidence Obtained	A2-A20
Assembly of the Final Audit File	A21-A24
Appendix: Specific Audit Documentation Requirements in Other ISAs	

International Standard on Auditing (ISA) 230, "Audit Documentation" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to prepare audit documentation for an audit of financial statements. The Appendix lists other ISAs that contain specific documentation requirements and guidance. The specific documentation requirements of other ISAs do not limit the application of this ISA. Law or regulation may establish additional documentation requirements.

Nature and Purposes of Audit Documentation

2. Audit documentation that meets the requirements of this ISA and the specific documentation requirements of other relevant ISAs provides:

   (a) Evidence of the auditor's basis for a conclusion about the achievement of the overall objectives of the auditor;[1] and

   (b) Evidence that the audit was planned and performed in accordance with ISAs and applicable legal and regulatory requirements.

3. Audit documentation serves a number of additional purposes, including the following:

   - Assisting the engagement team to plan and perform the audit.
   - Assisting members of the engagement team responsible for supervision to direct and supervise the audit work, and to discharge their review responsibilities in accordance with ISA 220.[2]
   - Enabling the engagement team to be accountable for its work.
   - Retaining a record of matters of continuing significance to future audits.
   - Enabling the conduct of quality control reviews and inspections in accordance with ISQC 1[3] or national requirements that are at least as demanding.[4]
   - Enabling the conduct of external inspections in accordance with applicable legal, regulatory or other requirements.

---

1 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 11.

2 ISA 220, "Quality Control for an Audit of Financial Statements," paragraphs 15-17.

3 ISQC 1, "Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Financial Statements, and Other Assurance and Related Services Engagements," paragraphs 32-33, 35-38, and 48.

4 ISA 220, paragraph 2.

Effective Date

4. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

5. The objective of the auditor is to prepare documentation that provides:

   (a) A sufficient and appropriate record of the basis for the auditor's report; and

   (b) Evidence that the audit was planned and performed in accordance with ISAs and applicable legal and regulatory requirements.

Definitions

6. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Audit documentation – The record of audit procedures performed, relevant audit evidence obtained, and conclusions the auditor reached (terms such as "working papers" or "workpapers" are also sometimes used).

   (b) Audit file – One or more folders or other storage media, in physical or electronic form, containing the records that comprise the audit documentation for a specific engagement.

   (c) Experienced auditor – An individual (whether internal or external to the firm) who has practical audit experience, and a reasonable understanding of:

      (i) Audit processes;

      (ii) ISAs and applicable legal and regulatory requirements;

      (iii) The business environment in which the entity operates; and

      (iv) Auditing and financial reporting issues relevant to the entity's industry.

Requirements

Timely Preparation of Audit Documentation

7. The auditor shall prepare audit documentation on a timely basis. (Ref: Para. A1)

Documentation of the Audit Procedures Performed and Audit Evidence Obtained

Form, Content and Extent of Audit Documentation

8. The auditor shall prepare audit documentation that is sufficient to enable an experienced auditor, having no previous connection with the audit, to understand: (Ref: Para. A2-A5, A16-A17)

   (a) The nature, timing and extent of the audit procedures performed to comply with the ISAs and applicable legal and regulatory requirements; (Ref: Para. A6-A7)

   (b) The results of the audit procedures performed, and the audit evidence obtained; and

   (c) Significant matters arising during the audit, the conclusions reached thereon, and significant professional judgments made in reaching those conclusions. (Ref: Para. A8-A11)

9. In documenting the nature, timing and extent of audit procedures performed, the auditor shall record:

   (a) The identifying characteristics of the specific items or matters tested; (Ref: Para. A12)

   (b) Who performed the audit work and the date such work was completed; and

   (c) Who reviewed the audit work performed and the date and extent of such review. (Ref: Para. A13)

10. The auditor shall document discussions of significant matters with management, those charged with governance, and others, including the nature of the significant matters discussed and when and with whom the discussions took place. (Ref: Para. A14)

11. If the auditor identified information that is inconsistent with the auditor's final conclusion regarding a significant matter, the auditor shall document how the auditor addressed the inconsistency. (Ref: Para. A15)

Departure from a Relevant Requirement

12. If, in exceptional circumstances, the auditor judges it necessary to depart from a relevant requirement in an ISA, the auditor shall document how the alternative audit procedures performed achieve the aim of that requirement, and the reasons for the departure. (Ref: Para. A18-A19)

Matters Arising after the Date of the Auditor's Report

13. If, in exceptional circumstances, the auditor performs new or additional audit procedures or draws new conclusions after the date of the auditor's report, the auditor shall document: (Ref: Para. A20)

    (a) The circumstances encountered;

    (b) The new or additional audit procedures performed, audit evidence obtained, and conclusions reached, and their effect on the auditor's report; and

    (c) When and by whom the resulting changes to audit documentation were made and reviewed.

Assembly of the Final Audit File

14. The auditor shall assemble the audit documentation in an audit file and complete the administrative process of assembling the final audit file on a timely basis after the date of the auditor's report. (Ref: Para. A21-A22)

15. After the assembly of the final audit file has been completed, the auditor shall not delete or discard audit documentation of any nature before the end of its retention period. (Ref: Para. A23)

16. In circumstances other than those envisaged in paragraph 13 where the auditor finds it necessary to modify existing audit documentation or add new audit documentation after the assembly of the final audit file has been completed, the auditor shall, regardless of the nature of the modifications or additions, document: (Ref: Para. A24)

    (a) The specific reasons for making them; and

    (b) When and by whom they were made and reviewed.

***

Application and Other Explanatory Material

Timely Preparation of Audit Documentation (Ref: Para. 7)

A1. Preparing sufficient and appropriate audit documentation on a timely basis helps to enhance the quality of the audit and facilitates the effective review and evaluation of the audit evidence obtained and conclusions reached before the auditor's report is finalized. Documentation prepared after the audit work has been performed is likely to be less accurate than documentation prepared at the time such work is performed.

Documentation of the Audit Procedures Performed and Audit Evidence Obtained

Form, Content and Extent of Audit Documentation (Ref: Para. 8)

A2. The form, content and extent of audit documentation depend on factors such as:

- The size and complexity of the entity.
- The nature of the audit procedures to be performed.
- The identified risks of material misstatement.
- The significance of the audit evidence obtained.
- The nature and extent of exceptions identified.
- The need to document a conclusion or the basis for a conclusion not readily determinable from the documentation of the work performed or audit evidence obtained.
- The audit methodology and tools used.

A3. Audit documentation may be recorded on paper or on electronic or other media. Examples of audit documentation include:

- Audit programs.
- Analyses.
- Issues memoranda.
- Summaries of significant matters.
- Letters of confirmation and representation.
- Checklists.
- Correspondence (including e-mail) concerning significant matters.

The auditor may include abstracts or copies of the entity's records (for example, significant and specific contracts and agreements) as part of audit documentation. Audit documentation, however, is not a substitute for the entity's accounting records.

A4. The auditor need not include in audit documentation superseded drafts of working papers and financial statements, notes that reflect incomplete or preliminary thinking, previous copies of documents corrected for typographical or other errors, and duplicates of documents.

A5. Oral explanations by the auditor, on their own, do not represent adequate support for the work the auditor performed or conclusions the auditor

reached, but may be used to explain or clarify information contained in the audit documentation.

Documentation of Compliance with ISAs (Ref: Para. 8(a))

A6. In principle, compliance with the requirements of this ISA will result in the audit documentation being sufficient and appropriate in the circumstances. Other ISAs contain specific documentation requirements that are intended to clarify the application of this ISA in the particular circumstances of those other ISAs. The specific documentation requirements of other ISAs do not limit the application of this ISA. Furthermore, the absence of a documentation requirement in any particular ISA is not intended to suggest that there is no documentation that will be prepared as a result of complying with that ISA.

A7. Audit documentation provides evidence that the audit complies with the ISAs. However, it is neither necessary nor practicable for the auditor to document every matter considered, or professional judgment made, in an audit. Further, it is unnecessary for the auditor to document separately (as in a checklist, for example) compliance with matters for which compliance is demonstrated by documents included within the audit file. For example:

- The existence of an adequately documented audit plan demonstrates that the auditor has planned the audit.
- The existence of a signed engagement letter in the audit file demonstrates that the auditor has agreed the terms of the audit engagement with management or, where appropriate, those charged with governance.
- An auditor's report containing an appropriately qualified opinion on the financial statements demonstrates that the auditor has complied with the requirement to express a qualified opinion under the circumstances specified in the ISAs.
- In relation to requirements that apply generally throughout the audit, there may be a number of ways in which compliance with them may be demonstrated within the audit file:
    - For example, there may be no single way in which the auditor's professional skepticism is documented. But the audit documentation may nevertheless provide evidence of the auditor's exercise of professional skepticism in accordance with the ISAs. Such evidence may include specific procedures performed to corroborate management's responses to the auditor's inquiries.

- Similarly, that the engagement partner has taken responsibility for the direction, supervision and performance of the audit in compliance with the ISAs may be evidenced in a number of ways within the audit documentation. This may include documentation of the engagement partner's timely involvement in aspects of the audit, such as participation in the team discussions required by ISA 315.[5]

Documentation of Significant Matters and Related Significant Professional Judgments (Ref: Para. 8(c))

A8. Judging the significance of a matter requires an objective analysis of the facts and circumstances. Examples of significant matters include:

- Matters that give rise to significant risks (as defined in ISA 315).[6]
- Results of audit procedures indicating (a) that the financial statements could be materially misstated, or (b) a need to revise the auditor's previous assessment of the risks of material misstatement and the auditor's responses to those risks.
- Circumstances that cause the auditor significant difficulty in applying necessary audit procedures.
- Findings that could result in a modification to the audit opinion or the inclusion of an Emphasis of Matter paragraph in the auditor's report.

A9. An important factor in determining the form, content and extent of audit documentation of significant matters is the extent of professional judgment exercised in performing the work and evaluating the results. Documentation of the professional judgments made, where significant, serves to explain the auditor's conclusions and to reinforce the quality of the judgment. Such matters are of particular interest to those responsible for reviewing audit documentation, including those carrying out subsequent audits when reviewing matters of continuing significance (for example, when performing a retrospective review of accounting estimates).

A10. Some examples of circumstances in which, in accordance with paragraph 8, it is appropriate to prepare audit documentation relating to the use of professional judgment include, where the matters and judgments are significant:

---

5 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 10.

6 ISA 315, paragraph 4(e).

- The rationale for the auditor's conclusion when a requirement provides that the auditor "shall consider" certain information or factors, and that consideration is significant in the context of the particular engagement.
- The basis for the auditor's conclusion on the reasonableness of areas of subjective judgments (for example, the reasonableness of significant accounting estimates).
- The basis for the auditor's conclusions about the authenticity of a document when further investigation (such as making appropriate use of an expert or of confirmation procedures) is undertaken in response to conditions identified during the audit that caused the auditor to believe that the document may not be authentic.

A11. The auditor may consider it helpful to prepare and retain as part of the audit documentation a summary (sometimes known as a completion memorandum) that describes the significant matters identified during the audit and how they were addressed, or that includes cross-references to other relevant supporting audit documentation that provides such information. Such a summary may facilitate effective and efficient reviews and inspections of the audit documentation, particularly for large and complex audits. Further, the preparation of such a summary may assist the auditor's consideration of the significant matters. It may also help the auditor to consider whether, in light of the audit procedures performed and conclusions reached, there is any individual relevant ISA objective that the auditor cannot achieve that would prevent the auditor from achieving the overall objectives of the auditor.

Identification of Specific Items or Matters Tested, and of the Preparer and Reviewer (Ref: Para. 9)

A12. Recording the identifying characteristics serves a number of purposes. For example, it enables the engagement team to be accountable for its work and facilitates the investigation of exceptions or inconsistencies. Identifying characteristics will vary with the nature of the audit procedure and the item or matter tested. For example:

- For a detailed test of entity-generated purchase orders, the auditor may identify the documents selected for testing by their dates and unique purchase order numbers.
- For a procedure requiring selection or review of all items over a specific amount from a given population, the auditor may record the scope of the procedure and identify the population (for example, all journal entries over a specified amount from the journal register).

- For a procedure requiring systematic sampling from a population of documents, the auditor may identify the documents selected by recording their source, the starting point and the sampling interval (for example, a systematic sample of shipping reports selected from the shipping log for the period from April 1 to September 30, starting with report number 12345 and selecting every 125th report).
- For a procedure requiring inquiries of specific entity personnel, the auditor may record the dates of the inquiries and the names and job designations of the entity personnel.
- For an observation procedure, the auditor may record the process or matter being observed, the relevant individuals, their respective responsibilities, and where and when the observation was carried out.

A13. ISA 220 requires the auditor to review the audit work performed through review of the audit documentation.[7] The requirement to document who reviewed the audit work performed does not imply a need for each specific working paper to include evidence of review. The requirement, however, means documenting what audit work was reviewed, who reviewed such work, and when it was reviewed.

Documentation of Discussions of Significant Matters with Management, Those Charged with Governance, and Others (Ref: Para. 10)

A14. The documentation is not limited to records prepared by the auditor but may include other appropriate records such as minutes of meetings prepared by the entity's personnel and agreed by the auditor. Others with whom the auditor may discuss significant matters may include other personnel within the entity, and external parties, such as persons providing professional advice to the entity.

Documentation of How Inconsistencies have been Addressed (Ref: Para. 11)

A15. The requirement to document how the auditor addressed inconsistencies in information does not imply that the auditor needs to retain documentation that is incorrect or superseded.

Considerations Specific to Smaller Entities (Ref. Para. 8)

A16. The audit documentation for the audit of a smaller entity is generally less extensive than that for the audit of a larger entity. Further, in the case of an audit where the engagement partner performs all the audit work, the documentation will not include matters that might have to be documented

[7] ISA 220, paragraph 17.

solely to inform or instruct members of an engagement team, or to provide evidence of review by other members of the team (for example, there will be no matters to document relating to team discussions or supervision). Nevertheless, the engagement partner complies with the overriding requirement in paragraph 8 to prepare audit documentation that can be understood by an experienced auditor, as the audit documentation may be subject to review by external parties for regulatory or other purposes.

A17. When preparing audit documentation, the auditor of a smaller entity may also find it helpful and efficient to record various aspects of the audit together in a single document, with cross-references to supporting working papers as appropriate. Examples of matters that may be documented together in the audit of a smaller entity include the understanding of the entity and its internal control, the overall audit strategy and audit plan, materiality determined in accordance with ISA 320,[8] assessed risks, significant matters noted during the audit, and conclusions reached.

Departure from a Relevant Requirement (Ref: Para. 12)

A18. The requirements of the ISAs are designed to enable the auditor to achieve the objectives specified in the ISAs, and thereby the overall objectives of the auditor. Accordingly, other than in exceptional circumstances, the ISAs call for compliance with each requirement that is relevant in the circumstances of the audit.

A19. The documentation requirement applies only to requirements that are relevant in the circumstances. A requirement is not relevant[9] only in the cases where:

(a) The entire ISA is not relevant (for example, if an entity does not have an internal audit function, nothing in ISA 610[10] is relevant); or

(b) The requirement is conditional and the condition does not exist (for example, the requirement to modify the auditor's opinion where there is an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence, and there is no such inability).

Matters Arising after the Date of the Auditor's Report (Ref: Para. 13)

A20. Examples of exceptional circumstances include facts which become known to the auditor after the date of the auditor's report but which existed at that date and which, if known at that date, might have caused the financial

8 ISA 320, "Materiality in Planning and Performing an Audit."

9 ISA 200, paragraph 22.

10 ISA 610, "Using the Work of Internal Auditors."

statements to be amended or the auditor to modify the opinion in the auditor's report.[11] The resulting changes to the audit documentation are reviewed in accordance with the review responsibilities set out in ISA 220,[12] with the engagement partner taking final responsibility for the changes.

Assembly of the Final Audit File (Ref: Para. 14-16)

A21. ISQC 1 (or national requirements that are at least as demanding) requires firms to establish policies and procedures for the timely completion of the assembly of audit files.[13] An appropriate time limit within which to complete the assembly of the final audit file is ordinarily not more than 60 days after the date of the auditor's report.[14]

A22. The completion of the assembly of the final audit file after the date of the auditor's report is an administrative process that does not involve the performance of new audit procedures or the drawing of new conclusions. Changes may, however, be made to the audit documentation during the final assembly process if they are administrative in nature. Examples of such changes include:

- Deleting or discarding superseded documentation.
- Sorting, collating and cross-referencing working papers.
- Signing off on completion checklists relating to the file assembly process.
- Documenting audit evidence that the auditor has obtained, discussed and agreed with the relevant members of the engagement team before the date of the auditor's report.

A23. ISQC 1 (or national requirements that are at least as demanding) requires firms to establish policies and procedures for the retention of engagement documentation.[15] The retention period for audit engagements ordinarily is no shorter than five years from the date of the auditor's report, or, if later, the date of the group auditor's report.[16]

A24. An example of a circumstance in which the auditor may find it necessary to modify existing audit documentation or add new audit documentation after

11 ISA 560, "Subsequent Events," paragraph 14.

12 ISA 220, paragraph 16.

13 ISQC 1, paragraph 45.

14 ISQC 1, paragraph A54.

15 ISQC 1, paragraph 47.

16 ISQC 1, paragraph A61.

file assembly has been completed is the need to clarify existing audit documentation arising from comments received during monitoring inspections performed by internal or external parties.

ISA 230

ISSAI 1240

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 240 "Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1240

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 240 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
consideraciones generales P4–P5
Definiciones P6
Escepticismo profesional P7–P9
debate en el seno del equipo auditor P10
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas P11–14
Identificación y evaluación de riesgos de incorrecciones materiales por causa de fraude P15
respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude P16–P17
Valoración de la evidencia de auditoría P18
Imposibilidad del auditor de proseguir con el encargo de auditoría P19
comunicaciones con la dirección y los encargados de la gobernanza P20
Comunicaciones con órganos reguladores, judiciales y policiales P21

apéndice 1: ejemplos de factores añadidos de riesgo de fraude en el sector público

apéndice 2: ejemplos adicionales de procedimientos de auditoría utilizables para contrarrestar los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude en el sector público

apéndice 3: ejemplos adicionales de circunstancias indicativas de la posibilidad de fraude en el sector público

Norma iNterNaCioNal de auditoría 240
introducción
Alcance de la NIA 1
características del fraude 2–3
Obligaciones de prevención y detección del fraude 4–8
Fecha de entrada en vigor 9

objetivos **10**

Definiciones **11**

exigencias **Párrafo**
Escepticismo profesional 12–14
debate en el seno del equipo auditor 15
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas 16–24
Identificación y evaluación de riesgos de incorrecciones materiales por causa de fraude 25–27
respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude 28–33
Valoración de la evidencia de auditoría 34–37
Imposibilidad del auditor de proseguir con el encargo de auditoría 38
Manifestaciones escritas 39
comunicaciones con la dirección y los encargados de la gobernanza 40–42
Comunicaciones con órganos reguladores, judiciales y policiales 43
documentación 44–47

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
características del fraude A1–A6
Escepticismo profesional A7–A9
debate en el seno del equipo auditor A10–A11
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas A12–A27
Identificación y evaluación de riesgos de incorrecciones materiales por causa de fraude A28–A32
respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude A33–A48
Valoración de la evidencia de auditoría A49–A53
Imposibilidad del auditor de proseguir con el encargo de auditoría A54–A57
Manifestaciones escritas A58–A59
comunicaciones con la dirección y los encargados de la gobernanza A60–A64
Comunicaciones con órganos reguladores, judiciales y policiales A65–A67

apéndice 1: ejemplos de factores de riesgo de fraude

apéndice 2: ejemplos adicionales de procedimientos de auditoría utilizables para contrarrestar los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude en el sector público

apéndice 3: ejemplos adicionales de circunstancias indicativas de la posibilidad de fraude en el sector público

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 240

Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 240, "Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 240 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 240 establece las obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros, y en concreto detalla cómo deben aplicarse la NIA 315[2] y la NIA 330[3] para responder a los riesgos de incorrecciones materiales por causa de fraude.

contenido de la nota de práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) consideraciones generales.
b) Definiciones.
c) Escepticismo profesional.
d) debate en el seno del equipo auditor.
e) Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas.
f) Identificación y evaluación de riesgos de incorrecciones materiales por causa de fraude.
g) respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude.
h) Valoración de la evidencia de auditoría.
i) Imposibilidad del auditor de proseguir con el encargo de auditoría.
j) Comunicaciones con la dirección y los encargados de la gobernanza.
k) Comunicaciones con órganos reguladores, judiciales y policiales.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 240 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 315, "Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno."
3 NIA 330, "Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados."

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 240 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en los párrafos A6, A57 y A67.

consideraciones generales

P4. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos van más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría derivado de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo puede contener objetivos adicionales, entre ellos obligaciones de auditoría o de información, cuando los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o informen sobre la eficacia del control interno. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden esperar de los auditores del sector público que notifiquen cualquier caso de falta de conformidad con las normas que hayan detectado durante la auditoría o informen sobre la eficacia del control interno. Los auditores del sector público han de tomar en consideración estas obligaciones suplementarias, y los riesgos de fraude conexos, al planificar y ejecutar la auditoría.

P5. Los párrafos 2 y 3 de la NIA abordan las características del fraude. Tres condiciones concurren normalmente cuando se produce un fraude y pueden encontrarse con frecuencia en el sector público bajo formas diversas, a saber:

- Incentivos o presiones (de forma real o percibida) a la dirección o a los empleados que proporcionen a estos un motivo para cometer el fraude. Los empleados del sector público se ven a menudo apremiados a prestar servicios de gran calidad con recursos escasos y a atenerse al presupuesto, particularmente cuando las circunstancias económicas son adversas y existe presión para mantener los gravámenes impuestos a los usuarios y los tipos impositivos, con lo cual existe un incentivo para sobrestimar ingresos y subestimar gastos. También puede haber incentivos para gastar el presupuesto disponible al término del ejercicio.
- Oportunidad (características o circunstancias de una entidad que permiten la perpetración del fraude). En el sector público pueden darse con más frecuencia dificultades para contratar a nuevos empleados o falta de personal con las necesarias cualificaciones. Estas situaciones suelen dar lugar a insuficiencias de control interno que crean oportunidades de fraude. El uso extendido de operaciones de efectivo de gran volumen y valor reducido en algunas entidades del sector público, como las que se registran en departamentos policiales o en clínicas, puede constituir un factor de riesgo añadido. Aunque el valor en juego sea reducido en términos monetarios, estas situaciones pueden llevar a un quebrantamiento de la confianza y de las expectativas de los ciudadanos, así como del control democrático.
- Racionalización o actitud (conducta, carácter o valores éticos que sirven a los individuos para justificar la comisión de un fraude). Los sueldos generalmente más bajos del sector público, en comparación con el sector privado, pueden hacer pensar a los empleados que gozan de justificación para hacer un uso indebido de los fondos. Al igual que se indicaba anteriormente, esta actitud puede llevar a un quebrantamiento de la confianza y de las expectativas de los ciudadanos, así como del control democrático.

Definiciones

P6. Tal y como se declara en el artículo 1 de la parte de generalidades de la declaración de Lima de INTOSAI[4] ìLa institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuroî. Los auditores del sector público se mantendrán en alerta durante toda la auditoría para detectar posibles casos de abuso. En este contexto, la Nota de Práctica añade una definición complementaria:

- Se entiende por abuso toda conducta deficiente o impropia en comparación con la que una persona prudente consideraría razonable y necesaria en una actividad comercial atendiendo a las circunstancias. El concepto también engloba los casos de utilización ilegítima de la autoridad o del cargo para favorecer intereses económicos personales o de familiares o socios comerciales. El abuso no implica necesariamente la existencia de fraude o la infracción de leyes y regulaciones, de estipulaciones contractuales o de condiciones de concesión de subvenciones, sino que representa una desviación del concepto de decoro que está relacionado con los principios generales de la buena gestión financiera del sector público y de conducta de los servidores públicos.

Escepticismo profesional

P7. La obligación que tiene el auditor de mantener una actitud de escepticismo profesional durante la auditoría, contemplada en la NIA, se recoge en la ISSAI 1200.

P8. En el sector público el mantenimiento de una actitud de escepticismo profesional durante la auditoría puede verse amenazado, según se describe en los párrafos 12 a 14 de la NIA, por las siguientes causas:

- El carácter de las relaciones personales o profesionales como consecuencia del proceso o del entorno políticos.
- El carácter exclusivo del mandato recibido por el órgano fiscalizador del sector público que anula la competencia representada por otros auditores.
- La falta de un imperativo de rotación periódica de los auditores que se produce en algunos entornos.

de ello se deduce que los auditores del sector público adoptarán las medidas necesarias para contrarrestar estas amenazas, como pueden ser las salvaguardas contempladas en la ISSAI 1220.

P9. cuando obtengan información acerca de la existencia de presuntos abusos, los auditores del sector público examinarán si éstos pueden llegar a afectar significativamente a los estados financieros. El examen debe realizarse con una doble perspectiva, cualitativa y cuantitativa. Los auditores del sector público no facilitan garantías razonables en cuanto a la detección del abuso pero sopesarán la necesidad de informar de esos casos si lo estiman conveniente.

4 ISSAI 1, îLa declaración de Limaî.

debate en el seno del equipo auditor

P10. El párrafo 15 de la NIA establece la necesidad de debate en el seno del equipo auditor y de que el responsable de la auditoría decida qué cuestiones deben comunicarse a los miembros del equipo auditor que no participan en el debate. En el sector público, el debate puede abarcar además los objetivos adicionales y los riesgos conexos de incorrecciones materiales que se describen en el párrafo P4. Los auditores del sector público pueden incluir también en el debate a auditores encargados de ejecutar auditorías de rendimiento, y de otro tipo, de la entidad.

Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas

P11. Al remitirse a las exigencias contenidas en el subpárrafo 17 c) de la NIA, los auditores del sector público pueden informarse asimismo, si lo estiman conveniente, de la comunicación mantenida por la dirección con otros órganos públicos.

P12. Al remitirse a la exigencia de indagar acerca de los encargados de la gobernanza que se establece en el párrafo 21 de la NIA, los auditores del sector público podrán también incluir a los funcionarios de un ministerio, por ejemplo, o a consejeros o miembros de las comisiones parlamentarias pertinentes.

P13. conforme al párrafo 22 de la NIA, el auditor evaluará si las relaciones inusuales o inesperadas que hayan sido detectadas al aplicar procedimientos analíticos, en relación por ejemplo con las cuentas de ingresos, apuntan a riesgos de incorrecciones materiales debido a la existencia de fraude. En el sector público, puede haber otros ámbitos, además de las cuentas de ingresos, con relevancia para los procedimientos analíticos según sea la naturaleza de las operaciones de la entidad. En muchas entidades del sector público, algunos ámbitos como los de adjudicación de contratos o concesión de subvenciones pueden tener más trascendencia en este aspecto que las cuentas de ingresos. Al aplicar procedimientos analíticos, los auditores del sector público tendrán presente los especiales problemas que plantean el criterio contable de caja y la posibilidad consiguiente de manipulación de la información financiera.

P14. Al evaluar los factores de riesgo de fraude que se señalan en el párrafo 24, los auditores del sector público tendrán presente, atendiendo a los ejemplos facilitados en el Apéndice 1 de la NIA, que dicho sector puede comportar factores de riesgo añadidos. En el Apéndice 1 de esta Nota de Práctica se facilitan ejemplos de dichos factores en el sector público.

Identificación y evaluación de riesgos de incorrecciones materiales por causa de fraude

P15. En el sector público, el reconocimiento de ingresos no siempre es el ámbito en que presumiblemente hay más riesgos de fraude como se expone en el párrafo 26 de la NIA. dicho reconocimiento puede revestir gran trascendencia para las autoridades tributarias u otros organismos que recaudan ingresos como las universidades públicas, los hospitales o los órganos reguladores, que recaudan derechos por los servicios prestados o reciben fondos de donantes. Ahora bien, en muchas entidades del sector público, la atención se centra principalmente en los gastos y en ámbitos como la adjudicación de contratos y el pago de subvenciones, por lo cual los auditores del sector público tendrán presente otros ámbitos, además del reconocimiento de ingresos, al establecer presunciones sobre los riesgos de fraude.

respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude

P16. Al concebir y aplicar procedimientos de auditoría adicionales, cuyo alcance, naturaleza, oportunidad respondan a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales debido a la existencia de fraude en una cuenta o partida, según se señala en el párrafo 30 de la NIA e indican los ejemplos facilitados en el Apéndice 2 de la NIA, los auditores del sector público tendrán en cuenta que en dicho sector pueden ser pertinentes otros procedimientos de auditoría. En el Apéndice 2 de esta Nota de Práctica se facilitan ejemplos de dichos procedimientos adicionales.

P17. El subpárrafo 32 c) de la NIA 240 aborda la cuestión de operaciones importantes que no se corresponden con las operaciones y actividades corrientes de la entidad auditada, como las que se citan a continuación:

- Incentivos económicos al desarrollo.
- Disposiciones leoninas en acuerdos sindicales.
- Adquisición o venta de inmuebles.
- Intercambio de tierras.
- Concesión de derechos de servidumbre.
- Asociaciones público - privadas.
- Privatización de servicios públicos.
- Extinción anticipada de deudas.
- Concesión de garantías públicas para el rescate de entidades privadas en caso de dificultades financieras.

Valoración de la evidencia de auditoría

P18. Según se dispone en el párrafo 35 de la NIA, cuando detecte una incorrección el auditor debe valorar si es indicativa de la existencia de fraude y, en ese caso, analizar sus posibles repercusiones. El Apéndice 3 de la NIA enumera una serie de circunstancias que indicarían la posible existencia de fraude, mientras que en el Apéndice 3 de esta Nota de Práctica se recogen ejemplos de otras circunstancias propias del sector público.

Imposibilidad del auditor de proseguir con el encargo de auditoría

P19. Los auditores del sector público carecen por lo general de la facultad de abandonar un encargo de auditoría, tal y como se describe en el subpárrafo 38 c) de la NIA, por lo que deberán sopesar el efecto que puede tener en la opinión de auditoría y la necesidad de recurrir a otras formas de comunicación, como informar separadamente al poder legislativo o elaborar informes confidenciales o de divulgación restringida.

comunicaciones con la dirección y los encargados de la gobernanza

P20. Los auditores del sector público pueden tener la obligación, o tomar la decisión, de comunicar las cuestiones contempladas en el párrafo 41 de la NIA no sólo a los encargados de la gobernanza sino también a otras partes interesadas como el poder legislativo.

Comunicaciones con órganos reguladores, judiciales y policiales

P21. La obligación de notificar el fraude en el sector público puede estar regulada de forma específica en el mandato de auditoría o en las leyes y los reglamentos aplicables, con arreglo al párrafo 43 de la NIA que trata de las comunicaciones con terceros ajenos a la entidad que pueden ser también los órganos reguladores, judiciales y policiales. En algunos entornos hay a veces la obligación de remitir los indicios de fraude a órganos de investigación e incluso de cooperar con ellos para determinar si efectivamente se ha producido fraude o abuso. En otros entornos, los auditores del sector público tienen que informar de las circunstancias que pueden ser indicativas de fraude a los órganos pertinentes de los poderes del Estado, como el ministerio fiscal, la policía y (si así lo establece la legislación) terceros afectados. Los auditores del sector público procurarán no interferir con otras investigaciones o actuaciones legales, habrán de estar familiarizados con la legislación y reglamentación aplicable a la notificación y documentación de indicios o sospechas de fraude y tendrán que sopesar la necesidad de recabar asesoramiento jurídico en la materia.

apéndice 1: ejemplos de factores añadidos de riesgo de fraudes en el sector público

Los factores de riesgo de fraude que se enumeran en este Apéndice son ejemplo de las situaciones a las que pueden verse confrontados los auditores del sector público. Aunque abarcan gran número de situaciones, estos factores no dejan de ser ejemplos, por lo que los auditores pueden identificar otros diferentes, y no son pertinentes además en todas las circunstancias ni su trascendencia es la misma en todas las entidades del sector público, cuyas dimensiones, características o circunstancias varían. Tampoco el orden en que se citan estos ejemplos de factores de riesgo refleja su importancia relativa ni la frecuencia de su aparición.

Factores de riesgo de incorrecciones derivadas de la presentación de información financiera fraudulenta

Los factores de riesgo de incorrecciones derivadas de la presentación de información financiera fraudulenta se clasifican en función de las tres condiciones que concurren generalmente cuando se produce el fraude: incentivos/presiones, oportunidad y actitudes/racionalización. A continuación se exponen diversos ejemplos.

incentivos/Presiones

Circunstancias de inestabilidad financiera o amenazas planteadas por la situación política, económica y presupuestaria o por las condiciones de funcionamiento de la entidad como las siguientes:
ï Deficiencias de los controles presupuestarios.
• Privatizaciones.
• Nuevos programas.
• Modificaciones importantes de los programas existentes.
• Nuevas fuentes de financiación.
• Nueva legislación o reglamentación o nuevas directivas.
• Decisiones políticas como la de reubicación de las operaciones.
• Programas sin fondos o recursos suficientes.
• Adquisición de bienes y servicios en determinados sectores, como el de defensa.
• Externalización de actividades públicas.
• Operaciones sujetas a investigación.
• Cambios políticos.
• Asociaciones público - privadas.

Excesiva presión impuesta a la dirección para cumplir las exigencias o expectativas de terceros o los encargados de la gobernanza como consecuencia de las circunstancias siguientes:
• Aumento de las expectativas de los ciudadanos.
• Expectativas superiores a las normales para ajustarse al presupuesto.
• Reducción de los presupuestos sin la correlativa reducción de las expectativas en torno a los servicios prestados.

oportunidad

Las características del sector público proporcionan la oportunidad de presentar información financiera fraudulenta como consecuencia de las circunstancias siguientes:
- un ambiente cerrado con estrechos contactos y conexiones de carácter político.
- Estructuras jerárquicas y burocráticas y la consiguiente mentalidad de lealtad y obediencia creada por relaciones jerárquicas intensas y bien definidas.
- Transferencias tortuosas entre agencias que dificultan el seguimiento de la ìpista del dineroî y tienden a ocultar la efectiva utilización de los fondos.
- El abuso de poder por parte de los funcionarios de mayor rango.
- Acceso potencial a puestos de dirección del sector privado tras el abandono del cargo, debido por ejemplo a la adjudicación de contratos públicos.
- Tolerancia de errores en la información financiera.

El seguimiento llevado a cabo por la dirección no es eficaz como consecuencia de las circunstancias siguientes:
- Fuerte entramado de motivaciones, conexiones y lealtades políticas.
- clima político inestable.

La estructura organizativa es compleja o inestable como se demuestra por la:
- Dispersión de las actividades públicas en numerosos puntos, por ejemplo ayuntamientos situados en zonas alejadas.

Los elementos de control interno resultan deficientes como consecuencia de las circunstancias siguientes:
- Dificultades para la contratación de nuevos empleados o falta de personal cualificado.
- Falta de aplicaciones y plataformas informáticas perfeccionadas para atender las necesidades específicas del sector público.
- Fragmentación y falta de integración de la infraestructura informática.

actitudes/racionalización

- Los salarios generalmente inferiores del sector público con respecto al sector privado pueden llevar a los empleados a justificar la presentación de información financiera fraudulenta, sobre todo si existen incentivos tales como primas.
- Indiferencia a las repercusiones de los fallos de la administración que en el sector privado llevarían aparejadas sanciones económicas, despidos o penas de cárcel.

Factores de riesgo de incorrecciones derivadas de malversación de activos

Algunos de los factores de riesgo de incorrecciones derivadas de la presentación de información financiera fraudulenta pueden también estar presentes cuando se producen incorrecciones por la malversación de activos. Por ejemplo, habrá a veces falta de eficacia en el seguimiento llevado a cabo por la dirección e insuficiencias de control interno al mismo tiempo que se producen incorrecciones derivadas de la presentación de información financiera fraudulenta o malversación de activos. A continuación se exponen ejemplos de dichos factores.
Incentivos/Presiones

Malas relaciones entre la entidad y los empleados con acceso al manejo de efectivo u otros activos susceptibles de apropiación que pueden llevar a los empleados a realizar la malversación. Es posible que esas malas relaciones se deban a las circunstancias siguientes:
• Estructuras rígidas de remuneración en el sector público que no satisfagan las expectativas.
• Recompensa de la antigüedad y no del rendimiento.

Elementos exclusivos del proceso de licitación y adjudicación de contratos del sector público como los que se enumeran a continuación:
• Contratos con repercusiones políticas sensibles.
• Riesgo de soborno y pago de comisiones debido a la competencia generada por el elevado volumen o valor de los contratos.
• Contratos con partes vinculadas.
• Naturaleza arriesgada de algunas actividades públicas, como las de los sectores del armamento, recursos naturales, etc.

Abuso de autoridad y de poder:
• La posibilidad de soborno cuando se trata de decisiones sobre temas sensibles como subvenciones, solicitudes de permiso de trabajo o residencia o solicitudes de obtención de la nacionalidad.

oportunidad

Algunas circunstancias pueden aumentar las posibilidades de que se produzca una malversación, como por ejemplo:
• Discrepancia entre el valor real y el valor registrado de los activos patrimoniales.
• Deficiencias del criterio contable de caja como por ejemplo:
  – Falta de anotación de determinados activos.
  – Falta de información adecuada sobre la titularidad de bienes inmuebles como edificios y terrenos.
  – Posibilidad de manipular el período de registro de las operaciones.
  – Transición no estructurada o sin control del principio de contabilidad de caja al de devengo.

actitudes/racionalización

• Funcionarios públicos que no distinguen entre transacciones privadas y públicas y hacen por ejemplo un uso abusivo de las tarjetas de crédito oficiales.
• Funcionarios públicos que mantienen la creencia que su rango justifica un estilo de vida similar a los ejecutivos del sector privado, cuando su régimen de remuneración no es suficiente para sostenerlo.
• Tolerancia de conductas inadmisibles en situaciones en que resulte difícil despedir o sustituir empleados.

apéndice 2: ejemplos adicionales de procedimientos de auditoría utilizables para contrarrestar los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude en el sector público

respuestas concretas ñ Incorrecciones derivadas de la presentación de información financiera fraudulenta

Además de los ejemplos de respuestas recogidos en la NIA, se pueden citar otros aplicables al sector público como los siguientes:

Planificación de la auditoría

Hacer frente a los riesgos enumerados en el Apéndice 1 de esta Nota de Práctica, dado su carácter genérico, puede implicar un proceso de planificación más intenso. Si bien los procedimientos pueden ser los mismos que en el sector privado, una evaluación más detenida de los riesgos requerirá quizá la práctica de pruebas más detalladas.

Dentro de este proceso de planificación más intenso, pueden considerarse los siguientes aspectos:

Conflicto de Intereses

- Creación, mantenimiento y consulta de una base de datos con información adicional referente por ejemplo a:
  - Fraudes notificados.
  - Noticias de medios de comunicación.
  - Medidas disciplinarias adoptadas contra empleados.
  - denuncias.
  - reacciones de los ciudadanos y de las partes interesadas.
  - El enlace con la información obtenida por los órganos reguladores, el ministerio público, las agencias encargadas de la investigación de delitos económicos graves u otras agencias de investigación que consideren pertinente los auditores del sector público.
  - Información procedente de agentes públicos, mecanismos de denuncia interna, etc.
  - Resultados de investigaciones judiciales o de auditorías de gestión (sobre todo en relación con la adjudicación de contratos públicos y la inversión en infraestructuras).

adjudicación de contratos públicos

La adjudicación de contratos públicos está sujeta por lo general a numerosas leyes y reglamentaciones, que a menudo regulan detalladamente procedimientos de contratación pública destinados a que todos los interesados reciban en todo momento la misma invitación y tengan las mismas oportunidades de participar en una licitación. Estos procedimientos suelen responder también a la necesidad de ofrecer un trato transparente y equitativo a todos los licitadores y, pese a que suelen ser los mismos que en el sector privado, requieren la realización de pruebas más detenidas al evaluar los riesgos.

Dentro de este proceso de planificación más intenso, pueden considerarse los siguientes aspectos:

sistema de licitación

- Interrogar a la dirección si se ha creado y existe en la práctica un sistema de licitación que abarque tanto la adquisición de bienes y de servicios como la enajenación y el arrendamiento de bienes públicos.
- Verificar en la documentación relativa al sistema de licitaciones si existen disposiciones que puedan comprometer su carácter equitativo, justo, transparente, competitivo y eficiente en relación con los costes.
- Comparar la documentación relativa al sistema de licitaciones con las leyes y reglamentaciones aplicables.
- Verificar en la documentación relativa al sistema de licitaciones si existen normas o criterios de referencias propios de un sistema de esas características.

Conflicto de intereses

- Inspeccionar por medio de entrevistas con la dirección y de comprobación de la documentación relativa al sistema de licitaciones y las actas de las reuniones de la comisión de licitaciones si los responsables de la adjudicación de contratos públicos y otros intervinientes:
  - Admitieron y declararon todo posible conflicto de intereses.
  - Trataron de modo equitativo a todos los proveedores y posibles proveedores.
  - No utilizaron su posición con fines de lucro personal o para beneficiar ilícitamente a otras personas.
  - No comprometieron la credibilidad o integridad del sistema de licitaciones aceptando regalos, hospitalidad o cualquier otro tipo de dádiva.
  - utilizaron los bienes públicos con escrupulosidad.
  - Ayudaron a las autoridades o a los encargados del sistema de contabilidad a combatir la corrupción y el fraude en el sistema de licitaciones.
- Indagar e inspeccionar si la entidad practicaba controles para informar de conflictos de intereses y si estos controles habían sido comunicados al personal.
- Comprobar la documentación de apoyo para determinar si en el período examinado había un sistema para garantizar el cumplimiento de normas deontológicas.

conducta irregular e infracciones

- Indagar por medio de entrevistas con la dirección si durante el período examinado se registraron alegaciones de conducta irregular o infracciones en relación con el sistema de licitaciones.
- Verificar si se notificó y abordó adecuadamente cualquier caso de conducta irregular o infracción en relación con el sistema de licitaciones detectado en otra parte del proceso de auditoría. Confirmar asimismo si han sido alertadas las autoridades competentes.
- Indagar por medio de entrevistas con la dirección si durante el período examinado se registraron casos de licitadores que cometieran acciones fraudulentas cuando competían para la adjudicación de un contrato. Si así sucedió, interrogar a la dirección si fueron rechazadas las ofertas de esos licitadores.
- Si la entidad auditada está aplicando un mecanismo de denuncia interna, investigar cómo se denuncian y abordan las infracciones en esa organización. Examinar y debatir con el servicio de auditoría los resultados del mecanismo de denuncia interna y determinar si se han adoptado medidas correctoras cuando ha habido infracciones.

• Indagar por medio de entrevistas con la dirección si durante el período examinado se recibieron quejas de los interesados en relación con el sistema de licitaciones o la información relativa al mismo. Si así sucedió, investigar si se adoptaron medidas al respecto.

Pruebas de confirmación o sustantivas

• Inspeccionar los registros y la documentación para localizar:
  – Nombres y direcciones de vendedores inhabitúales.
  – recepción de copias (facturas, órdenes de compras, etc.) en vez de originales.
  – Pedidos de material ya existente en cantidades suficientes.
  – Pedidos de materiales cuya eliminación está programada debido a su estado de obsolencia.
  – Pedidos de materiales cuya naturaleza no se ajusta al mandato y a las operaciones de la entidad.
  – Compras por un importe o por una cantidad justo inferiores al límite exigido para la aprobación por el nivel siguiente.
  – Fragmentación de las compras mediante pedidos u otros medios para eludir las políticas en vigor.
  – Pagos a los vendedores al margen del sistema normal de licitaciones.
  – Firmas de la dirección o de supervisores en documentos firmados normalmente por subordinados (evitando así los controles ordinarios).
  – Concesión a los proveedores de un volumen significativo de bienes o servicios de la entidad del sector público.
  – Precios superiores a los del mercado, especialmente en compras de grandes cantidades.
  – Esquemas de adjudicación de contratos que indican la existencia de rotación de las ofertas.
  – Combinación de escasa calidad con precios elevados / porcentaje elevado de productos con problemas.
  – Existencia de una única fuente de provisión de bienes y servicios en cantidades significativas.
  – recurso excesivo a procedimientos excepcionales, de urgencia o abreviados para la adquisición de bienes y servicios públicos.

ajustes presupuestarios

• Cerciorarse de que el procedimiento presupuestario se adecua a las exigencias legales.
• Cerciorarse de que el presupuesto ha sido aprobado correctamente.
• Examinar el proceso de notificación mensual de las previsiones presupuestarias y la ejecución real:
  – Investigar toda posible excepción (gastos excesivos o insuficientes) y sus motivos, así como las medidas adoptadas.
  – Confirmar que las excepciones han sido autorizadas en caso necesario.
• Examinar todo ajuste presupuestario significativo o movimiento excesivo de fondos entre programas realizados en fechas próximas al término del ejercicio o posteriormente, así como sus motivos.
• Examinar los informes de resultados para determinar si se registraron infracciones significativos de objetivos fijados en el plan estratégico / gastos excesivos o insuficientes por importes considerables al término del ejercicio.

• Examinar todo ajuste presupuestario realizado en fechas próximas al término del ejercicio o posteriormente para determinar si fue oportunamente autorizado por el poder legislativo en caso necesario.

Costes de personal

• Examinar los registros de gastos y dietas de viaje para determinar si hay indicios de:
  – Inclusión de gastos personales.
  – Solicitudes de reembolso de gastos de alojamiento, representación o comidas que no resulten conformes con lo establecido.
  – Autorización por persona distinta al supervisor ordinario.
  – Fechas, horas u otros elementos de las solicitudes de reembolso de gastos que resulten inhabitúales o irrazonables.
• Examinar las hojas de asistencia para determinar si hay indicios de:
  – Autorización por persona distinta al supervisor ordinario.
  – Extravío o alteración de las hojas de asistencia o cualquier otro hecho inhabitual en relación con ellas, especialmente si sucede de forma recurrente con los mismos empleados.
  – Número excesivo o inhabitual de horas extraordinarias.
  – Utilización de códigos horarios o de códigos de clasificación de empleados que resulten inhabitúales o inapropiados.
• Proceder a pruebas de confirmación de las nóminas para determinar si hay indicios de:
  – Número excesivo o inhabitual de horas extraordinarias.
  – discrepancias inhabitúales entre los importes reales y los presupuestados o variaciones estacionales.
  – Ingresos bancarios en números de cuentas inhabitúales o en cuentas en lugares inhabitúales (por ejemplo la realización de más de un ingreso en un ejercicio en la misma cuenta puede ser reveladora de la existencia de empleados ficticios).
  – Comparación entre la remuneración por empleado o grupo de empleados al final del ejercicio con el nivel de remuneraciones normal para la categoría laboral correspondiente.
• Analizar los procedimientos de contratación y sus controles y proceder a la realización de pruebas con el fin de determinar si:
  – Los puestos publicados han sido debidamente autorizados.
  – Los puestos han sido publicados conforme a la reglamentación aplicable (requisitos de transparencia, competencia abierta y leal, etc.).
  – Se ha cumplido el procedimiento de contratación en sus distintas fases (entrevista, presentación de referencias y su control, fijación del nivel adecuado de remuneración, etc.).
  – Se ha prestado la necesaria atención a los indicios de amistades o enemistades personales.
  – Se ha dado el curso apropiado a las denuncias recibidas respecto de procedimientos de contratación.

apéndice 3: ejemplos adicionales de circunstancias indicativas de la posibilidad de fraude en el sector público

A continuación se enumeran ejemplos de circunstancias que pueden indicar la existencia de incorrecciones en los estados financieros por causa de fraude.

discrepancias en los registros contables:

• Transferencias considerables de operaciones entre fondos y programas.

Procedimientos presupuestarios anormales:

• Ajustes presupuestarios significativos.
• Solicitudes de financiación complementaria.
• Falta de autorización de los ajustes presupuestarios.
• Gastos excesivos o insuficientes por importes considerables.
• Los indicadores de resultados señalan incumplimientos importantes.

Adjudicación de contratos públicos:

• Procesos judiciales.
• Ausencia de normativa sobre la adjudicación de contratos públicos.
• Modificaciones recientes a la normativa sobre adjudicación de contratos públicos.
• Normativa compleja o falta de claridad.
• Importes considerables en juego (como en el sector de defensa).
• Inspección por los órganos reguladores.
• Denuncias de posibles proveedores sobre prácticas irregulares en la organización de licitaciones.
• El nombramiento de antiguos funcionarios para puestos de responsabilidad en empresas que han recibido contratos públicos.

Concesión de subvenciones y financiación por donantes:

• Incumplimiento de los requisitos exigidos para las subvenciones.
• Falta de claridad de los requisitos exigidos para las subvenciones.
• Recepción de las subvenciones por destinatarios no designados.
• Denuncias de destinatarios o grupos de interés designados.

Activos:

• Uso no autorizado de activos.
• Material objeto de uso personal o no programado como teléfonos móviles, cámaras digitales, ordenadores, vehículos, herramientas, etc.
• Activos materiales que puedan ser objeto de uso personal o de un uso desviado, como edificios o terrenos desocupados, equipamiento obsoleto, activos abandonados, etc.
• Pérdida de material utilizado en procedimientos oficiales de carácter confidencial como pasaportes y documentos de identidad.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 240
April 2009

International Standard on Auditing

The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-002-1

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 240

THE AUDITOR'S RESPONSIBILITIES RELATING TO FRAUD IN AN AUDIT OF FINANCIAL STATEMENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Characteristics of Fraud	2-3
Responsibility for the Prevention and Detection of Fraud	4-8
Effective Date	9
Objectives	10
Definitions	11
Requirements	
Professional Skepticism	12-14
Discussion among the Engagement Team	15
Risk Assessment Procedures and Related Activities	16-24
Identification and Assessment of the Risks of Material Misstatement Due to Fraud	25-27
Responses to the Assessed Risks of Material Misstatement Due to Fraud	28-33
Evaluation of Audit Evidence	34-37
Auditor Unable to Continue the Engagement	38
Written Representations	39
Communications to Management and with Those Charged with Governance	40-42
Communications to Regulatory and Enforcement Authorities	43
Documentation	44-47

Application and Other Explanatory Material

Characteristics of Fraud A1-A6

Professional Skepticism A7-A9

Discussion among the Engagement Team A10-A11

Risk Assessment Procedures and Related Activities A12-A27

Identification and Assessment of the Risks of Material Misstatement Due to Fraud A28-A32

Responses to the Assessed Risks of Material Misstatement Due to Fraud A33-A48

Evaluation of Audit Evidence A49-A53

Auditor Unable to Continue the Engagement A54-A57

Written Representations A58-A59

Communications to Management and with Those Charged with Governance A60-A64

Communications to Regulatory and Enforcement Authorities A65-A67

Appendix 1: Examples of Fraud Risk Factors

Appendix 2: Examples of Possible Audit Procedures to Address the Assessed Risks of Material Misstatement Due to Fraud

Appendix 3: Examples of Circumstances that Indicate the Possibility of Fraud

---

International Standard on Auditing (ISA) 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to fraud in an audit of financial statements. Specifically, it expands on how ISA 315[1] and ISA 330[2] are to be applied in relation to risks of material misstatement due to fraud.

Characteristics of Fraud

2. Misstatements in the financial statements can arise from either fraud or error. The distinguishing factor between fraud and error is whether the underlying action that results in the misstatement of the financial statements is intentional or unintentional.

3. Although fraud is a broad legal concept, for the purposes of the ISAs, the auditor is concerned with fraud that causes a material misstatement in the financial statements. Two types of intentional misstatements are relevant to the auditor – misstatements resulting from fraudulent financial reporting and misstatements resulting from misappropriation of assets. Although the auditor may suspect or, in rare cases, identify the occurrence of fraud, the auditor does not make legal determinations of whether fraud has actually occurred. (Ref: Para. A1-A6)

Responsibility for the Prevention and Detection of Fraud

4. The primary responsibility for the prevention and detection of fraud rests with both those charged with governance of the entity and management. It is important that management, with the oversight of those charged with governance, place a strong emphasis on fraud prevention, which may reduce opportunities for fraud to take place, and fraud deterrence, which could persuade individuals not to commit fraud because of the likelihood of detection and punishment. This involves a commitment to creating a culture of honesty and ethical behavior which can be reinforced by an active oversight by those charged with governance. Oversight by those charged with governance includes considering the potential for override of controls or other inappropriate influence over the financial reporting process, such as efforts by management to manage earnings in order to influence the perceptions of analysts as to the entity's performance and profitability.

---

1 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

2 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

Responsibilities of the Auditor

5. An auditor conducting an audit in accordance with ISAs is responsible for obtaining reasonable assurance that the financial statements taken as a whole are free from material misstatement, whether caused by fraud or error. Owing to the inherent limitations of an audit, there is an unavoidable risk that some material misstatements of the financial statements may not be detected, even though the audit is properly planned and performed in accordance with the ISAs.[3]

6. As described in ISA 200,[4] the potential effects of inherent limitations are particularly significant in the case of misstatement resulting from fraud. The risk of not detecting a material misstatement resulting from fraud is higher than the risk of not detecting one resulting from error. This is because fraud may involve sophisticated and carefully organized schemes designed to conceal it, such as forgery, deliberate failure to record transactions, or intentional misrepresentations being made to the auditor. Such attempts at concealment may be even more difficult to detect when accompanied by collusion. Collusion may cause the auditor to believe that audit evidence is persuasive when it is, in fact, false. The auditor's ability to detect a fraud depends on factors such as the skillfulness of the perpetrator, the frequency and extent of manipulation, the degree of collusion involved, the relative size of individual amounts manipulated, and the seniority of those individuals involved. While the auditor may be able to identify potential opportunities for fraud to be perpetrated, it is difficult for the auditor to determine whether misstatements in judgment areas such as accounting estimates are caused by fraud or error.

7. Furthermore, the risk of the auditor not detecting a material misstatement resulting from management fraud is greater than for employee fraud, because management is frequently in a position to directly or indirectly manipulate accounting records, present fraudulent financial information or override control procedures designed to prevent similar frauds by other employees.

8. When obtaining reasonable assurance, the auditor is responsible for maintaining professional skepticism throughout the audit, considering the potential for management override of controls and recognizing the fact that audit procedures that are effective for detecting error may not be effective in detecting fraud. The requirements in this ISA are designed to assist the auditor in identifying and assessing the risks of material misstatement due to fraud and in designing procedures to detect such misstatement.

---

3 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph A51.

4 ISA 200, paragraph A51.

Effective Date

9. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

10. The objectives of the auditor are:

    (a) To identify and assess the risks of material misstatement of the financial statements due to fraud;

    (b) To obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the assessed risks of material misstatement due to fraud, through designing and implementing appropriate responses; and

    (c) To respond appropriately to fraud or suspected fraud identified during the audit.

Definitions

11. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

    (a) Fraud – An intentional act by one or more individuals among management, those charged with governance, employees, or third parties, involving the use of deception to obtain an unjust or illegal advantage.

    (b) Fraud risk factors – Events or conditions that indicate an incentive or pressure to commit fraud or provide an opportunity to commit fraud.

Requirements

Professional Skepticism

12. In accordance with ISA 200, the auditor shall maintain professional skepticism throughout the audit, recognizing the possibility that a material misstatement due to fraud could exist, notwithstanding the auditor's past experience of the honesty and integrity of the entity's management and those charged with governance. (Ref: Para. A7- A8)

13. Unless the auditor has reason to believe the contrary, the auditor may accept records and documents as genuine. If conditions identified during the audit cause the auditor to believe that a document may not be authentic or that terms in a document have been modified but not disclosed to the auditor, the auditor shall investigate further. (Ref: Para. A9)

14. Where responses to inquiries of management or those charged with governance are inconsistent, the auditor shall investigate the inconsistencies.

Discussion among the Engagement Team

15. ISA 315 requires a discussion among the engagement team members and a determination by the engagement partner of which matters are to be communicated to those team members not involved in the discussion.[5] This discussion shall place particular emphasis on how and where the entity's financial statements may be susceptible to material misstatement due to fraud, including how fraud might occur. The discussion shall occur setting aside beliefs that the engagement team members may have that management and those charged with governance are honest and have integrity. (Ref: Para. A10-A11)

Risk Assessment Procedures and Related Activities

16. When performing risk assessment procedures and related activities to obtain an understanding of the entity and its environment, including the entity's internal control, required by ISA 315,[6] the auditor shall perform the procedures in paragraphs 17-24 to obtain information for use in identifying the risks of material misstatement due to fraud.

Management and Others within the Entity

17. The auditor shall make inquiries of management regarding:

    (a) Management's assessment of the risk that the financial statements may be materially misstated due to fraud, including the nature, extent and frequency of such assessments; (Ref: Para. A12-A13)

    (b) Management's process for identifying and responding to the risks of fraud in the entity, including any specific risks of fraud that management has identified or that have been brought to its attention, or classes of transactions, account balances, or disclosures for which a risk of fraud is likely to exist; (Ref: Para. A14)

    (c) Management's communication, if any, to those charged with governance regarding its processes for identifying and responding to the risks of fraud in the entity; and

    (d) Management's communication, if any, to employees regarding its views on business practices and ethical behavior.

18. The auditor shall make inquiries of management, and others within the entity as appropriate, to determine whether they have knowledge of any actual, suspected or alleged fraud affecting the entity. (Ref: Para. A15-A17)

19. For those entities that have an internal audit function, the auditor shall make inquiries of internal audit to determine whether it has knowledge of any actual,

---

5 ISA 315, paragraph 10.

6 ISA 315, paragraphs 5-24.

suspected or alleged fraud affecting the entity, and to obtain its views about the risks of fraud. (Ref: Para. A18)

Those Charged with Governance

20. Unless all of those charged with governance are involved in managing the entity,[7] the auditor shall obtain an understanding of how those charged with governance exercise oversight of management's processes for identifying and responding to the risks of fraud in the entity and the internal control that management has established to mitigate these risks. (Ref: Para. A19-A21)

21. Unless all of those charged with governance are involved in managing the entity, the auditor shall make inquiries of those charged with governance to determine whether they have knowledge of any actual, suspected or alleged fraud affecting the entity. These inquiries are made in part to corroborate the responses to the inquiries of management.

Unusual or Unexpected Relationships Identified

22. The auditor shall evaluate whether unusual or unexpected relationships that have been identified in performing analytical procedures, including those related to revenue accounts, may indicate risks of material misstatement due to fraud.

Other Information

23. The auditor shall consider whether other information obtained by the auditor indicates risks of material misstatement due to fraud. (Ref: Para. A22)

Evaluation of Fraud Risk Factors

24. The auditor shall evaluate whether the information obtained from the other risk assessment procedures and related activities performed indicates that one or more fraud risk factors are present. While fraud risk factors may not necessarily indicate the existence of fraud, they have often been present in circumstances where frauds have occurred and therefore may indicate risks of material misstatement due to fraud. (Ref: Para. A23-A27)

Identification and Assessment of the Risks of Material Misstatement Due to Fraud

25. In accordance with ISA 315, the auditor shall identify and assess the risks of material misstatement due to fraud at the financial statement level, and at the assertion level for classes of transactions, account balances and disclosures.[8]

26. When identifying and assessing the risks of material misstatement due to fraud, the auditor shall, based on a presumption that there are risks of fraud in

[7] ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 13.

[8] ISA 315, paragraph 25.

revenue recognition, evaluate which types of revenue, revenue transactions or assertions give rise to such risks. Paragraph 47 specifies the documentation required where the auditor concludes that the presumption is not applicable in the circumstances of the engagement and, accordingly, has not identified revenue recognition as a risk of material misstatement due to fraud. (Ref: Para. A28-A30)

27. The auditor shall treat those assessed risks of material misstatement due to fraud as significant risks and accordingly, to the extent not already done so, the auditor shall obtain an understanding of the entity's related controls, including control activities, relevant to such risks. (Ref: Para. A31-A32)

Responses to the Assessed Risks of Material Misstatement Due to Fraud

Overall Responses

28. In accordance with ISA 330, the auditor shall determine overall responses to address the assessed risks of material misstatement due to fraud at the financial statement level.[9] (Ref: Para. A33)

29. In determining overall responses to address the assessed risks of material misstatement due to fraud at the financial statement level, the auditor shall:

    (a) Assign and supervise personnel taking account of the knowledge, skill and ability of the individuals to be given significant engagement responsibilities and the auditor's assessment of the risks of material misstatement due to fraud for the engagement; (Ref: Para. A34-A35)

    (b) Evaluate whether the selection and application of accounting policies by the entity, particularly those related to subjective measurements and complex transactions, may be indicative of fraudulent financial reporting resulting from management's effort to manage earnings; and

    (c) Incorporate an element of unpredictability in the selection of the nature, timing and extent of audit procedures. (Ref: Para. A36)

Audit Procedures Responsive to Assessed Risks of Material Misstatement Due to Fraud at the Assertion Level

30. In accordance with ISA 330, the auditor shall design and perform further audit procedures whose nature, timing and extent are responsive to the assessed risks of material misstatement due to fraud at the assertion level.[10] (Ref: Para. A37-A40)

---

9 ISA 330, paragraph 5.

10 ISA 330, paragraph 6.

Audit Procedures Responsive to Risks Related to Management Override of Controls

31. Management is in a unique position to perpetrate fraud because of management's ability to manipulate accounting records and prepare fraudulent financial statements by overriding controls that otherwise appear to be operating effectively. Although the level of risk of management override of controls will vary from entity to entity, the risk is nevertheless present in all entities. Due to the unpredictable way in which such override could occur, it is a risk of material misstatement due to fraud and thus a significant risk.

32. Irrespective of the auditor's assessment of the risks of management override of controls, the auditor shall design and perform audit procedures to:

(a) Test the appropriateness of journal entries recorded in the general ledger and other adjustments made in the preparation of the financial statements. In designing and performing audit procedures for such tests, the auditor shall:

(i) Make inquiries of individuals involved in the financial reporting process about inappropriate or unusual activity relating to the processing of journal entries and other adjustments;

(ii) Select journal entries and other adjustments made at the end of a reporting period; and

(iii) Consider the need to test journal entries and other adjustments throughout the period. (Ref: Para. A41-A44)

(b) Review accounting estimates for biases and evaluate whether the circumstances producing the bias, if any, represent a risk of material misstatement due to fraud. In performing this review, the auditor shall:

(i) Evaluate whether the judgments and decisions made by management in making the accounting estimates included in the financial statements, even if they are individually reasonable, indicate a possible bias on the part of the entity's management that may represent a risk of material misstatement due to fraud. If so, the auditor shall reevaluate the accounting estimates taken as a whole; and

(ii) Perform a retrospective review of management judgments and assumptions related to significant accounting estimates reflected in the financial statements of the prior year. (Ref: Para. A45-A47)

(c) For significant transactions that are outside the normal course of business for the entity, or that otherwise appear to be unusual given the auditor's understanding of the entity and its environment and other information

obtained during the audit, the auditor shall evaluate whether the business rationale (or the lack thereof) of the transactions suggests that they may have been entered into to engage in fraudulent financial reporting or to conceal misappropriation of assets. (Ref: Para. A48)

33. The auditor shall determine whether, in order to respond to the identified risks of management override of controls, the auditor needs to perform other audit procedures in addition to those specifically referred to above (that is, where there are specific additional risks of management override that are not covered as part of the procedures performed to address the requirements in paragraph 32).

Evaluation of Audit Evidence (Ref: Para. A49)

34. The auditor shall evaluate whether analytical procedures that are performed near the end of the audit, when forming an overall conclusion as to whether the financial statements are consistent with the auditor's understanding of the entity, indicate a previously unrecognized risk of material misstatement due to fraud. (Ref: Para. A50)

35. If the auditor identifies a misstatement, the auditor shall evaluate whether such a misstatement is indicative of fraud. If there is such an indication, the auditor shall evaluate the implications of the misstatement in relation to other aspects of the audit, particularly the reliability of management representations, recognizing that an instance of fraud is unlikely to be an isolated occurrence. (Ref: Para. A51)

36. If the auditor identifies a misstatement, whether material or not, and the auditor has reason to believe that it is or may be the result of fraud and that management (in particular, senior management) is involved, the auditor shall reevaluate the assessment of the risks of material misstatement due to fraud and its resulting impact on the nature, timing and extent of audit procedures to respond to the assessed risks. The auditor shall also consider whether circumstances or conditions indicate possible collusion involving employees, management or third parties when reconsidering the reliability of evidence previously obtained. (Ref: Para. A52)

37. If the auditor confirms that, or is unable to conclude whether, the financial statements are materially misstated as a result of fraud the auditor shall evaluate the implications for the audit. (Ref: Para. A53)

Auditor Unable to Continue the Engagement

38. If, as a result of a misstatement resulting from fraud or suspected fraud, the auditor encounters exceptional circumstances that bring into question the auditor's ability to continue performing the audit, the auditor shall:

(a) Determine the professional and legal responsibilities applicable in the circumstances, including whether there is a requirement for the auditor

to report to the person or persons who made the audit appointment or, in some cases, to regulatory authorities;

(b) Consider whether it is appropriate to withdraw from the engagement, where withdrawal is possible under applicable law or regulation; and

(c) If the auditor withdraws:

(i) Discuss with the appropriate level of management and those charged with governance the auditor's withdrawal from the engagement and the reasons for the withdrawal; and

(ii) Determine whether there is a professional or legal requirement to report to the person or persons who made the audit appointment or, in some cases, to regulatory authorities, the auditor's withdrawal from the engagement and the reasons for the withdrawal. (Ref: Para. A54-A57)

Written Representations

39. The auditor shall obtain written representations from management and, where appropriate, those charged with governance that:

(a) They acknowledge their responsibility for the design, implementation and maintenance of internal control to prevent and detect fraud;

(b) They have disclosed to the auditor the results of management's assessment of the risk that the financial statements may be materially misstated as a result of fraud;

(c) They have disclosed to the auditor their knowledge of fraud or suspected fraud affecting the entity involving:

(i) Management;

(ii) Employees who have significant roles in internal control; or

(iii) Others where the fraud could have a material effect on the financial statements; and

(d) They have disclosed to the auditor their knowledge of any allegations of fraud, or suspected fraud, affecting the entity's financial statements communicated by employees, former employees, analysts, regulators or others. (Ref: Para. A58-A59)

Communications to Management and with Those Charged with Governance

40. If the auditor has identified a fraud or has obtained information that indicates that a fraud may exist, the auditor shall communicate these matters on a timely basis to the appropriate level of management in order to inform those with primary responsibility for the prevention and detection of fraud of matters

relevant to their responsibilities. (Ref: Para. A60)

41. Unless all of those charged with governance are involved in managing the entity, if the auditor has identified or suspects fraud involving:

(a) management;

(b) employees who have significant roles in internal control; or

(c) others where the fraud results in a material misstatement in the financial statements,

the auditor shall communicate these matters to those charged with governance on a timely basis. If the auditor suspects fraud involving management, the auditor shall communicate these suspicions to those charged with governance and discuss with them the nature, timing and extent of audit procedures necessary to complete the audit. (Ref: Para. A61-A63)

42. The auditor shall communicate with those charged with governance any other matters related to fraud that are, in the auditor's judgment, relevant to their responsibilities. (Ref: Para. A64)

Communications to Regulatory and Enforcement Authorities

43. If the auditor has identified or suspects a fraud, the auditor shall determine whether there is a responsibility to report the occurrence or suspicion to a party outside the entity. Although the auditor's professional duty to maintain the confidentiality of client information may preclude such reporting, the auditor's legal responsibilities may override the duty of confidentiality in some circumstances. (Ref: Para. A65-A67)

Documentation

44. The auditor shall include the following in the audit documentation[11] of the auditor's understanding of the entity and its environment and the assessment of the risks of material misstatement required by ISA 315:[12]

(a) The significant decisions reached during the discussion among the engagement team regarding the susceptibility of the entity's financial statements to material misstatement due to fraud; and

(b) The identified and assessed risks of material misstatement due to fraud at the financial statement level and at the assertion level.

45. The auditor shall include the following in the audit documentation of the auditor's responses to the assessed risks of material misstatement required by ISA 330:[13]

---

11 ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8-11, and paragraph A6.

12 ISA 315, paragraph 32.

13 ISA 330, paragraph 28.

(a) The overall responses to the assessed risks of material misstatement due to fraud at the financial statement level and the nature, timing and extent of audit procedures, and the linkage of those procedures with the assessed risks of material misstatement due to fraud at the assertion level; and

(b) The results of the audit procedures, including those designed to address the risk of management override of controls.

46. The auditor shall include in the audit documentation communications about fraud made to management, those charged with governance, regulators and others.

47. If the auditor has concluded that the presumption that there is a risk of material misstatement due to fraud related to revenue recognition is not applicable in the circumstances of the engagement, the auditor shall include in the audit documentation the reasons for that conclusion.

***

Application and Other Explanatory Material

Characteristics of Fraud (Ref: Para. 3)

A1. Fraud, whether fraudulent financial reporting or misappropriation of assets, involves incentive or pressure to commit fraud, a perceived opportunity to do so and some rationalization of the act. For example:

- Incentive or pressure to commit fraudulent financial reporting may exist when management is under pressure, from sources outside or inside the entity, to achieve an expected (and perhaps unrealistic) earnings target or financial outcome – particularly since the consequences to management for failing to meet financial goals can be significant. Similarly, individuals may have an incentive to misappropriate assets, for example, because the individuals are living beyond their means.
- A perceived opportunity to commit fraud may exist when an individual believes internal control can be overridden, for example, because the individual is in a position of trust or has knowledge of specific deficiencies in internal control.
- Individuals may be able to rationalize committing a fraudulent act. Some individuals possess an attitude, character or set of ethical values that allow them knowingly and intentionally to commit a dishonest act. However, even otherwise honest individuals can commit fraud in an environment that imposes sufficient pressure on them.

A2. Fraudulent financial reporting involves intentional misstatements including omissions of amounts or disclosures in financial statements to deceive financial

statement users. It can be caused by the efforts of management to manage earnings in order to deceive financial statement users by influencing their perceptions as to the entity's performance and profitability. Such earnings management may start out with small actions or inappropriate adjustment of assumptions and changes in judgments by management. Pressures and incentives may lead these actions to increase to the extent that they result in fraudulent financial reporting. Such a situation could occur when, due to pressures to meet market expectations or a desire to maximize compensation based on performance, management intentionally takes positions that lead to fraudulent financial reporting by materially misstating the financial statements. In some entities, management may be motivated to reduce earnings by a material amount to minimize tax or to inflate earnings to secure bank financing.

A3. Fraudulent financial reporting may be accomplished by the following:

- Manipulation, falsification (including forgery), or alteration of accounting records or supporting documentation from which the financial statements are prepared.
- Misrepresentation in, or intentional omission from, the financial statements of events, transactions or other significant information.
- Intentional misapplication of accounting principles relating to amounts, classification, manner of presentation, or disclosure.

A4. Fraudulent financial reporting often involves management override of controls that otherwise may appear to be operating effectively. Fraud can be committed by management overriding controls using such techniques as:

- Recording fictitious journal entries, particularly close to the end of an accounting period, to manipulate operating results or achieve other objectives.
- Inappropriately adjusting assumptions and changing judgments used to estimate account balances.
- Omitting, advancing or delaying recognition in the financial statements of events and transactions that have occurred during the reporting period.
- Concealing, or not disclosing, facts that could affect the amounts recorded in the financial statements.
- Engaging in complex transactions that are structured to misrepresent the financial position or financial performance of the entity.
- Altering records and terms related to significant and unusual transactions.

A5. Misappropriation of assets involves the theft of an entity's assets and is often perpetrated by employees in relatively small and immaterial amounts.

However, it can also involve management who are usually more able to disguise or conceal misappropriations in ways that are difficult to detect. Misappropriation of assets can be accomplished in a variety of ways including:

- Embezzling receipts (for example, misappropriating collections on accounts receivable or diverting receipts in respect of written-off accounts to personal bank accounts).
- Stealing physical assets or intellectual property (for example, stealing inventory for personal use or for sale, stealing scrap for resale, colluding with a competitor by disclosing technological data in return for payment).
- Causing an entity to pay for goods and services not received (for example, payments to fictitious vendors, kickbacks paid by vendors to the entity's purchasing agents in return for inflating prices, payments to fictitious employees).
- Using an entity's assets for personal use (for example, using the entity's assets as collateral for a personal loan or a loan to a related party).

Misappropriation of assets is often accompanied by false or misleading records or documents in order to conceal the fact that the assets are missing or have been pledged without proper authorization.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A6. The public sector auditor's responsibilities relating to fraud may be a result of law, regulation or other authority applicable to public sector entities or separately covered by the auditor's mandate. Consequently, the public sector auditor's responsibilities may not be limited to consideration of risks of material misstatement of the financial statements, but may also include a broader responsibility to consider risks of fraud.

Professional Skepticism (Ref: Para. 12-14)

A7. Maintaining professional skepticism requires an ongoing questioning of whether the information and audit evidence obtained suggests that a material misstatement due to fraud may exist. It includes considering the reliability of the information to be used as audit evidence and the controls over its preparation and maintenance where relevant. Due to the characteristics of fraud, the auditor's professional skepticism is particularly important when considering the risks of material misstatement due to fraud.

A8. Although the auditor cannot be expected to disregard past experience of the honesty and integrity of the entity's management and those charged with governance, the auditor's professional skepticism is particularly important in considering the risks of material misstatement due to fraud because there may have been changes in circumstances.

A9. An audit performed in accordance with ISAs rarely involves the authentication of documents, nor is the auditor trained as or expected to be an expert in such authentication.[14] However, when the auditor identifies conditions that cause the auditor to believe that a document may not be authentic or that terms in a document have been modified but not disclosed to the auditor, possible procedures to investigate further may include:

- Confirming directly with the third party.
- Using the work of an expert to assess the document's authenticity.

Discussion among the Engagement Team (Ref: Para. 15)

A10. Discussing the susceptibility of the entity's financial statements to material misstatement due to fraud with the engagement team:

- Provides an opportunity for more experienced engagement team members to share their insights about how and where the financial statements may be susceptible to material misstatement due to fraud.
- Enables the auditor to consider an appropriate response to such susceptibility and to determine which members of the engagement team will conduct certain audit procedures.
- Permits the auditor to determine how the results of audit procedures will be shared among the engagement team and how to deal with any allegations of fraud that may come to the auditor's attention.

A11. The discussion may include such matters as:

- An exchange of ideas among engagement team members about how and where they believe the entity's financial statements may be susceptible to material misstatement due to fraud, how management could perpetrate and conceal fraudulent financial reporting, and how assets of the entity could be misappropriated.
- A consideration of circumstances that might be indicative of earnings management and the practices that might be followed by management to manage earnings that could lead to fraudulent financial reporting.
- A consideration of the known external and internal factors affecting the entity that may create an incentive or pressure for management or others to commit fraud, provide the opportunity for fraud to be perpetrated, and indicate a culture or environment that enables management or others to rationalize committing fraud.
- A consideration of management's involvement in overseeing employees with access to cash or other assets susceptible to misappropriation.

[14] ISA 200, paragraph A47.

- A consideration of any unusual or unexplained changes in behavior or lifestyle of management or employees which have come to the attention of the engagement team.
- An emphasis on the importance of maintaining a proper state of mind throughout the audit regarding the potential for material misstatement due to fraud.
- A consideration of the types of circumstances that, if encountered, might indicate the possibility of fraud.
- A consideration of how an element of unpredictability will be incorporated into the nature, timing and extent of the audit procedures to be performed.
- A consideration of the audit procedures that might be selected to respond to the susceptibility of the entity's financial statement to material misstatement due to fraud and whether certain types of audit procedures are more effective than others.
- A consideration of any allegations of fraud that have come to the auditor's attention.
- A consideration of the risk of management override of controls.

Risk Assessment Procedures and Related Activities

Inquiries of Management

Management's Assessment of the Risk of Material Misstatement Due to Fraud (Ref: Para. 17(a))

A12. Management accepts responsibility for the entity's internal control and for the preparation of the entity's financial statements. Accordingly, it is appropriate for the auditor to make inquiries of management regarding management's own assessment of the risk of fraud and the controls in place to prevent and detect it. The nature, extent and frequency of management's assessment of such risk and controls may vary from entity to entity. In some entities, management may make detailed assessments on an annual basis or as part of continuous monitoring. In other entities, management's assessment may be less structured and less frequent. The nature, extent and frequency of management's assessment are relevant to the auditor's understanding of the entity's control environment. For example, the fact that management has not made an assessment of the risk of fraud may in some circumstances be indicative of the lack of importance that management places on internal control.

Considerations specific to smaller entities

A13. In some entities, particularly smaller entities, the focus of management's assessment may be on the risks of employee fraud or misappropriation of assets.

Management's Process for Identifying and Responding to the Risks of Fraud (Ref: Para. 17(b))

A14. In the case of entities with multiple locations management's processes may include different levels of monitoring of operating locations, or business segments. Management may also have identified particular operating locations or business segments for which a risk of fraud may be more likely to exist.

Inquiry of Management and Others within the Entity (Ref: Para. 18)

A15. The auditor's inquiries of management may provide useful information concerning the risks of material misstatements in the financial statements resulting from employee fraud. However, such inquiries are unlikely to provide useful information regarding the risks of material misstatement in the financial statements resulting from management fraud. Making inquiries of others within the entity may provide individuals with an opportunity to convey information to the auditor that may not otherwise be communicated.

A16. Examples of others within the entity to whom the auditor may direct inquiries about the existence or suspicion of fraud include:

- Operating personnel not directly involved in the financial reporting process.
- Employees with different levels of authority.
- Employees involved in initiating, processing or recording complex or unusual transactions and those who supervise or monitor such employees.
- In-house legal counsel.
- Chief ethics officer or equivalent person.
- The person or persons charged with dealing with allegations of fraud.

A17. Management is often in the best position to perpetrate fraud. Accordingly, when evaluating management's responses to inquiries with an attitude of professional skepticism, the auditor may judge it necessary to corroborate responses to inquiries with other information.

Inquiry of Internal Audit (Ref: Para. 19)

A18. ISA 315 and ISA 610 establish requirements and provide guidance in audits of those entities that have an internal audit function.[15] In carrying out the requirements of those ISAs in the context of fraud, the auditor may inquire about specific internal audit activities including, for example:

- The procedures performed, if any, by the internal auditors during the year to detect fraud.

[15] ISA 315, paragraph 23, and ISA 610, "Using the Work of Internal Auditors."

- Whether management has satisfactorily responded to any findings resulting from those procedures.

Obtaining an Understanding of Oversight Exercised by Those Charged with Governance (Ref: Para. 20)

A19. Those charged with governance of an entity oversee the entity's systems for monitoring risk, financial control and compliance with the law. In many countries, corporate governance practices are well developed and those charged with governance play an active role in oversight of the entity's assessment of the risks of fraud and of the relevant internal control. Since the responsibilities of those charged with governance and management may vary by entity and by country, it is important that the auditor understands their respective responsibilities to enable the auditor to obtain an understanding of the oversight exercised by the appropriate individuals.[16]

A20. An understanding of the oversight exercised by those charged with governance may provide insights regarding the susceptibility of the entity to management fraud, the adequacy of internal control over risks of fraud, and the competency and integrity of management. The auditor may obtain this understanding in a number of ways, such as by attending meetings where such discussions take place, reading the minutes from such meetings or making inquiries of those charged with governance.

Considerations Specific to Smaller Entities

A21. In some cases, all of those charged with governance are involved in managing the entity. This may be the case in a small entity where a single owner manages the entity and no one else has a governance role. In these cases, there is ordinarily no action on the part of the auditor because there is no oversight separate from management.

Consideration of Other Information (Ref: Para. 23)

A22. In addition to information obtained from applying analytical procedures, other information obtained about the entity and its environment may be helpful in identifying the risks of material misstatement due to fraud. The discussion among team members may provide information that is helpful in identifying such risks. In addition, information obtained from the auditor's client acceptance and retention processes, and experience gained on other engagements performed for the entity, for example engagements to review interim financial information, may be relevant in the identification of the risks of material misstatement due to fraud.

---

16 ISA 260, paragraphs A1-A8, discuss with whom the auditor communicates when the entity's governance structure is not well defined.

Evaluation of Fraud Risk Factors (Ref: Para. 24)

A23. The fact that fraud is usually concealed can make it very difficult to detect. Nevertheless, the auditor may identify events or conditions that indicate an incentive or pressure to commit fraud or provide an opportunity to commit fraud (fraud risk factors). For example:

- The need to meet expectations of third parties to obtain additional equity financing may create pressure to commit fraud;
- The granting of significant bonuses if unrealistic profit targets are met may create an incentive to commit fraud; and
- A control environment that is not effective may create an opportunity to commit fraud.

A24. Fraud risk factors cannot easily be ranked in order of importance. The significance of fraud risk factors varies widely. Some of these factors will be present in entities where the specific conditions do not present risks of material misstatement. Accordingly, the determination of whether a fraud risk factor is present and whether it is to be considered in assessing the risks of material misstatement of the financial statements due to fraud requires the exercise of professional judgment.

A25. Examples of fraud risk factors related to fraudulent financial reporting and misappropriation of assets are presented in Appendix 1. These illustrative risk factors are classified based on the three conditions that are generally present when fraud exists:

- An incentive or pressure to commit fraud;
- A perceived opportunity to commit fraud; and
- An ability to rationalize the fraudulent action.

Risk factors reflective of an attitude that permits rationalization of the fraudulent action may not be susceptible to observation by the auditor. Nevertheless, the auditor may become aware of the existence of such information. Although the fraud risk factors described in Appendix 1 cover a broad range of situations that may be faced by auditors, they are only examples and other risk factors may exist.

A26. The size, complexity, and ownership characteristics of the entity have a significant influence on the consideration of relevant fraud risk factors. For example, in the case of a large entity, there may be factors that generally constrain improper conduct by management, such as:

- Effective oversight by those charged with governance.
- An effective internal audit function.
- The existence and enforcement of a written code of conduct.

Furthermore, fraud risk factors considered at a business segment operating level may provide different insights when compared with those obtained when considered at an entity-wide level.

Considerations Specific to Smaller Entities

A27. In the case of a small entity, some or all of these considerations may be inapplicable or less relevant. For example, a smaller entity may not have a written code of conduct but, instead, may have developed a culture that emphasizes the importance of integrity and ethical behavior through oral communication and by management example. Domination of management by a single individual in a small entity does not generally, in and of itself, indicate a failure by management to display and communicate an appropriate attitude regarding internal control and the financial reporting process. In some entities, the need for management authorization can compensate for otherwise deficient controls and reduce the risk of employee fraud. However, domination of management by a single individual can be a potential deficiency in internal control since there is an opportunity for management override of controls.

Identification and Assessment of the Risks of Material Misstatement Due to Fraud

Risks of Fraud in Revenue Recognition (Ref: Para. 26)

A28. Material misstatement due to fraudulent financial reporting relating to revenue recognition often results from an overstatement of revenues through, for example, premature revenue recognition or recording fictitious revenues. It may result also from an understatement of revenues through, for example, improperly shifting revenues to a later period.

A29. The risks of fraud in revenue recognition may be greater in some entities than others. For example, there may be pressures or incentives on management to commit fraudulent financial reporting through inappropriate revenue recognition in the case of listed entities when, for example, performance is measured in terms of year-over-year revenue growth or profit. Similarly, for example, there may be greater risks of fraud in revenue recognition in the case of entities that generate a substantial portion of revenues through cash sales.

A30. The presumption that there are risks of fraud in revenue recognition may be rebutted. For example, the auditor may conclude that there is no risk of material misstatement due to fraud relating to revenue recognition in the case where a there is a single type of simple revenue transaction, for example, leasehold revenue from a single unit rental property.

Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement Due to Fraud and Understanding the Entity's Related Controls (Ref: Para. 27)

A31. Management may make judgments on the nature and extent of the controls it chooses to implement, and the nature and extent of the risks it chooses to assume.[17] In determining which controls to implement to prevent and detect fraud, management considers the risks that the financial statements may be materially misstated as a result of fraud. As part of this consideration, management may conclude that it is not cost effective to implement and maintain a particular control in relation to the reduction in the risks of material misstatement due to fraud to be achieved.

A32. It is therefore important for the auditor to obtain an understanding of the controls that management has designed, implemented and maintained to prevent and detect fraud. In doing so, the auditor may learn, for example, that management has consciously chosen to accept the risks associated with a lack of segregation of duties. Information from obtaining this understanding may also be useful in identifying fraud risks factors that may affect the auditor's assessment of the risks that the financial statements may contain material misstatement due to fraud.

Responses to the Assessed Risks of Material Misstatement Due to Fraud

Overall Responses (Ref: Para. 28)

A33. Determining overall responses to address the assessed risks of material misstatement due to fraud generally includes the consideration of how the overall conduct of the audit can reflect increased professional skepticism, for example, through:

- Increased sensitivity in the selection of the nature and extent of documentation to be examined in support of material transactions.
- Increased recognition of the need to corroborate management explanations or representations concerning material matters.

It also involves more general considerations apart from the specific procedures otherwise planned; these considerations include the matters listed in paragraph 29, which are discussed below.

Assignment and Supervision of Personnel (Ref: Para. 29(a))

A34. The auditor may respond to identified risks of material misstatement due to fraud by, for example, assigning additional individuals with specialized skill and knowledge, such as forensic and IT experts, or by assigning more experienced individuals to the engagement.

[17] ISA 315, paragraph A48.

A35. The extent of supervision reflects the auditor's assessment of risks of material misstatement due to fraud and the competencies of the engagement team members performing the work.

Unpredictability in the Selection of Audit Procedures (Ref: Para. 29(c))

A36. Incorporating an element of unpredictability in the selection of the nature, timing and extent of audit procedures to be performed is important as individuals within the entity who are familiar with the audit procedures normally performed on engagements may be more able to conceal fraudulent financial reporting. This can be achieved by, for example:

- Performing substantive procedures on selected account balances and assertions not otherwise tested due to their materiality or risk.
- Adjusting the timing of audit procedures from that otherwise expected.
- Using different sampling methods.
- Performing audit procedures at different locations or at locations on an unannounced basis.

*Audit Procedures Responsive to Assessed Risks of Material Misstatement Due to Fraud at the Assertion Level (*Ref: Para. 30)

A37. The auditor's responses to address the assessed risks of material misstatement due to fraud at the assertion level may include changing the nature, timing and extent of audit procedures in the following ways:

- The nature of audit procedures to be performed may need to be changed to obtain audit evidence that is more reliable and relevant or to obtain additional corroborative information. This may affect both the type of audit procedures to be performed and their combination. For example:
  - Physical observation or inspection of certain assets may become more important or the auditor may choose to use computer-assisted audit techniques to gather more evidence about data contained in significant accounts or electronic transaction files.
  - The auditor may design procedures to obtain additional corroborative information. For example, if the auditor identifies that management is under pressure to meet earnings expectations, there may be a related risk that management is inflating sales by entering into sales agreements that include terms that preclude revenue recognition or by invoicing sales before delivery. In these circumstances, the auditor may, for example, design external confirmations not only to confirm outstanding amounts, but also to confirm the details of the sales agreements, including date, any rights of return and delivery

terms. In addition, the auditor might find it effective to supplement such external confirmations with inquiries of non-financial personnel in the entity regarding any changes in sales agreements and delivery terms.

- The timing of substantive procedures may need to be modified. The auditor may conclude that performing substantive testing at or near the period end better addresses an assessed risk of material misstatement due to fraud. The auditor may conclude that, given the assessed risks of intentional misstatement or manipulation, audit procedures to extend audit conclusions from an interim date to the period end would not be effective. In contrast, because an intentional misstatement – for example, a misstatement involving improper revenue recognition – may have been initiated in an interim period, the auditor may elect to apply substantive procedures to transactions occurring earlier in or throughout the reporting period.
- The extent of the procedures applied reflects the assessment of the risks of material misstatement due to fraud. For example, increasing sample sizes or performing analytical procedures at a more detailed level may be appropriate. Also, computer-assisted audit techniques may enable more extensive testing of electronic transactions and account files. Such techniques can be used to select sample transactions from key electronic files, to sort transactions with specific characteristics, or to test an entire population instead of a sample.

A38. If the auditor identifies a risk of material misstatement due to fraud that affects inventory quantities, examining the entity's inventory records may help to identify locations or items that require specific attention during or after the physical inventory count. Such a review may lead to a decision to observe inventory counts at certain locations on an unannounced basis or to conduct inventory counts at all locations on the same date.

A39. The auditor may identify a risk of material misstatement due to fraud affecting a number of accounts and assertions. These may include asset valuation, estimates relating to specific transactions (such as acquisitions, restructurings, or disposals of a segment of the business), and other significant accrued liabilities (such as pension and other post-employment benefit obligations, or environmental remediation liabilities). The risk may also relate to significant changes in assumptions relating to recurring estimates. Information gathered through obtaining an understanding of the entity and its environment may assist the auditor in evaluating the reasonableness of such management estimates and underlying judgments and assumptions. A retrospective review of similar management judgments and assumptions applied in prior periods may also provide insight about the reasonableness of judgments and assumptions supporting management estimates.

A40. Examples of possible audit procedures to address the assessed risks of material misstatement due to fraud, including those that illustrate the incorporation of an element of unpredictability, are presented in Appendix 2. The appendix includes examples of responses to the auditor's assessment of the risks of material misstatement resulting from both fraudulent financial reporting, including fraudulent financial reporting resulting from revenue recognition, and misappropriation of assets.

Audit Procedures Responsive to Risks Related to Management Override of Controls

Journal Entries and Other Adjustments (Ref: Para. 32(a))

A41. Material misstatement of financial statements due to fraud often involve the manipulation of the financial reporting process by recording inappropriate or unauthorized journal entries. This may occur throughout the year or at period end, or by management making adjustments to amounts reported in the financial statements that are not reflected in journal entries, such as through consolidating adjustments and reclassifications.

A42. Further, the auditor's consideration of the risks of material misstatement associated with inappropriate override of controls over journal entries is important since automated processes and controls may reduce the risk of inadvertent error but do not overcome the risk that individuals may inappropriately override such automated processes, for example, by changing the amounts being automatically passed to the general ledger or to the financial reporting system. Furthermore, where IT is used to transfer information automatically, there may be little or no visible evidence of such intervention in the information systems.

A43. When identifying and selecting journal entries and other adjustments for testing and determining the appropriate method of examining the underlying support for the items selected, the following matters are of relevance:

- *The assessment of the risks of material misstatement due to fraud* – the presence of fraud risk factors and other information obtained during the auditor's assessment of the risks of material misstatement due to fraud may assist the auditor to identify specific classes of journal entries and other adjustments for testing.
- *Controls that have been implemented over journal entries and other adjustments* – effective controls over the preparation and posting of journal entries and other adjustments may reduce the extent of substantive testing necessary, provided that the auditor has tested the operating effectiveness of the controls.
- *The entity's financial reporting process and the nature of evidence that can be obtained* – for many entities routine processing of transactions involves a combination of manual and automated steps and procedures.

Similarly, the processing of journal entries and other adjustments may involve both manual and automated procedures and controls. Where information technology is used in the financial reporting process, journal entries and other adjustments may exist only in electronic form.

- *The characteristics of fraudulent journal entries or other adjustments* – inappropriate journal entries or other adjustments often have unique identifying characteristics. Such characteristics may include entries (a) made to unrelated, unusual, or seldom-used accounts, (b) made by individuals who typically do not make journal entries, (c) recorded at the end of the period or as post-closing entries that have little or no explanation or description, (d) made either before or during the preparation of the financial statements that do not have account numbers, or (e) containing round numbers or consistent ending numbers.
- *The nature and complexity of the accounts* – inappropriate journal entries or adjustments may be applied to accounts that (a) contain transactions that are complex or unusual in nature, (b) contain significant estimates and period-end adjustments, (c) have been prone to misstatements in the past, (d) have not been reconciled on a timely basis or contain unreconciled differences, (e) contain inter-company transactions, or (f) are otherwise associated with an identified risk of material misstatement due to fraud. In audits of entities that have several locations or components, consideration is given to the need to select journal entries from multiple locations.
- *Journal entries or other adjustments processed outside the normal course of business* – non standard journal entries may not be subject to the same level of internal control as those journal entries used on a recurring basis to record transactions such as monthly sales, purchases and cash disbursements.

A44. The auditor uses professional judgment in determining the nature, timing and extent of testing of journal entries and other adjustments. However, because fraudulent journal entries and other adjustments are often made at the end of a reporting period, paragraph 32(a)(ii) requires the auditor to select the journal entries and other adjustments made at that time. Further, because material misstatements in financial statements due to fraud can occur throughout the period and may involve extensive efforts to conceal how the fraud is accomplished, paragraph 32(a)(iii) requires the auditor to consider whether there is also a need to test journal entries and other adjustments throughout the period.

Accounting Estimates (Ref: Para. 32(b))

A45. The preparation of the financial statements requires management to make a number of judgments or assumptions that affect significant accounting estimates and to monitor the reasonableness of such estimates on an ongoing

basis. Fraudulent financial reporting is often accomplished through intentional misstatement of accounting estimates. This may be achieved by, for example, understating or overstating all provisions or reserves in the same fashion so as to be designed either to smooth earnings over two or more accounting periods, or to achieve a designated earnings level in order to deceive financial statement users by influencing their perceptions as to the entity's performance and profitability.

A46. The purpose of performing a retrospective review of management judgments and assumptions related to significant accounting estimates reflected in the financial statements of the prior year is to determine whether there is an indication of a possible bias on the part of management. It is not intended to call into question the auditor's professional judgments made in the prior year that were based on information available at the time.

A47. A retrospective review is also required by ISA 540.[18] That review is conducted as a risk assessment procedure to obtain information regarding the effectiveness of management's prior period estimation process, audit evidence about the outcome, or where applicable, the subsequent re-estimation of prior period accounting estimates that is pertinent to making current period accounting estimates, and audit evidence of matters, such as estimation uncertainty, that may be required to be disclosed in the financial statements. As a practical matter, the auditor's review of management judgments and assumptions for biases that could represent a risk of material misstatement due to fraud in accordance with this ISA may be carried out in conjunction with the review required by ISA 540.

Business Rationale for Significant Transactions (Ref: Para. 32(c))

A48. Indicators that may suggest that significant transactions that are outside the normal course of business for the entity, or that otherwise appear to be unusual, may have been entered into to engage in fraudulent financial reporting or to conceal misappropriation of assets include:

- The form of such transactions appears overly complex (for example, the transaction involves multiple entities within a consolidated group or multiple unrelated third parties).
- Management has not discussed the nature of and accounting for such transactions with those charged with governance of the entity, and there is inadequate documentation.
- Management is placing more emphasis on the need for a particular accounting treatment than on the underlying economics of the transaction.

[18] ISA 540, "Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures," paragraph 9.

- Transactions that involve non-consolidated related parties, including special purpose entities, have not been properly reviewed or approved by those charged with governance of the entity.
- The transactions involve previously unidentified related parties or parties that do not have the substance or the financial strength to support the transaction without assistance from the entity under audit.

Evaluation of Audit Evidence (Ref: Para. 34-37)

A49. ISA 330 requires the auditor, based on the audit procedures performed and the audit evidence obtained, to evaluate whether the assessments of the risks of material misstatement at the assertion level remain appropriate.[19] This evaluation is primarily a qualitative matter based on the auditor's judgment. Such an evaluation may provide further insight about the risks of material misstatement due to fraud and whether there is a need to perform additional or different audit procedures. Appendix 3 contains examples of circumstances that may indicate the possibility of fraud.

Analytical Procedures Performed Near the End of the Audit in Forming an Overall Conclusion (Ref: Para. 34)

A50. Determining which particular trends and relationships may indicate a risk of material misstatement due to fraud requires professional judgment. Unusual relationships involving year-end revenue and income are particularly relevant. These might include, for example: uncharacteristically large amounts of income being reported in the last few weeks of the reporting period or unusual transactions; or income that is inconsistent with trends in cash flow from operations.

Consideration of Identified Misstatements (Ref: Para. 35-37)

A51. Since fraud involves incentive or pressure to commit fraud, a perceived opportunity to do so or some rationalization of the act, an instance of fraud is unlikely to be an isolated occurrence. Accordingly, misstatements, such as numerous misstatements at a specific location even though the cumulative effect is not material, may be indicative of a risk of material misstatement due to fraud.

A52. The implications of identified fraud depend on the circumstances. For example, an otherwise insignificant fraud may be significant if it involves senior management. In such circumstances, the reliability of evidence previously obtained may be called into question, since there may be doubts about the completeness and truthfulness of representations made and about the genuineness of accounting records and documentation. There may also be a possibility of collusion involving employees, management or third parties.

[19] ISA 330, paragraph 25.

A53. ISA 450[20] and ISA 700[21] establish requirements and provide guidance on the evaluation and disposition of misstatements and the effect on the auditor's opinion in the auditor's report.

Auditor Unable to Continue the Engagement (Ref: Para. 38)

A54. Examples of exceptional circumstances that may arise and that may bring into question the auditor's ability to continue performing the audit include:

- The entity does not take the appropriate action regarding fraud that the auditor considers necessary in the circumstances, even where the fraud is not material to the financial statements;
- The auditor's consideration of the risks of material misstatement due to fraud and the results of audit tests indicate a significant risk of material and pervasive fraud; or
- The auditor has significant concern about the competence or integrity of management or those charged with governance.

A55. Because of the variety of the circumstances that may arise, it is not possible to describe definitively when withdrawal from an engagement is appropriate. Factors that affect the auditor's conclusion include the implications of the involvement of a member of management or of those charged with governance (which may affect the reliability of management representations) and the effects on the auditor of a continuing association with the entity.

A56. The auditor has professional and legal responsibilities in such circumstances and these responsibilities may vary by country. In some countries, for example, the auditor may be entitled to, or required to, make a statement or report to the person or persons who made the audit appointment or, in some cases, to regulatory authorities. Given the exceptional nature of the circumstances and the need to consider the legal requirements, the auditor may consider it appropriate to seek legal advice when deciding whether to withdraw from an engagement and in determining an appropriate course of action, including the possibility of reporting to shareholders, regulators or others.[22]

Considerations Specific to Public Sector Entities

A57. In many cases in the public sector, the option of withdrawing from the engagement may not be available to the auditor due to the nature of the mandate or public interest considerations.

---

20 ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit."

21 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements."

22 The IFAC *Code of Ethics for Professional Accountants* provides guidance on communications with an auditor replacing the existing auditor.

Written Representations (Ref: Para. 39)

A58. ISA 580[23] establishes requirements and provides guidance on obtaining appropriate representations from management and, where appropriate, those charged with governance in the audit. In addition to acknowledging that they have fulfilled their responsibility for the preparation of the financial statements, it is important that, irrespective of the size of the entity, management and, where appropriate, those charged with governance acknowledge their responsibility for internal control designed, implemented and maintained to prevent and detect fraud.

A59. Because of the nature of fraud and the difficulties encountered by auditors in detecting material misstatements in the financial statements resulting from fraud, it is important that the auditor obtain a written representation from management and, where appropriate, those charged with governance confirming that they have disclosed to the auditor:

(a) The results of management's assessment of the risk that the financial statements may be materially misstated as a result of fraud; and

(b) Their knowledge of actual, suspected or alleged fraud affecting the entity.

Communications to Management and with Those Charged with Governance

Communication to Management (Ref: Para. 40)

A60. When the auditor has obtained evidence that fraud exists or may exist, it is important that the matter be brought to the attention of the appropriate level of management as soon as practicable. This is so even if the matter might be considered inconsequential (for example, a minor defalcation by an employee at a low level in the entity's organization). The determination of which level of management is the appropriate one is a matter of professional judgment and is affected by such factors as the likelihood of collusion and the nature and magnitude of the suspected fraud. Ordinarily, the appropriate level of management is at least one level above the persons who appear to be involved with the suspected fraud.

Communication with Those Charged with Governance (Ref: Para. 41)

A61. The auditor's communication with those charged with governance may be made orally or in writing. ISA 260 identifies factors the auditor considers in determining whether to communicate orally or in writing.[24] Due to the nature and sensitivity of fraud involving senior management, or fraud that results in a material misstatement in the financial statements, the auditor reports such

23 ISA 580, "Written Representations."

24 ISA 260, paragraph A38.

matters on a timely basis and may consider it necessary to also report such matters in writing.

A62. In some cases, the auditor may consider it appropriate to communicate with those charged with governance when the auditor becomes aware of fraud involving employees other than management that does not result in a material misstatement. Similarly, those charged with governance may wish to be informed of such circumstances. The communication process is assisted if the auditor and those charged with governance agree at an early stage in the audit about the nature and extent of the auditor's communications in this regard.

A63. In the exceptional circumstances where the auditor has doubts about the integrity or honesty of management or those charged with governance, the auditor may consider it appropriate to obtain legal advice to assist in determining the appropriate course of action.

Other Matters Related to Fraud (Ref: Para. 42)

A64. Other matters related to fraud to be discussed with those charged with governance of the entity may include, for example:

- Concerns about the nature, extent and frequency of management's assessments of the controls in place to prevent and detect fraud and of the risk that the financial statements may be misstated.
- A failure by management to appropriately address identified significant deficiencies in internal control, or to appropriately respond to an identified fraud.
- The auditor's evaluation of the entity's control environment, including questions regarding the competence and integrity of management.
- Actions by management that may be indicative of fraudulent financial reporting, such as management's selection and application of accounting policies that may be indicative of management's effort to manage earnings in order to deceive financial statement users by influencing their perceptions as to the entity's performance and profitability.
- Concerns about the adequacy and completeness of the authorization of transactions that appear to be outside the normal course of business.

Communications to Regulatory and Enforcement Authorities (Ref: Para. 43)

A65. The auditor's professional duty to maintain the confidentiality of client information may preclude reporting fraud to a party outside the client entity. However, the auditor's legal responsibilities vary by country and, in certain circumstances, the duty of confidentiality may be overridden by statute, the law or courts of law. In some countries, the auditor of a financial institution has a statutory duty to report the occurrence of fraud to supervisory

authorities. Also, in some countries the auditor has a duty to report misstatements to authorities in those cases where management and those charged with governance fail to take corrective action.

A66. The auditor may consider it appropriate to obtain legal advice to determine the appropriate course of action in the circumstances, the purpose of which is to ascertain the steps necessary in considering the public interest aspects of identified fraud.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A67. In the public sector, requirements for reporting fraud, whether or not discovered through the audit process, may be subject to specific provisions of the audit mandate or related law, regulation or other authority.

Appendix 1

(Ref: Para. A25)

Examples of Fraud Risk Factors

The fraud risk factors identified in this Appendix are examples of such factors that may be faced by auditors in a broad range of situations. Separately presented are examples relating to the two types of fraud relevant to the auditor's consideration – that is, fraudulent financial reporting and misappropriation of assets. For each of these types of fraud, the risk factors are further classified based on the three conditions generally present when material misstatements due to fraud occur: (a) incentives/pressures, (b) opportunities, and (c) attitudes/rationalizations. Although the risk factors cover a broad range of situations, they are only examples and, accordingly, the auditor may identify additional or different risk factors. Not all of these examples are relevant in all circumstances, and some may be of greater or lesser significance in entities of different size or with different ownership characteristics or circumstances. Also, the order of the examples of risk factors provided is not intended to reflect their relative importance or frequency of occurrence.

Risk Factors Relating to Misstatements Arising from Fraudulent Financial Reporting

The following are examples of risk factors relating to misstatements arising from fraudulent financial reporting.

Incentives/Pressures

Financial stability or profitability is threatened by economic, industry, or entity operating conditions, such as (or as indicated by):

- High degree of competition or market saturation, accompanied by declining margins.
- High vulnerability to rapid changes, such as changes in technology, product obsolescence, or interest rates.
- Significant declines in customer demand and increasing business failures in either the industry or overall economy.
- Operating losses making the threat of bankruptcy, foreclosure, or hostile takeover imminent.
- Recurring negative cash flows from operations or an inability to generate cash flows from operations while reporting earnings and earnings growth.
- Rapid growth or unusual profitability especially compared to that of other companies in the same industry.

- New accounting, statutory, or regulatory requirements.

Excessive pressure exists for management to meet the requirements or expectations of third parties due to the following:

- Profitability or trend level expectations of investment analysts, institutional investors, significant creditors, or other external parties (particularly expectations that are unduly aggressive or unrealistic), including expectations created by management in, for example, overly optimistic press releases or annual report messages.
- Need to obtain additional debt or equity financing to stay competitive – including financing of major research and development or capital expenditures.
- Marginal ability to meet exchange listing requirements or debt repayment or other debt covenant requirements.
- Perceived or real adverse effects of reporting poor financial results on significant pending transactions, such as business combinations or contract awards.

Information available indicates that the personal financial situation of management or those charged with governance is threatened by the entity's financial performance arising from the following:

- Significant financial interests in the entity.
- Significant portions of their compensation (for example, bonuses, stock options, and earn-out arrangements) being contingent upon achieving aggressive targets for stock price, operating results, financial position, or cash flow.[25]
- Personal guarantees of debts of the entity.

There is excessive pressure on management or operating personnel to meet financial targets established by those charged with governance, including sales or profitability incentive goals.

Opportunities

The nature of the industry or the entity's operations provides opportunities to engage in fraudulent financial reporting that can arise from the following:

- Significant related-party transactions not in the ordinary course of business or with related entities not audited or audited by another firm.
- A strong financial presence or ability to dominate a certain industry sector that allows the entity to dictate terms or conditions to suppliers or customers that may result in inappropriate or non-arm's-length transactions.

---

25 Management incentive plans may be contingent upon achieving targets relating only to certain accounts or selected activities of the entity, even though the related accounts or activities may not be material to the entity as a whole.

- Assets, liabilities, revenues, or expenses based on significant estimates that involve subjective judgments or uncertainties that are difficult to corroborate.
- Significant, unusual, or highly complex transactions, especially those close to period end that pose difficult "substance over form" questions.
- Significant operations located or conducted across international borders in jurisdictions where differing business environments and cultures exist.
- Use of business intermediaries for which there appears to be no clear business justification.
- Significant bank accounts or subsidiary or branch operations in tax-haven jurisdictions for which there appears to be no clear business justification.

The monitoring of management is not effective as a result of the following:

- Domination of management by a single person or small group (in a non owner-managed business) without compensating controls.
- Oversight by those charged with governance over the financial reporting process and internal control is not effective.

There is a complex or unstable organizational structure, as evidenced by the following:

- Difficulty in determining the organization or individuals that have controlling interest in the entity.
- Overly complex organizational structure involving unusual legal entities or managerial lines of authority.
- High turnover of senior management, legal counsel, or those charged with governance.

Internal control components are deficient as a result of the following:

- Inadequate monitoring of controls, including automated controls and controls over interim financial reporting (where external reporting is required).
- High turnover rates or employment of accounting, internal audit, or information technology staff that are not effective.
- Accounting and information systems that are not effective, including situations involving significant deficiencies in internal control.

Attitudes/Rationalizations

- Communication, implementation, support, or enforcement of the entity's values or ethical standards by management, or the communication of inappropriate values or ethical standards, that are not effective.
- Nonfinancial management's excessive participation in or preoccupation with the selection of accounting policies or the determination of significant estimates.

- Known history of violations of securities laws or other laws and regulations, or claims against the entity, its senior management, or those charged with governance alleging fraud or violations of laws and regulations.
- Excessive interest by management in maintaining or increasing the entity's stock price or earnings trend.
- The practice by management of committing to analysts, creditors, and other third parties to achieve aggressive or unrealistic forecasts.
- Management failing to remedy known significant deficiencies in internal control on a timely basis.
- An interest by management in employing inappropriate means to minimize reported earnings for tax-motivated reasons.
- Low morale among senior management.
- The owner-manager makes no distinction between personal and business transactions.
- Dispute between shareholders in a closely held entity.
- Recurring attempts by management to justify marginal or inappropriate accounting on the basis of materiality.
- The relationship between management and the current or predecessor auditor is strained, as exhibited by the following:
    - Frequent disputes with the current or predecessor auditor on accounting, auditing, or reporting matters.
    - Unreasonable demands on the auditor, such as unrealistic time constraints regarding the completion of the audit or the issuance of the auditor's report.
    - Restrictions on the auditor that inappropriately limit access to people or information or the ability to communicate effectively with those charged with governance.
    - Domineering management behavior in dealing with the auditor, especially involving attempts to influence the scope of the auditor's work or the selection or continuance of personnel assigned to or consulted on the audit engagement.

Risk Factors Arising from Misstatements Arising from Misappropriation of Assets

Risk factors that relate to misstatements arising from misappropriation of assets are also classified according to the three conditions generally present when fraud exists: incentives/pressures, opportunities, and attitudes/rationalization. Some of the risk factors

related to misstatements arising from fraudulent financial reporting also may be present when misstatements arising from misappropriation of assets occur. For example, ineffective monitoring of management and other deficiencies in internal control may be present when misstatements due to either fraudulent financial reporting or misappropriation of assets exist. The following are examples of risk factors related to misstatements arising from misappropriation of assets.

Incentives/Pressures

Personal financial obligations may create pressure on management or employees with access to cash or other assets susceptible to theft to misappropriate those assets.

Adverse relationships between the entity and employees with access to cash or other assets susceptible to theft may motivate those employees to misappropriate those assets. For example, adverse relationships may be created by the following:

- Known or anticipated future employee layoffs.
- Recent or anticipated changes to employee compensation or benefit plans.
- Promotions, compensation, or other rewards inconsistent with expectations.

Opportunities

Certain characteristics or circumstances may increase the susceptibility of assets to misappropriation. For example, opportunities to misappropriate assets increase when there are the following:

- Large amounts of cash on hand or processed.
- Inventory items that are small in size, of high value, or in high demand.
- Easily convertible assets, such as bearer bonds, diamonds, or computer chips.
- Fixed assets which are small in size, marketable, or lacking observable identification of ownership.

Inadequate internal control over assets may increase the susceptibility of misappropriation of those assets. For example, misappropriation of assets may occur because there is the following:

- Inadequate segregation of duties or independent checks.
- Inadequate oversight of senior management expenditures, such as travel and other re-imbursements.
- Inadequate management oversight of employees responsible for assets, for example, inadequate supervision or monitoring of remote locations.
- Inadequate job applicant screening of employees with access to assets.
- Inadequate record keeping with respect to assets.

- Inadequate system of authorization and approval of transactions (for example, in purchasing).
- Inadequate physical safeguards over cash, investments, inventory, or fixed assets.
- Lack of complete and timely reconciliations of assets.
- Lack of timely and appropriate documentation of transactions, for example, credits for merchandise returns.
- Lack of mandatory vacations for employees performing key control functions.
- Inadequate management understanding of information technology, which enables information technology employees to perpetrate a misappropriation.
- Inadequate access controls over automated records, including controls over and review of computer systems event logs.

Attitudes/Rationalizations

- Disregard for the need for monitoring or reducing risks related to misappropriations of assets.
- Disregard for internal control over misappropriation of assets by overriding existing controls or by failing to take appropriate remedial action on known deficiencies in internal control.
- Behavior indicating displeasure or dissatisfaction with the entity or its treatment of the employee.
- Changes in behavior or lifestyle that may indicate assets have been misappropriated.
- Tolerance of petty theft.

Appendix 2

(Ref: Para. A40)

Examples of Possible Audit Procedures to Address the Assessed Risks of Material Misstatement Due to Fraud

The following are examples of possible audit procedures to address the assessed risks of material misstatement due to fraud resulting from both fraudulent financial reporting and misappropriation of assets. Although these procedures cover a broad range of situations, they are only examples and, accordingly they may not be the most appropriate nor necessary in each circumstance. Also the order of the procedures provided is not intended to reflect their relative importance.

Consideration at the Assertion Level

Specific responses to the auditor's assessment of the risks of material misstatement due to fraud will vary depending upon the types or combinations of fraud risk factors or conditions identified, and the classes of transactions, account balances, disclosures and assertions they may affect.

The following are specific examples of responses:

- Visiting locations or performing certain tests on a surprise or unannounced basis. For example, observing inventory at locations where auditor attendance has not been previously announced or counting cash at a particular date on a surprise basis.
- Requesting that inventories be counted at the end of the reporting period or on a date closer to period end to minimize the risk of manipulation of balances in the period between the date of completion of the count and the end of the reporting period.
- Altering the audit approach in the current year. For example, contacting major customers and suppliers orally in addition to sending written confirmation, sending confirmation requests to a specific party within an organization, or seeking more or different information.
- Performing a detailed review of the entity's quarter-end or year-end adjusting entries and investigating any that appear unusual as to nature or amount.
- For significant and unusual transactions, particularly those occurring at or near year-end, investigating the possibility of related parties and the sources of financial resources supporting the transactions.
- Performing substantive analytical procedures using disaggregated data. For example, comparing sales and cost of sales by location, line of business or month to expectations developed by the auditor.

- Conducting interviews of personnel involved in areas where a risk of material misstatement due to fraud has been identified, to obtain their insights about the risk and whether, or how, controls address the risk.
- When other independent auditors are auditing the financial statements of one or more subsidiaries, divisions or branches, discussing with them the extent of work necessary to be performed to address the assessed risk of material misstatement due to fraud resulting from transactions and activities among these components.
- If the work of an expert becomes particularly significant with respect to a financial statement item for which the assessed risk of misstatement due to fraud is high, performing additional procedures relating to some or all of the expert's assumptions, methods or findings to determine that the findings are not unreasonable, or engaging another expert for that purpose.
- Performing audit procedures to analyze selected opening balance sheet accounts of previously audited financial statements to assess how certain issues involving accounting estimates and judgments, for example, an allowance for sales returns, were resolved with the benefit of hindsight.
- Performing procedures on account or other reconciliations prepared by the entity, including considering reconciliations performed at interim periods.
- Performing computer-assisted techniques, such as data mining to test for anomalies in a population.
- Testing the integrity of computer-produced records and transactions.
- Seeking additional audit evidence from sources outside of the entity being audited.

Specific Responses—Misstatement Resulting from Fraudulent Financial Reporting

Examples of responses to the auditor's assessment of the risks of material misstatement due to fraudulent financial reporting are as follows:

Revenue Recognition

- Performing substantive analytical procedures relating to revenue using disaggregated data, for example, comparing revenue reported by month and by product line or business segment during the current reporting period with comparable prior periods. Computer-assisted audit techniques may be useful in identifying unusual or unexpected revenue relationships or transactions.
- Confirming with customers certain relevant contract terms and the absence of side agreements, because the appropriate accounting often is influenced by such terms or agreements and basis for rebates or the period to which they relate are often poorly documented. For example, acceptance criteria, delivery and payment terms, the absence of future or continuing vendor obligations, the right to return the

product, guaranteed resale amounts, and cancellation or refund provisions often are relevant in such circumstances.

- Inquiring of the entity's sales and marketing personnel or in-house legal counsel regarding sales or shipments near the end of the period and their knowledge of any unusual terms or conditions associated with these transactions.
- Being physically present at one or more locations at period end to observe goods being shipped or being readied for shipment (or returns awaiting processing) and performing other appropriate sales and inventory cutoff procedures.
- For those situations for which revenue transactions are electronically initiated, processed, and recorded, testing controls to determine whether they provide assurance that recorded revenue transactions occurred and are properly recorded.

Inventory Quantities

- Examining the entity's inventory records to identify locations or items that require specific attention during or after the physical inventory count.
- Observing inventory counts at certain locations on an unannounced basis or conducting inventory counts at all locations on the same date.
- Conducting inventory counts at or near the end of the reporting period to minimize the risk of inappropriate manipulation during the period between the count and the end of the reporting period.
- Performing additional procedures during the observation of the count, for example, more rigorously examining the contents of boxed items, the manner in which the goods are stacked (for example, hollow squares) or labeled, and the quality (that is, purity, grade, or concentration) of liquid substances such as perfumes or specialty chemicals. Using the work of an expert may be helpful in this regard.
- Comparing the quantities for the current period with prior periods by class or category of inventory, location or other criteria, or comparison of quantities counted with perpetual records.
- Using computer-assisted audit techniques to further test the compilation of the physical inventory counts – for example, sorting by tag number to test tag controls or by item serial number to test the possibility of item omission or duplication.

Management Estimates

- Using an expert to develop an independent estimate for comparison to management's estimate.
- Extending inquiries to individuals outside of management and the accounting department to corroborate management's ability and intent to carry out plans that are relevant to developing the estimate.

Specific Responses—Misstatements Due to Misappropriation of Assets

Differing circumstances would necessarily dictate different responses. Ordinarily, the audit response to an assessed risk of material misstatement due to fraud relating to misappropriation of assets will be directed toward certain account balances and classes of transactions. Although some of the audit responses noted in the two categories above may apply in such circumstances, the scope of the work is to be linked to the specific information about the misappropriation risk that has been identified.

Examples of responses to the auditor's assessment of the risk of material misstatements due to misappropriation of assets are as follows:

- Counting cash or securities at or near year-end.
- Confirming directly with customers the account activity (including credit memo and sales return activity as well as dates payments were made) for the period under audit.
- Analyzing recoveries of written-off accounts.
- Analyzing inventory shortages by location or product type.
- Comparing key inventory ratios to industry norm.
- Reviewing supporting documentation for reductions to the perpetual inventory records.
- Performing a computerized match of the vendor list with a list of employees to identify matches of addresses or phone numbers.
- Performing a computerized search of payroll records to identify duplicate addresses, employee identification or taxing authority numbers or bank accounts
- Reviewing personnel files for those that contain little or no evidence of activity, for example, lack of performance evaluations.
- Analyzing sales discounts and returns for unusual patterns or trends.
- Confirming specific terms of contracts with third parties.
- Obtaining evidence that contracts are being carried out in accordance with their terms.
- Reviewing the propriety of large and unusual expenses.
- Reviewing the authorization and carrying value of senior management and related party loans.
- Reviewing the level and propriety of expense reports submitted by senior management.

Appendix 3

(Ref: Para. A49)

Examples of Circumstances that Indicate the Possibility of Fraud

The following are examples of circumstances that may indicate the possibility that the financial statements may contain a material misstatement resulting from fraud.

Discrepancies in the accounting records, including:

- Transactions that are not recorded in a complete or timely manner or are improperly recorded as to amount, accounting period, classification, or entity policy.
- Unsupported or unauthorized balances or transactions.
- Last-minute adjustments that significantly affect financial results.
- Evidence of employees' access to systems and records inconsistent with that necessary to perform their authorized duties.
- Tips or complaints to the auditor about alleged fraud.

Conflicting or missing evidence, including:

- Missing documents.
- Documents that appear to have been altered.
- Unavailability of other than photocopied or electronically transmitted documents when documents in original form are expected to exist.
- Significant unexplained items on reconciliations.
- Unusual balance sheet changes, or changes in trends or important financial statement ratios or relationships – for example, receivables growing faster than revenues.
- Inconsistent, vague, or implausible responses from management or employees arising from inquiries or analytical procedures.
- Unusual discrepancies between the entity's records and confirmation replies.
- Large numbers of credit entries and other adjustments made to accounts receivable records.
- Unexplained or inadequately explained differences between the accounts receivable sub-ledger and the control account, or between the customer statements and the accounts receivable sub-ledger.
- Missing or non-existent cancelled checks in circumstances where cancelled checks are ordinarily returned to the entity with the bank statement.

ISA 240

ISSAI 1250

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Consideración de la normativa en la auditoría de estados financieros

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 250, "Consideración de la normativa en la auditoría de estados financieros", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1250

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 250 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
consideraciones generales P4–P7
Toma en consideración por el auditor del cumplimiento de leyes y reglamentos P8
Notificación de casos de incumplimiento presunto o detectado P9–P10

Norma iNterNaCioNal de auditoría 250
introducción
Alcance de la NIA 1
Efecto de leyes y reglamentos 2
Obligaciones relativas al cumplimiento de leyes y reglamentos 3–8
Fecha de entrada en vigor 9

objetivos **10**

Definición **11**

exigencias
Análisis por el auditor del cumplimiento de leyes y reglamentos 12–17
Procedimientos de auditoría cuando existe incumplimiento presunto o detectado 18–21
Notificación de casos de incumplimiento presunto o detectado 22–28
documentación 29

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Obligaciones relativas al cumplimiento de leyes y reglamentos A1–A6
Análisis por el auditor del cumplimiento de leyes y reglamentos A7–A12
Procedimientos de auditoría cuando no existe incumplimiento presunto o detectado A13–A18
Notificación de casos de incumplimiento presunto o detectado A19–A20
documentación A21

NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 250

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 250

consideración de la normativa en la auditoría de estados financieros

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 250, "consideración de la normativa en la auditoría de estados financieros" y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 250 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 250 establece la obligación del auditor de tomar en consideración leyes y reglamentos en una auditoría de estados financieros, pero no se aplica a otros encargos de auditoría en los que el auditor se ha comprometido expresamente a analizar el cumplimiento de leyes y reglamentos e informar separadamente de ellos.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) consideraciones generales.
   b) Toma en consideración por el auditor del cumplimiento de leyes y reglamentos.
   c) Notificación de casos de incumplimiento presunto o detectado.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 250 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 250 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en los párrafos A6 y A20.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."

cONSIdErAcIONES GENErALES

P4. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos van más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA), como se señala en el párrafo A6 de la NIA. El mandato de auditoría, o las obligaciones de las entidades del sector público, derivados de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo pueden contener objetivos adicionales, entre ellos obligaciones de auditoría o de información, cuando por ejemplo los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden esperar de los auditores del sector público que notifiquen de cualquier caso de falta de conformidad con las normas que hayan detectado. Los auditores del sector público han de tener presente estas expectativas y estar alerta para detectar casos de incumplimiento.

P5. La auditoría de cumplimiento de leyes y reglamentos suele tener en el sector público un alcance más amplio del fijado en la NIA y que puede abarcar obligaciones suplementarias como la de emitir una opinión separada sobre el cumplimiento por la entidad de leyes y reglamentos. Estas obligaciones suplementarias, y los objetivos conexos en materia de auditoría y elaboración de informes, se recogen en las directrices para la auditoría de cumplimiento de la INTOSAI (ISSAI 4000[2] y 4200[3]), a las que deberán remitirse los auditores del sector público cuando tengan estas obligaciones suplementarias.

P6. Según se señala en el párrafo 2 de la NIA, la incidencia que pueden tener leyes y reglamentos en los estados financieros varía considerablemente. En el sector público puede haber, por ejemplo, leyes y reglamentos específicos sobre la concesión de subvenciones y ayudas por un órgano público con una incidencia directa sobre sus estados financieros. El marco de información financiera puede incluir por ejemplo informes presupuestarios o de gestión, en cuyo caso los auditores del sector público necesitarán posiblemente atender a leyes y reglamentos específicos que incidan directa o indirectamente en ese tipo de información.

P7. cuando reciban un mandato más amplio como el descrito en el párrafo A6 de la NIA y el párrafo P4 citado más arriba, los auditores del sector público se asegurarán de que los hechos observados en el ámbito de sus obligaciones suplementarias han de inscribirse en el marco de la NIA con el fin de estimar su posible impacto en los estados financieros y en el informe de auditoría correspondiente.

2 ISSAI 4000, "Introducción general a las Directrices para la auditoría de cumplimiento."
3 ISSAI 4200, "Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros."

Análisis por el auditor del cumplimiento de leyes y reglamentos

P8. Al remitirse a las exigencias contenidas en el párrafo 15 de la NIA, los auditores del sector público pueden incluir también en su análisis las constataciones relativas al incumplimiento de leyes y reglamentos procedentes de otras auditorías, por ejemplo de rendimiento, llevadas a cabo por órganos de fiscalización del sector público.

Notificación de casos de incumplimiento presunto o detectado

P9. Además de la exigencia de informar a los encargados de la gobernanza que se establece en el párrafo 22 de la NIA, algunos auditores del sector público notifican todos los casos de incumplimiento de leyes y reglamentos, incluso si su importancia es claramente insignificante. Algunos órganos de fiscalización del sector público, en virtud de su mandato, pueden ordenar a la entidad que corrija todo incumplimiento cometido. En tales casos, sobre todo cuando exista un elemento de subjetividad al interpretar leyes y reglamentos, los auditores del sector público determinarán si puede verse menoscabada su independencia y, en ese supuesto, adoptar las medidas necesarias para evitarlo.

P10. Al remitirse a la exigencia contenida en el párrafo 28 de la NIA, los auditores del sector público analizarán también si entre sus obligaciones se incluye la de informar separadamente al poder legislativo y a otras autoridades competentes como el ministerio fiscal, la policía y (si así lo establece la legislación) terceros afectados.

NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 250

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 250
April 2009

International Standard on Auditing

Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 250, "Consdideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-003-8

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 250

CONSIDERATION OF LAWS AND REGULATIONS IN AN AUDIT OF FINANCIAL STATEMENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effect of Laws and Regulations	2
Responsibility for Compliance with Laws and Regulations	3-8
Effective Date	9
Objectives	10
Definition	11
Requirements	
The Auditor's Consideration of Compliance with Laws and Regulations	12-17
Audit Procedures When Non-Compliance Is Identified or Suspected	18-21
Reporting of Identified or Suspected Non-Compliance	22-28
Documentation	29
Application and Other Explanatory Material	
Responsibility for Compliance with Laws and Regulations	A1-A6
The Auditor's Consideration of Compliance with Laws and Regulations	A7-A12
Audit Procedures When Non-Compliance Is Identified or Suspected	A13-A18
Reporting of Identified or Suspected Non-Compliance	A19-A20
Documentation	A21

International Standard on Auditing (ISA) 250, “Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements” should be read in conjunction with ISA 200 “Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing.”

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to consider laws and regulations in an audit of financial statements. This ISA does not apply to other assurance engagements in which the auditor is specifically engaged to test and report separately on compliance with specific laws or regulations.

Effect of Laws and Regulations

2. The effect on financial statements of laws and regulations varies considerably. Those laws and regulations to which an entity is subject constitute the legal and regulatory framework. The provisions of some laws or regulations have a direct effect on the financial statements in that they determine the reported amounts and disclosures in an entity's financial statements. Other laws or regulations are to be complied with by management or set the provisions under which the entity is allowed to conduct its business but do not have a direct effect on an entity's financial statements. Some entities operate in heavily regulated industries (such as banks and chemical companies). Others are subject only to the many laws and regulations that relate generally to the operating aspects of the business (such as those related to occupational safety and health, and equal employment opportunity). Non-compliance with laws and regulations may result in fines, litigation or other consequences for the entity that may have a material effect on the financial statements.

Responsibility for Compliance with Laws and Regulations (Ref: Para. A1-A6)

3. It is the responsibility of management, with the oversight of those charged with governance, to ensure that the entity's operations are conducted in accordance with the provisions of laws and regulations, including compliance with the provisions of laws and regulations that determine the reported amounts and disclosures in an entity's financial statements.

Responsibility of the Auditor

4. The requirements in this ISA are designed to assist the auditor in identifying material misstatement of the financial statements due to non-compliance with laws and regulations. However, the auditor is not responsible for preventing non-compliance and cannot be expected to detect non-compliance with all laws and regulations.

5. The auditor is responsible for obtaining reasonable assurance that the financial statements, taken as a whole, are free from material misstatement,

whether caused by fraud or error.[1] In conducting an audit of financial statements, the auditor takes into account the applicable legal and regulatory framework. Owing to the inherent limitations of an audit, there is an unavoidable risk that some material misstatements in the financial statements may not be detected, even though the audit is properly planned and performed in accordance with the ISAs.[2] In the context of laws and regulations, the potential effects of inherent limitations on the auditor's ability to detect material misstatements are greater for such reasons as the following:

- There are many laws and regulations, relating principally to the operating aspects of an entity, that typically do not affect the financial statements and are not captured by the entity's information systems relevant to financial reporting.
- Non-compliance may involve conduct designed to conceal it, such as collusion, forgery, deliberate failure to record transactions, management override of controls or intentional misrepresentations being made to the auditor.
- Whether an act constitutes non-compliance is ultimately a matter for legal determination by a court of law.

Ordinarily, the further removed non-compliance is from the events and transactions reflected in the financial statements, the less likely the auditor is to become aware of it or to recognize the non-compliance.

6. This ISA distinguishes the auditor's responsibilities in relation to compliance with two different categories of laws and regulations as follows:

(a) The provisions of those laws and regulations generally recognized to have a direct effect on the determination of material amounts and disclosures in the financial statements such as tax and pension laws and regulations (see paragraph 13); and

(b) Other laws and regulations that do not have a direct effect on the determination of the amounts and disclosures in the financial statements, but compliance with which may be fundamental to the operating aspects of the business, to an entity's ability to continue its business, or to avoid material penalties (for example, compliance with the terms of an operating license, compliance with regulatory solvency requirements, or compliance with environmental regulations); non-compliance with such laws and regulations may therefore have a material effect on the financial statements (see paragraph 14).

---

1 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 5.

2 ISA 200, paragraph A51.

7. In this ISA, differing requirements are specified for each of the above categories of laws and regulations. For the category referred to in paragraph 6(a), the auditor's responsibility is to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding compliance with the provisions of those laws and regulations. For the category referred to in paragraph 6(b), the auditor's responsibility is limited to undertaking specified audit procedures to help identify non-compliance with those laws and regulations that may have a material effect on the financial statements.

8. The auditor is required by this ISA to remain alert to the possibility that other audit procedures applied for the purpose of forming an opinion on financial statements may bring instances of identified or suspected non-compliance to the auditor's attention. Maintaining professional skepticism throughout the audit, as required by ISA 200,[3] is important in this context, given the extent of laws and regulations that affect the entity.

Effective Date

9. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

10. The objectives of the auditor are:

    (a) To obtain sufficient appropriate audit evidence regarding compliance with the provisions of those laws and regulations generally recognized to have a direct effect on the determination of material amounts and disclosures in the financial statements;

    (b) To perform specified audit procedures to help identify instances of non-compliance with other laws and regulations that may have a material effect on the financial statements; and

    (c) To respond appropriately to non-compliance or suspected non-compliance with laws and regulations identified during the audit.

Definition

11. For the purposes of this ISA, the following term has the meaning attributed below:

    Non-compliance – Acts of omission or commission by the entity, either intentional or unintentional, which are contrary to the prevailing laws or regulations. Such acts include transactions entered into by, or in the name of, the entity, or on its behalf, by those charged with governance, management or employees. Non-compliance does not include personal misconduct (unrelated

[3] ISA 200, paragraph 15.

to the business activities of the entity) by those charged with governance, management or employees of the entity.

Requirements

The Auditor's Consideration of Compliance with Laws and Regulations

12. As part of obtaining an understanding of the entity and its environment in accordance with ISA 315,[4] the auditor shall obtain a general understanding of:

    (a) The legal and regulatory framework applicable to the entity and the industry or sector in which the entity operates; and

    (b) How the entity is complying with that framework. (Ref: Para. A7)

13. The auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence regarding compliance with the provisions of those laws and regulations generally recognized to have a direct effect on the determination of material amounts and disclosures in the financial statements. (Ref: Para. A8)

14. The auditor shall perform the following audit procedures to help identify instances of non-compliance with other laws and regulations that may have a material effect on the financial statements: (Ref: Para. A9-A10)

    (a) Inquiring of management and, where appropriate, those charged with governance, as to whether the entity is in compliance with such laws and regulations; and

    (b) Inspecting correspondence, if any, with the relevant licensing or regulatory authorities.

15. During the audit, the auditor shall remain alert to the possibility that other audit procedures applied may bring instances of non-compliance or suspected non-compliance with laws and regulations to the auditor's attention. (Ref: Para. A11)

16. The auditor shall request management and, where appropriate, those charged with governance to provide written representations that all known instances of non-compliance or suspected non-compliance with laws and regulations whose effects should be considered when preparing financial statements have been disclosed to the auditor. (Ref: Para. A12)

17. In the absence of identified or suspected non-compliance, the auditor is not required to perform audit procedures regarding the entity's compliance with laws and regulations, other than those set out in paragraphs 12-16.

---

[4] ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 11.

Audit Procedures When Non-Compliance Is Identified or Suspected

18. If the auditor becomes aware of information concerning an instance of non-compliance or suspected non-compliance with laws and regulations, the auditor shall obtain: (Ref: Para. A13)

    (a) An understanding of the nature of the act and the circumstances in which it has occurred; and

    (b) Further information to evaluate the possible effect on the financial statements. (Ref: Para. A14)

19. If the auditor suspects there may be non-compliance, the auditor shall discuss the matter with management and, where appropriate, those charged with governance. If management or, as appropriate, those charged with governance do not provide sufficient information that supports that the entity is in compliance with laws and regulations and, in the auditor's judgment, the effect of the suspected non-compliance may be material to the financial statements, the auditor shall consider the need to obtain legal advice. (Ref: Para. A15-A16)

20. If sufficient information about suspected non-compliance cannot be obtained, the auditor shall evaluate the effect of the lack of sufficient appropriate audit evidence on the auditor's opinion.

21. The auditor shall evaluate the implications of non-compliance in relation to other aspects of the audit, including the auditor's risk assessment and the reliability of written representations, and take appropriate action. (Ref: Para. A17-A18)

Reporting of Identified or Suspected Non-Compliance

Reporting Non-Compliance to Those Charged with Governance

22. Unless all of those charged with governance are involved in management of the entity, and therefore are aware of matters involving identified or suspected non-compliance already communicated by the auditor,[5] the auditor shall communicate with those charged with governance matters involving non-compliance with laws and regulations that come to the auditor's attention during the course of the audit, other than when the matters are clearly inconsequential.

23. If, in the auditor's judgment, the non-compliance referred to in paragraph 22 is believed to be intentional and material, the auditor shall communicate the matter to those charged with governance as soon as practicable.

---

5 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 13.

24. If the auditor suspects that management or those charged with governance are involved in non-compliance, the auditor shall communicate the matter to the next higher level of authority at the entity, if it exists, such as an audit committee or supervisory board. Where no higher authority exists, or if the auditor believes that the communication may not be acted upon or is unsure as to the person to whom to report, the auditor shall consider the need to obtain legal advice.

Reporting Non-Compliance in the Auditor's Report on the Financial Statements

25. If the auditor concludes that the non-compliance has a material effect on the financial statements, and has not been adequately reflected in the financial statements, the auditor shall, in accordance with ISA 705, express a qualified opinion or an adverse opinion on the financial statements.[6]

26. If the auditor is precluded by management or those charged with governance from obtaining sufficient appropriate audit evidence to evaluate whether non-compliance that may be material to the financial statements has, or is likely to have, occurred, the auditor shall express a qualified opinion or disclaim an opinion on the financial statements on the basis of a limitation on the scope of the audit in accordance with ISA 705.

27. If the auditor is unable to determine whether non-compliance has occurred because of limitations imposed by the circumstances rather than by management or those charged with governance, the auditor shall evaluate the effect on the auditor's opinion in accordance with ISA 705.

Reporting Non-Compliance to Regulatory and Enforcement Authorities

28. If the auditor has identified or suspects non-compliance with laws and regulations, the auditor shall determine whether the auditor has a responsibility to report the identified or suspected non-compliance to parties outside the entity. (Ref: Para. A19-A20)

Documentation

29. The auditor shall include in the audit documentation identified or suspected non-compliance with laws and regulations and the results of discussion with management and, where applicable, those charged with governance and other parties outside the entity.[7] (Ref: Para. A21)

***

6 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report," paragraphs 7-8.

7 ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8-11, and paragraph A6.

Application and Other Explanatory Material

Responsibility for Compliance with Laws and Regulations (Ref: Para. 3-8)

A1. It is the responsibility of management, with the oversight of those charged with governance, to ensure that the entity's operations are conducted in accordance with laws and regulations. Laws and regulations may affect an entity's financial statements in different ways: for example, most directly, they may affect specific disclosures required of the entity in the financial statements or they may prescribe the applicable financial reporting framework. They may also establish certain legal rights and obligations of the entity, some of which will be recognized in the entity's financial statements. In addition, laws and regulations may impose penalties in cases of non-compliance.

A2. The following are examples of the types of policies and procedures an entity may implement to assist in the prevention and detection of non-compliance with laws and regulations:

- Monitoring legal requirements and ensuring that operating procedures are designed to meet these requirements.
- Instituting and operating appropriate systems of internal control.
- Developing, publicizing and following a code of conduct.
- Ensuring employees are properly trained and understand the code of conduct.
- Monitoring compliance with the code of conduct and acting appropriately to discipline employees who fail to comply with it.
- Engaging legal advisors to assist in monitoring legal requirements.
- Maintaining a register of significant laws and regulations with which the entity has to comply within its particular industry and a record of complaints.

In larger entities, these policies and procedures may be supplemented by assigning appropriate responsibilities to the following:

- An internal audit function.
- An audit committee.
- A compliance function.

Responsibility of the Auditor

A3. Non-compliance by the entity with laws and regulations may result in a material misstatement of the financial statements. Detection of non-compliance, regardless of materiality, may affect other aspects of the audit

including, for example, the auditor's consideration of the integrity of management or employees.

A4. Whether an act constitutes non-compliance with laws and regulations is a matter for legal determination, which is ordinarily beyond the auditor's professional competence to determine. Nevertheless, the auditor's training, experience and understanding of the entity and its industry or sector may provide a basis to recognize that some acts, coming to the auditor's attention, may constitute non-compliance with laws and regulations.

A5. In accordance with specific statutory requirements, the auditor may be specifically required to report, as part of the audit of the financial statements, on whether the entity complies with certain provisions of laws or regulations. In these circumstances, ISA 700[8] or ISA 800[9] deal with how these audit responsibilities are addressed in the auditor's report. Furthermore, where there are specific statutory reporting requirements, it may be necessary for the audit plan to include appropriate tests for compliance with these provisions of the laws and regulations.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A6. In the public sector, there may be additional audit responsibilities with respect to the consideration of laws and regulations which may relate to the audit of financial statements or may extend to other aspects of the entity's operations.

The Auditor's Consideration of Compliance with Laws and Regulations

Obtaining an Understanding of the Legal and Regulatory Framework (Ref: Para. 12)

A7. To obtain a general understanding of the legal and regulatory framework, and how the entity complies with that framework, the auditor may, for example:

- Use the auditor's existing understanding of the entity's industry, regulatory and other external factors;
- Update the understanding of those laws and regulations that directly determine the reported amounts and disclosures in the financial statements;
- Inquire of management as to other laws or regulations that may be expected to have a fundamental effect on the operations of the entity;
- Inquire of management concerning the entity's policies and procedures regarding compliance with laws and regulations; and

8 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraph 38.

9 ISA 800 "Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks," paragraph 11.

- Inquire of management regarding the policies or procedures adopted for identifying, evaluating and accounting for litigation claims.

Laws and Regulations Generally Recognized to Have a Direct Effect on the Determination of Material Amounts and Disclosures in the Financial Statements (Ref: Para. 13)

A8. Certain laws and regulations are well-established, known to the entity and within the entity's industry or sector, and relevant to the entity's financial statements (as described in paragraph 6(a)). They could include those that relate to, for example:

- The form and content of financial statements;
- Industry-specific financial reporting issues;
- Accounting for transactions under government contracts; or
- The accrual or recognition of expenses for income tax or pension costs.

Some provisions in those laws and regulations may be directly relevant to specific assertions in the financial statements (for example, the completeness of income tax provisions), while others may be directly relevant to the financial statements as a whole (for example, the required statements constituting a complete set of financial statements). The aim of the requirement in paragraph 13 is for the auditor to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the determination of amounts and disclosures in the financial statements in compliance with the relevant provisions of those laws and regulations.

Non-compliance with other provisions of such laws and regulations and other laws and regulations may result in fines, litigation or other consequences for the entity, the costs of which may need to be provided for in the financial statements, but are not considered to have a direct effect on the financial statements as described in paragraph 6(a).

Procedures to Identify Instances of Non-Compliance—Other Laws and Regulations (Ref: Para. 14)

A9. Certain other laws and regulations may need particular attention by the auditor because they have a fundamental effect on the operations of the entity (as described in paragraph 6(b)). Non-compliance with laws and regulations that have a fundamental effect on the operations of the entity may cause the entity to cease operations, or call into question the entity's continuance as a going concern. For example, non-compliance with the requirements of the entity's license or other entitlement to perform its operations could have such an impact (for example, for a bank, non-compliance with capital or investment requirements). There are also many laws and regulations relating principally to the operating aspects of the

entity that typically do not affect the financial statements and are not captured by the entity's information systems relevant to financial reporting.

A10. As the financial reporting consequences of other laws and regulations can vary depending on the entity's operations, the audit procedures required by paragraph 14 are directed to bringing to the auditor's attention instances of non-compliance with laws and regulations that may have a material effect on the financial statements.

Non-Compliance Brought to the Auditor's Attention by Other Audit Procedures (Ref: Para. 15)

A11. Audit procedures applied to form an opinion on the financial statements may bring instances of non-compliance or suspected non-compliance with laws and regulations to the auditor's attention. For example, such audit procedures may include:

- Reading minutes;
- Inquiring of the entity's management and in-house legal counsel or external legal counsel concerning litigation, claims and assessments; and
- Performing substantive tests of details of classes of transactions, account balances or disclosures.

Written Representations (Ref: Para. 16)

A12. Because the effect on financial statements of laws and regulations can vary considerably, written representations provide necessary audit evidence about management's knowledge of identified or suspected non-compliance with laws and regulations, whose effects may have a material effect on the financial statements. However, written representations do not provide sufficient appropriate audit evidence on their own and, accordingly, do not affect the nature and extent of other audit evidence that is to be obtained by the auditor.[10]

Audit Procedures When Non-Compliance Is Identified or Suspected

Indications of Non-Compliance with Laws and Regulations (Ref: Para. 18)

A13. If the auditor becomes aware of the existence of, or information about, the following matters, it may be an indication of non-compliance with laws and regulations:

- Investigations by regulatory organizations and government departments or payment of fines or penalties.

[10] ISA 580, "Written Representations," paragraph 4.

- Payments for unspecified services or loans to consultants, related parties, employees or government employees.
- Sales commissions or agent's fees that appear excessive in relation to those ordinarily paid by the entity or in its industry or to the services actually received.
- Purchasing at prices significantly above or below market price.
- Unusual payments in cash, purchases in the form of cashiers' cheques payable to bearer or transfers to numbered bank accounts.
- Unusual transactions with companies registered in tax havens.
- Payments for goods or services made other than to the country from which the goods or services originated.
- Payments without proper exchange control documentation.
- Existence of an information system which fails, whether by design or by accident, to provide an adequate audit trail or sufficient evidence.
- Unauthorized transactions or improperly recorded transactions.
- Adverse media comment.

Matters Relevant to the Auditor's Evaluation (Ref: Para. 18(b))

A14. Matters relevant to the auditor's evaluation of the possible effect on the financial statements include:

- The potential financial consequences of non-compliance with laws and regulations on the financial statements including, for example, the imposition of fines, penalties, damages, threat of expropriation of assets, enforced discontinuation of operations, and litigation.
- Whether the potential financial consequences require disclosure.
- Whether the potential financial consequences are so serious as to call into question the fair presentation of the financial statements, or otherwise make the financial statements misleading.

Audit Procedures (Ref: Para. 19)

A15. The auditor may discuss the findings with those charged with governance where they may be able to provide additional audit evidence. For example, the auditor may confirm that those charged with governance have the same understanding of the facts and circumstances relevant to transactions or events that have led to the possibility of non-compliance with laws and regulations.

A16. If management or, as appropriate, those charged with governance do not provide sufficient information to the auditor that the entity is in fact in compliance with laws and regulations, the auditor may consider it appropriate to consult with the entity's in-house legal counsel or external legal counsel about the application of the laws and regulations to the circumstances, including the possibility of fraud, and the possible effects on the financial statements. If it is not considered appropriate to consult with the entity's legal counsel or if the auditor is not satisfied with the legal counsel's opinion, the auditor may consider it appropriate to consult the auditor's own legal counsel as to whether a contravention of a law or regulation is involved, the possible legal consequences, including the possibility of fraud, and what further action, if any, the auditor would take.

Evaluating the Implications of Non-Compliance (Ref: Para. 21)

A17. As required by paragraph 21, the auditor evaluates the implications of non-compliance in relation to other aspects of the audit, including the auditor's risk assessment and the reliability of written representations. The implications of particular instances of non-compliance identified by the auditor will depend on the relationship of the perpetration and concealment, if any, of the act to specific control activities and the level of management or employees involved, especially implications arising from the involvement of the highest authority within the entity.

A18. In exceptional cases, the auditor may consider whether withdrawal from the engagement, where withdrawal is possible under applicable law or regulation, is necessary when management or those charged with governance do not take the remedial action that the auditor considers appropriate in the circumstances, even when the non-compliance is not material to the financial statements. When deciding whether withdrawal from the engagement is necessary, the auditor may consider seeking legal advice. If withdrawal from the engagement is not possible, the auditor may consider alternative actions, including describing the non-compliance in an Other Matter(s) paragraph in the auditor's report.[11]

Reporting of Identified or Suspected Non-Compliance

Reporting Non-Compliance to Regulatory and Enforcement Authorities (Ref: Para. 28)

A19. The auditor's professional duty to maintain the confidentiality of client information may preclude reporting identified or suspected non-compliance with laws and regulations to a party outside the entity. However, the auditor's legal responsibilities vary by jurisdiction and, in certain circumstances, the duty of confidentiality may be overridden by statute, the

11 ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report," paragraph 8.

law or courts of law. In some jurisdictions, the auditor of a financial institution has a statutory duty to report the occurrence, or suspected occurrence, of non-compliance with laws and regulations to supervisory authorities. Also, in some jurisdictions, the auditor has a duty to report misstatements to authorities in those cases where management and, where applicable, those charged with governance fail to take corrective action. The auditor may consider it appropriate to obtain legal advice to determine the appropriate course of action.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A20. A public sector auditor may be obliged to report on instances of non-compliance to the legislature or other governing body or to report them in the auditor's report.

Documentation (Ref: Para. 29)

A21. The auditor's documentation of findings regarding identified or suspected non-compliance with laws and regulations may include, for example:

- Copies of records or documents.
- Minutes of discussions held with management, those charged with governance or parties outside the entity.

ISA 250

ISSAI 1260

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera – Comunicación con los encargados de la gobernanza

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

ISSAI 1260

Nota de Práctica[1] para la (Propuesta de) [2] Norma Internacional de Auditoría *[International Standard on Auditing (ISA)]* 260 (revisada y con nueva redacción) – Comunicación con los encargados de la gobernanza

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones suplementarias a los auditores del sector público sobre la (propuesta) Norma Internacional de Auditoría (ISA) 260 (revisada y con nueva redacción) – Comunicación con los encargados de la gobernanza. Esta Nota de Práctica es para leerse en conjunto con la ISA correspondiente. La Nota de Práctica entra en vigor en la misma fecha que la ISA.

Descripción de la ISA

El propósito de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) es la responsabilidad del auditor de comunicarse con los encargados de la gobernanza en relación con una auditoría de estados financieros. Aunque la ISA se aplica con independencia de la estructura o el tamaño de la estructura de gobernanza de una entidad, se aplican consideraciones particulares cuando todos los encargados de la gobernanza están implicados en la dirección de una entidad, y en las entidades cuyas acciones cotizan en bolsa. La ISA no estipula requisitos referentes a la comunicación del auditor con la gerencia o los propietarios de una entidad, a menos que éstos también desempeñen una función de gobernanza.

La (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) entra en vigor para las auditorías de estados financieros en los períodos que comienzan en o después de (insertar fecha)[3]

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica sigue a los encabezamientos de la ISA y proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con estas áreas:

a. Ámbito de la ISA

b. Los encargados de la gobernanza

---

[1] Todas las Notas de Práctica se toman en consideración junto con las Consideraciones Generales de las Directrices de Auditoría Financiera.

[2] Esta Nota de Práctica se inspira en el Proyecto de Propuesta de la ISA 260 (revisada y con nueva redacción), que fue publicado por el International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) en octubre de 2006. Podría necesitarse actualizarla el IAASB apruebe y publique la versión final de la ISA 260 (revisada y con nueva redacción).

[3] Esta fecha no será anterior al 15 de diciembre de 2008.

c. Asuntos que deberán comunicarse

d. El proceso de comunicación

Aplicabilidad de la ISA en la auditoría del sector público

P2. La (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) es aplicable para los auditores de entidades del sector público en su función de auditores de los estados financieros.

Orientaciones adicionales sobre cuestiones del sector público

Ámbito de la ISA

P3. Los objetivos de una auditoría de estados financieros del sector público a menudo son más amplios que limitarse a expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido preparados, en todos los aspectos importantes, de conformidad con el marco aplicable de información financiera (es decir, el ámbito de las ISA). Los mandatos de auditoría, o las obligaciones de las entidades del sector público, que proceden de la legislación, la reglamentación, las directrices ministeriales, los requisitos de la política gubernamental o las disposiciones del poder legislativo pueden implicar objetivos adicionales. Estos objetivos adicionales pueden incluir responsabilidades de auditoría y de información, por ejemplo, relacionadas con la información cuando el auditor haya encontrado casos de incumplimiento de mandatos, incluidos los relacionados con el presupuesto y la rendición de cuentas, y/o la información sobre la eficacia del control interno. El párrafo 3 de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) reconoce que podría existir la necesidad de comunicar otros
asuntos, como consecuencia de la ley o reglamentación, a los encargados de la gobernanza, mediante un acuerdo con la entidad o mediante requisitos adicionales aplicables al compromiso de auditoría.

Los encargados de la gobernanza

P4. El párrafo 7 de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) estipula que el auditor debe determinar cuáles son las personas o la persona adecuada dentro de la estructura de gobernanza de la entidad con la que va a comunicarse. En el sector público, las responsabilidades de gobernanza pueden corresponder a diversos niveles organizacionales, así como a diversas funciones (es decir, tanto verticalmente como horizontalmente). Como consecuencia, puede haber casos en los que existan varios grupos distintos que se encarguen de la gobernanza. Además, una auditoría del sector público podría incluir tanto los objetivos de los estados financieros como los objetivos de cumplimiento, y en algunos casos, esto podría implicar a diversos órganos de gobernanza.

P5. Cuando se comuniquen asuntos a subgrupos de encargados de la gobernanza, como se expone en el párrafo 9 de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción), los auditores del sector público quizás necesiten transmitir la información, en su totalidad o resumida, al órgano de gobierno en su conjunto. Esto es particularmente relevante en el sector público, donde no es

infrecuente que los encargados de la gobernanza participen en la dirección de la entidad. Los auditores del sector público necesitan mostrarse especialmente sensibles con objeto de satisfacer las necesidades y expectativas del poder legislativo o de los reguladores adecuados acerca de las cuestiones comunicadas a otros niveles de gobernanza, en particular cuando los asuntos pueden ser objeto de especulación o de un amplio interés público.

Asuntos que deberán comunicarse

P6. El párrafo 13 de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) requiere que el auditor comunique a los encargados de la gobernanza una visión general del ámbito y el tiempo previstos para la auditoría. En el sector público este requisito puede lograrse por diversos medios. Por ejemplo, el ámbito y el tiempo de la auditoría pueden definirse en la legislación pertinente o en el mandato de auditoría, o los auditores del sector público pueden comunicar una visión general del ámbito y el tiempo previsto de la auditoría en la carta de compromiso.

P7. El párrafo A15 (b) de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) estipula que la comunicación referente al ámbito y el tiempo previsto de la auditoría puede ayudar al auditor a comprender mejor la entidad y su entorno. Los auditores del sector público pueden considerar útil comunicar su punto de vista acerca de cuáles son los componentes de la información financiera que es preciso incluir en los estados financieros de la entidad, y emplear la respuesta de la entidad para verificar su punto de vista. Por ejemplo, puede resultar difícil determinar si, y en qué medida, las empresas conjuntas (incluidas las entidades del sector público o privado) deben incluirse en los estados financieros consolidados de una entidad fiscalizada.

P8. El párrafo 14 de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) enumera los descubrimientos importantes de la auditoría que el auditor está obligado a comunicar a los encargados de la gobernanza. A menudo, los auditores del sector público son los auditores designados por el gobierno, o forman parte de éste y de su administración. En tal situación los auditores del sector público tienen acceso a la información procedente de otras entidades y de sus auditorías, lo cual podría ser relevante para los encargados de la gobernanza. Ejemplos de esto pueden ser errores importantes en las transacciones con la entidad auditada, que también afecten a otras entidades, o los diseños de los controles pertinentes que han dado origen a mejoras de eficiencia en otras entidades. Comunicar este tipo de información a los encargados de la gobernanza puede añadir valor a la auditoría cuando las circunstancias lo permitan. Sin embargo, la legislación, las reglamentaciones, las directrices ministeriales o los requisitos éticos pueden impedir la comunicación de este tipo de información.

P9. La independencia y objetividad de los auditores del sector público son decisivas para (a) hacer que los gobiernos rindan cuentas al poder legislativo y al público en general, y (b) ayudar a descubrir amenazas en la correcta administración de los fondos públicos, por ejemplo la posible corrupción. Los requisitos que figuran en el párrafo 15 de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) acerca de la comunicación del cumplimiento de los requisitos éticos pertinentes que hacen referencia a la independencia que se les aplica a los auditores del sector público. Además de las áreas que aparecen en el Código de Ética para Contables Profesionales publicado por la International

Federation of Accountants (IFAC), las cuestiones del Código de Ética de la INTOSAI, por ejemplo la neutralidad política, pueden asumir una importancia particular en el contexto del sector público.

El proceso de comunicación

P10. Los párrafos 19 y 20 de la (propuesta) ISA 260 (revisada y con nueva redacción) estipulan que el auditor evalúe si la comunicación bidireccional entre el auditor y los encargados de la gobernanza ha sido adecuada para el propósito de la auditoría. Si la comunicación bidireccional no es la adecuada, la ISA exige que el auditor lleve a cabo la acción apropiada. En el sector público la acción apropiada puede incluir la comunicación con el poder legislativo, los reguladores pertinentes o las agencias que conceden los fondos.

International Auditing and Assurance Standards Board

Exposure Draft
October 2006

Proposed Redrafted International Standard on Auditing

ISA 260 (Revised), Communication with Those Charged with Governance

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

The International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC), approved the exposure draft of International Standard on Auditing (ISA) 260 (Revised and Redrafted), "Communication with Those Charged with Governance" for publication in October 2006. **The proposed ISA may be modified in light of comments received before being issued in final form**.

The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high-quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high-quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copies of the exposure draft may be downloaded free-of-charge from the IFAC website at http://www.ifac.org.

Copyright © October 2006 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work to achieve maximum exposure and feedback provided that each copy bears the following credit line: "Copyright © October 2006 by the International Federation of Accountants. All rights reserved. Used with permission."

EXPOSURE DRAFT

PROPOSED INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 260 (REVISED AND REDRAFTED)

COMMUNICATION WITH THOSE CHARGED WITH GOVERNANCE

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after [date])*

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-3
Effective Date	4
Objectives	5
Definitions	6
Requirements	
Those Charged with Governance	7-10
Matters to be Communicated	11-15
The Communication Process	16-20
Documentation	21
Application and Other Explanatory Material	
The Role of Communication	A1-A5
Those Charged with Governance	A6-A12
Matters to be Communicated	A13-A31
The Communication Process	A32-A48
Documentation	A49
Appendix 1: Requirements of ISQC 1 and Other ISAs that Refer to Communications with Those Charged with Governance	
Appendix 2: Qualitative Aspects of Accounting Practices	

International Standard on Auditing (ISA) 260 (Revised and Redrafted), "Communication with Those Charged with Governance" should be read in the context of the "Preface to the International Standards on Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance and Related Services," which sets out the authority of ISAs.

* See footnote 1.

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to communicate with those charged with governance in relation to an audit of financial statements. Although this ISA applies irrespective of an entity's governance structure or size, particular considerations apply where all of those charged with governance are involved in managing an entity, and for listed entities. This ISA does not establish requirements regarding the auditor's communication with an entity's management or owners unless they are also charged with a governance role.

2. This ISA has been drafted in terms of an audit of financial statements, but may also be applicable, adapted as necessary in the circumstances, to audits of other historical financial information when those charged with governance have a responsibility to oversee the preparation and presentation of the other historical financial information.

3. Recognizing the importance of effective two-way communication during an audit of financial statements, this ISA provides an overarching framework for the auditor's communication with those charged with governance, and identifies some specific matters to be communicated with them. Additional matters to be communicated, which complement the requirements of this ISA, are identified in other ISAs (see Appendix 1). Further matters, not required by this ISA, may be required to be communicated by laws or regulations, by agreement with the entity, or by additional requirements applicable to the engagement, e.g., the standards of a national professional accountancy body. Nothing in this ISA precludes the auditor from communicating any other matters to those charged with governance. (Ref: Para. A28-A31)

Effective Date

4. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after [date].[1]

Objectives

5. The objectives of the auditor are to:

   (a) Communicate clearly with those charged with governance the responsibilities of the auditor in relation to the financial statement audit, and the scope and timing of the audit;

   (b) Obtain from those charged with governance, information relevant to the audit; and

   (c) Provide those charged with governance with timely observations arising from the audit that are relevant to their responsibility to oversee the financial reporting process. (Ref: Para. A1-A5)

Definitions

6. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

---

[1] This date will not be earlier than December 15, 2008.

(a) "Those charged with governance" means the person(s)[2] with responsibility for overseeing the strategic direction of the entity and obligations related to the accountability of the entity. This includes overseeing the financial reporting process. For some entities in some jurisdictions, those charged with governance may include some or all management personnel, e.g., executive members of a governance board of a private or public sector entity, or an owner-manager. In some cases, those charged with governance are responsible for approving[3] the entity's financial statements (in other cases management has this responsibility). For discussion of the diversity of governance structures, see paragraphs A6-A12.

(b) "Management" means the person(s)[2] who have executive responsibility for the conduct of the entity's operations. For some entities in some jurisdictions, management includes some or all of those charged with governance, e.g., executive members of a governance board, or an owner-manager. Management is responsible for preparing the financial statements, overseen by those charged with governance, and in some cases management is also responsible for approving[3] the entity's financial statements (in other cases those charged with governance have this responsibility).

Requirements

Those Charged with Governance

7. The auditor shall determine the appropriate person(s) within the entity's governance structure with whom to communicate. The appropriate person(s) may vary depending on the matter to be communicated.

8. When the appropriate person(s) with whom to communicate is not clearly identifiable from the engagement circumstances, the auditor shall agree with the engaging party on the relevant person(s) within the entity's governance structure. (Ref: Para. A6-A9)

Communication with a Subgroup of Those Charged with Governance

9. The auditor shall consider whether communication with a subgroup of those charged with governance, e.g., an audit committee, or an individual, adequately fulfills the auditor's responsibility to communicate with those charged with governance. In some circumstances, the auditor may also need to communicate with the governing body. (Ref: Para. A10-A11)

When All of Those Charged with Governance are Involved in Managing the Entity

10. In some cases, all of those charged with governance are involved in managing the entity, e.g., a small business where a single owner manages the entity and no one else has a governance role. In these cases, if matters required by this ISA are communicated with person(s) with management responsibilities, and those person(s) also have governance responsibilities, the matters need not be communicated again with those same person(s) in their governance role. These matters are noted in paragraph 14(c).

---

2 "Person" in this context could be an organization, e.g., a corporate trustee (i.e., not necessarily a "natural person").

3 "Approving" in this context means they have the authority to conclude that all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared.

The auditor shall nonetheless consider whether communication with person(s) with management responsibilities adequately informs all of those with whom the auditor would otherwise communicate in their governance capacity. (Ref: Para. A12)

Matters to be Communicated

11. Communication by management with those charged with governance of matters the auditor is required to communicate does not relieve the auditor of the responsibility to also communicate them. Communication of these matters by management may, however, affect the form or timing of the auditor's communication with those charged with governance.

The Auditor's Responsibilities in Relation to the Financial Statement Audit

12. The auditor shall communicate with those charged with governance the responsibilities of the auditor in relation to the financial statement audit, including that:

    (a) The auditor is responsible for forming and expressing an opinion on the financial statements that have been prepared by management with the oversight of those charged with governance; and

    (b) The audit of the financial statements does not relieve management or those charged with governance of their responsibilities.

    This communication is often included in the engagement letter or other form of contract that records the agreed terms of the engagement. (Ref: Para. A13-A14)

Planned Scope and Timing of the Audit

13. The auditor shall communicate with those charged with governance an overview of the planned scope and timing of the audit. (Ref: Para. A15-A19)

Significant Findings from the Audit

14. The auditor shall communicate with those charged with governance (Ref: Para. A20):

    (a) The auditor's views about significant qualitative aspects of the entity's accounting practices, including accounting policies, accounting estimates and financial statement disclosures. When applicable, the auditor shall explain to those charged with governance why the auditor considers a significant accounting practice not to be appropriate and, when considered necessary, shall request changes (Ref: Para. A21-A22);

    (b) Significant difficulties, if any, encountered during the audit (Ref: Para. A23);

    (c) Unless all of those charged with governance are involved in managing the entity: (i)

        Material weaknesses, if any, in the design, implementation or operating effectiveness of internal control that have come to the auditor's attention and have been communicated to management as required by ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement Through Understanding the Entity and Its Environment," or ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks;"

        (ii) Significant matters, if any, arising from the audit that were discussed, or subject to correspondence with management (Ref: Para. A24); and

(iii) Representations the auditor is requesting from management; and

(d) Other matters, if any, arising from the audit that are, in the auditor's professional judgment, significant to the oversight of the financial reporting process (Ref: Para. A25).

Auditor Independence

15. In the case of listed entities,[4] the auditor shall communicate with those charged with governance:

(a) A statement that the engagement team and others in the firm as appropriate,[5] the firm and, when applicable, network firms have complied with relevant ethical requirements[6] regarding independence; and

(b) (i) All relationships and other matters between the firm, network firms, and the entity that, in the auditor's professional judgment, may reasonably be thought to bear on independence.[7] This shall include total fees charged during the period covered by the financial statements for audit and non-audit services provided by the firm and network firms to the entity and components controlled by the entity. These fees shall be allocated to categories that are appropriate to assist those charged with governance in assessing the effect of services on the independence of the auditor; and

(ii) The related safeguards that have been applied to eliminate identified threats to independence or reduce them to an acceptable level. (Ref: Para. A26-A27)

The Communication Process

Establishing the Communication Process

16. The auditor shall communicate with those charged with governance the form, timing and expected general content of communications. (Ref: Para. A32-A40)

Forms of Communication

17. The auditor shall communicate in writing with those charged with governance regarding auditor independence when required by paragraph 15, and significant findings from the audit when, in the auditor's professional judgment, oral communication would not be adequate. Written communications need not include all matters that arose during the course of the audit. (Ref: Para. A41-A43)

---

4 The *IFAC Code of Ethics for Professional Accountants* (IFAC Code) defines a listed entity as: "An entity whose shares, stock or debt are quoted or listed on a recognized stock exchange, or are marketed under the regulations of a recognized stock exchange or other equivalent body."

5 The IFAC Code requires that "members of assurance teams, firms and, when applicable, network firms be independent of assurance clients." In addition to the members of the engagement team, the IFAC Code includes as part of the assurance team, "all others within a firm who can directly influence the outcome of the assurance engagement." See the definitions section of the IFAC Code for further elaboration.

6 Relevant ethical requirements ordinarily comprise the IFAC Code together with national requirements that are more restrictive.

7 This is a requirement of the IFAC Code.

Timing of Communications

18. The auditor shall communicate with those charged with governance on a timely basis. (Ref: Para. A44-A45)

Adequacy of the Communication Process

19. The auditor shall evaluate whether the two-way communication between the auditor and those charged with governance has been adequate for the purpose of the audit. If it has not, the auditor shall take appropriate action to address the effectiveness of the communication process. If the two-way communication between the auditor and those charged with governance is not adequate, there is a risk the auditor may not have obtained all the audit evidence required to form an opinion on the financial statements. The auditor shall consider the effect, if any, on the auditor's assessment of the risks of material misstatements.

20. The auditor need not design specific procedures to support the evaluation required by the preceding paragraph; rather, that evaluation may be based on observations resulting from audit procedures performed for other purposes. (Ref: Para. A46-48)

Documentation

21. Where matters required by this ISA to be communicated are communicated orally, the auditor shall document them, and how, and to whom they were communicated. Where matters have been communicated in writing, the auditor shall retain a copy of the communication. (Ref: Para. A49)

* * *

Application and Other Explanatory Material

The Role of Communication (Ref: Para. 5)

A1. This ISA focuses primarily on communications from the auditor to those charged with governance. However, effective two-way communication is also very important in assisting:

(a) The auditor and those charged with governance in understanding matters related to the audit in context, and in developing a constructive working relationship. This relationship is developed while maintaining the auditor's independence and objectivity;

(b) The auditor in obtaining from those charged with governance information relevant to the audit. For example, those charged with governance may assist the auditor in understanding the entity and its environment, in identifying appropriate sources of audit evidence, and in providing information about specific transactions or events; and

(c) Those charged with governance in fulfilling their responsibility to oversee the financial reporting process, thereby reducing the risks of material misstatement of the financial statements.

A2. Although the auditor is responsible for communicating matters required by this ISA, management also has a responsibility to communicate matters of governance interest to

those charged with governance. Communication by the auditor does not relieve management of this responsibility.

A3. Clear communication of specific matters required by this ISA is an integral part of every audit. The auditor is not, however, required to perform procedures specifically to identify other significant matters to communicate with those charged with governance.

Legal Considerations

A4. In some jurisdictions the auditor may be required to notify a regulatory or enforcement body of certain matters communicated with those charged with governance. For example, in some countries the auditor has a duty to report misstatements to authorities where management and those charged with governance fail to take corrective action.

A5. Laws or regulations may prevent the auditor from communicating certain matters with those charged with governance, or others within the entity. For example, laws or regulations may specifically prohibit a communication, or other action, that might prejudice an investigation by an appropriate authority into an actual, or suspected, illegal act. In such circumstances, it may be appropriate for the auditor to seek legal advice.

Those Charged with Governance (Ref: Para. 7-8)

A6. Governance structures vary by jurisdiction and by entity, reflecting influences such as different cultural and legal backgrounds, and size and ownership characteristics. For example:

- In some jurisdictions a supervisory (wholly or mainly non-executive) board exists that is legally separate from an executive (management) board (a “two tier board” structure). In other jurisdictions, both the supervisory and executive functions are the legal responsibility of a single, or unitary, board (a “one tier board” structure).
- In some entities, those charged with governance hold positions that are an integral part of the entity’s legal structure, e.g., company directors. In others, e.g., some government entities, a body that is not part of the entity is charged with governance.
- In some cases, some or all of those charged with governance are involved in managing the entity. In others, those charged with governance and management comprise different persons.

A7. In most entities, governance is the collective responsibility of a governing body, such as a board of directors, a supervisory board, partners, proprietors, a committee of management, a council of governors, trustees, or equivalent persons. In some smaller entities, however, one person may be charged with governance, e.g., the owner-manager where there are no other owners, or a sole trustee. When governance is a collective responsibility, a subgroup such as an audit committee or even an individual, may be charged with specific tasks to assist the governing body in meeting its responsibilities. Alternatively, a subgroup or individual may have specific, legally identified responsibilities that differ from those of the governing body.

A8. Such diversity means that it is not possible for this ISA to specify for all audits, the person(s) with whom the auditor is to communicate particular matters. Also, in some cases the appropriate person(s) with whom to communicate may not be clearly

identifiable from the engagement circumstances, e.g., entities where the governance structure is not formally defined, such as some family-owned entities, some not-for-profit organizations, and some government entities. In deciding with whom to communicate matters, the auditor's understanding of an entity's governance structure and processes obtained in accordance with ISA 315 is relevant.

A9. [Proposed] ISA 600 (Revised), "The Audit of Group Financial Statements" includes specific matters to be communicated by group auditors with those charged with governance. When the entity is a component of a group, the appropriate person(s) with whom the component auditor communicates depends on the engagement circumstances and the matter to be communicated. In some cases, a number of components may be conducting the same businesses within the same system of internal control and using the same accounting practices. Where those charged with governance of those components are the same (for example, common board of directors), duplication may be avoided by dealing with these components concurrently for the purpose of communication.

Communication with a Subgroup of Those Charged with Governance (Ref: Para. 9)

A10. When considering communicating with a subgroup of those charged with governance, or an individual, the auditor may take into account such matters as:

- The respective responsibilities of the subgroup, or individual, and the governing body.
- The nature of the matter to be communicated.
- Relevant legal or regulatory requirements.
- Whether the subgroup, or individual, (a) has the authority to take action in relation to the information communicated, and (b) can provide further information and explanations the auditor may need.
- Whether there is also a need to communicate the information, in full or in summary form, with the governing body. This decision may be influenced by the auditor's assessment of how effectively and appropriately the subgroup, or individual, communicates relevant information with the governing body. The auditor may make explicit in agreeing the terms of engagement that, unless prevented by laws or regulations, the auditor retains the right to communicate directly with the governing body.

A11. Audit committees (or similar subgroups with different names) exist in many jurisdictions. Although their specific authority and functions may differ, communication with the audit committee, where one exists, has become a key element in the auditor's communication with those charged with governance. Good governance principles suggest that:

- The auditor will be invited to regularly attend meetings of the audit committee.
- The chair of the audit committee and, when relevant, the other members of the audit committee, will liaise with the auditor periodically.
- The audit committee will meet the auditor without management present at least annually.

When All of Those Charged with Governance are Involved in Managing the Entity (Ref: Para. 10)

A12. In some cases, all of those charged with governance are involved in managing the entity, and the application of communication requirements is modified to recognize this position. In such cases, communication with person(s) with management responsibilities may not adequately inform all of those with whom the auditor would otherwise communicate in their governance capacity. For example, in a company where all directors are family members involved in managing the entity, some of those directors (e.g., one responsible for marketing) may be unaware of significant matters discussed with another director (e.g., one responsible for the preparation of the financial statements).

Matters to be Communicated

The Auditor's Responsibilities in Relation to the Financial Statement Audit (Ref: Para. 12)

A13. The auditor may communicate such matters as:

- The auditor's responsibility for performing the audit in accordance with ISAs, which is directed towards the expression of an opinion on the financial statements. The matters that ISAs require to be communicated, therefore, include significant matters arising from the audit of the financial statements that are relevant to those charged with governance in overseeing the financial reporting process.
- The fact that ISAs do not require the auditor to design procedures for the purpose of identifying supplementary matters to communicate with those charged with governance.
- When applicable, the auditor's responsibility for communicating particular matters required by laws or regulations, by agreement with the entity or by additional requirements applicable to the engagement, e.g., the standards of a national professional accountancy body.

A14. Laws or regulations, an agreement with the entity or additional requirements applicable to the engagement may provide for broader communication with those charged with governance. For example, (a) an agreement with the entity may provide for particular matters to be communicated when they arise from services provided by a firm or network firm other than the financial statement audit; or (b) the mandate of a public sector auditor may provide for matters to be communicated that come to the auditor's attention as a result of other work, such as performance audits.

Planned Scope and Timing of the Audit (Ref: Para. 13)

A15. Communication regarding the planned scope and timing of the audit may:

(a) Assist those charged with governance in, e.g., understanding better the consequences of the auditor's work for their oversight activities, discussing with the auditor issues of risk and materiality, and identifying any areas in which they may request the auditor to undertake additional procedures; and

(b) Assist the auditor to understand better the entity and its environment.

A16. Care is required when communicating with those charged with governance about the scope and timing of the audit so as not to compromise the effectiveness of the audit,

particularly where some or all of those charged with governance are involved in managing the entity. For example, communicating the nature and timing of detailed audit procedures may reduce the effectiveness of those procedures by making them too predictable.

A17. Matters communicated may include the following:

- How the auditor proposes to address the significant risks of material misstatement, whether due to fraud or error.
- The auditor's approach to internal control relevant to the audit.
- The application of materiality, focusing on the factors to be considered.

A18. Other planning matters that it may be appropriate to discuss with those charged with governance include:

- Where the entity has an internal audit function, the extent to which the auditor will use the work of internal audit, and how the external and internal auditors can best work together in a constructive and complementary manner.
- The views of those charged with governance of:
  - The appropriate person(s) in the entity's governance structure with whom to communicate.
  - The allocation of responsibilities between those charged with governance and management.
  - The entity's objectives and strategies, and the related business risks that may result in material misstatements.
  - Matters those charged with governance consider warrant particular attention during the audit, and any areas where they request additional procedures to be undertaken.
  - Significant communications with regulators.
  - Other matters those charged with governance consider may influence the audit of the financial statements.
- The attitudes, awareness, and actions of those charged with governance concerning (a) the entity's internal control and its importance in the entity, including how those charged with governance oversee the effectiveness of internal control, and (b) the detection or possibility of fraud.
- The actions of those charged with governance in response to developments in accounting standards, corporate governance practices, exchange listing rules, and related matters.
- The responses of those charged with governance to previous communications with the auditor.

A19. While communication with those charged with governance may assist the auditor to plan the scope and timing of the audit, it does not change the auditor's sole responsibility to determine the overall audit strategy and the audit plan, including the

nature, timing and extent of procedures necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence.

Significant Findings from the Audit (Ref: Para. 14)

A20. The communication of findings from the audit may include requesting further information from those charged with governance in order to complete the audit evidence obtained. For example, the auditor may confirm that those charged with governance have the same understanding of the facts and circumstances relevant to specific transactions or events.

Significant Qualitative Aspects of Accounting Practices (Ref: Para. 14 (a))

A21. Financial reporting frameworks ordinarily allow for the entity to make accounting estimates, and judgments about accounting policies and financial statement disclosures. Open and constructive communication about significant qualitative aspects of the entity's accounting practices may include comment on the acceptability of significant accounting practices. Appendix 2 provides guidance on the matters that may be included in this communication.

A22. If requested changes are not made to a significant accounting practice the auditor considers to be inappropriate, it may be appropriate to inform those charged with governance that the auditor will consider the effect of this on the financial statements of the current and future years, and on the auditor's report.

Significant Difficulties Encountered During the Audit (Ref: Para. 14 (b))

A23. Significant difficulties encountered during the audit may include such matters as:

- Significant delays in management providing required information.
- An unnecessarily brief time within which to complete the audit.
- Extensive unexpected effort required to obtain sufficient appropriate audit evidence.
- The unavailability of expected information.
- Restrictions imposed on the auditor by management.
- Management's unwillingness to make or extend its assessment of the entity's ability to continue as a going concern when requested.

In some circumstances, such difficulties may constitute a scope limitation that leads to a modification of the auditor's opinion (refer ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report").

Significant Matters Discussed, or Subject to Correspondence with Management (Ref: Para. 14 (c) (ii))

A24. Significant matters discussed, or subject to correspondence with management may include such matters as:

- Business conditions affecting the entity, and business plans and strategies that may affect the risks of material misstatement.
- Concerns about management's consultations with other accountants on accounting or auditing matters.

- Discussions or correspondence in connection with the initial or recurring appointment of the auditor regarding accounting practices, the application of auditing standards, or fees for audit or other services.

Other Significant Matters Relevant to the Financial Reporting Process (Ref: Para. 14 (d))

A25. Other significant matters arising from the audit that are directly relevant to those charged with governance in overseeing the financial reporting process may include such matters as material misstatements of fact or material inconsistencies in information accompanying the audited financial statements, that have been corrected.

Auditor Independence (Ref: Para. 15)

A26. The relationships and other matters, and safeguards to be communicated, vary with the circumstances of the engagement, but generally address:

(a) Threats to independence, which may be categorized as: self-interest threats, self-review threats, advocacy threats, familiarity threats, and intimidation threats; and

(b) Safeguards created by the profession, legislation or regulation, safeguards within the entity, and safeguards within the firm's own systems and procedures.

Matters communicated may include inadvertent violation of relevant ethical requirements as they relate to auditor independence, and any remedial action taken or proposed.[8]

A27.The communication requirements relating to auditor independence that apply in the case of listed entities may also be relevant in the case of some other entities, particularly those that may be of significant public interest because, as a result of their business, their size or their corporate status, they have a wide range of stakeholders. Examples of entities that are not listed entities but where communication of auditor independence may be appropriate include public sector entities, credit institutions, insurance companies, and retirement benefit funds. Communications regarding independence may not be relevant, e.g., where all of those charged with governance have been informed of relevant facts through their management activities. This is particularly likely where the entity is owner-managed, and the auditor's firm and network firms have little involvement with the entity beyond a financial statement audit.

Supplementary Matters (Ref: Para. 3)

A28. Those charged with governance are responsible for ensuring, through oversight of management, that the entity establishes and maintains internal control to provide reasonable assurance with regard to reliability of financial reporting, effectiveness and efficiency of operations and compliance with applicable laws and regulations.

A29. The auditor may become aware of supplementary matters that do not necessarily relate to the oversight of the financial reporting process but which are, nevertheless, likely to be significant to the responsibilities of those charged with governance in overseeing the strategic direction of the entity or the entity's obligations related to accountability. Such matters may include, e.g., significant deficiencies in governance structures or processes,

---

[8] The IFAC Code includes guidance on safeguards that could be applied if there has been an inadvertent violation relating to a financial interest in an assurance client.

and significant decisions or actions by senior management that lack appropriate authorization.

A30. In determining whether to communicate supplementary matters with those charged with governance, the auditor may discuss matters of this kind of which the auditor has become aware with the appropriate level of management, unless it is inappropriate to do so in the circumstances.

A31. If a supplementary matter is communicated, it may be appropriate for the auditor to make those charged with governance aware that:

(a) Identification and communication of such matters is incidental to the purpose of the audit, which is to form an opinion on the financial statements;

(b) No procedures were carried out with respect to the matter other than any that were necessary to form an opinion on the financial statements; and

(c) No procedures were carried out to determine whether other such matters exist.

The Communication Process

Establishing the Communication Process (Ref: Para. 16)

A32. Clear communication of the auditor's responsibilities, the planned scope and timing of the audit, and the expected general content of communications helps establish the basis for effective two-way communication.

A33. Matters that may also contribute to effective two-way communication include discussion of:

- The purpose of communications. When the purpose is clear, the auditor and those charged with governance are better placed to have a mutual understanding of relevant issues and the expected actions arising from the communication process.
- The form in which communications will be made.
- The person(s) in the audit team and amongst those charged with governance who will communicate regarding particular matters.
- The auditor's expectation that communication will be two-way, and that those charged with governance will communicate with the auditor matters they consider relevant to the audit, e.g. strategic decisions that may significantly affect the nature, timing and extent of audit procedures, the suspicion or the detection of fraud, and concerns with the integrity or competence of senior management.
- The process for taking action and reporting back on matters communicated by the auditor.
- The process for taking action and reporting back on matters communicated by those charged with governance.

A34. The communication process will vary with the circumstances, including the size and governance structure of the entity, how those charged with governance operate, and the auditor's view of the significance of matters to be communicated. Difficulty in establishing effective two-way communication may indicate that the communication

between the auditor and those charged with governance is not adequate for the purpose of the audit (see paragraph A46).

Considerations Specific to Smaller Entities

A35. In the case of audits of smaller entities, the auditor may communicate in a less structured manner with those charged with governance than in the case of listed or larger entities.

Communication with Management

A36. Many matters may be discussed with management in the ordinary course of an audit, including matters required by this ISA to be communicated with those charged with governance. Such discussions recognize management’s executive responsibility for the conduct of the entity’s operations and, in particular, management’s responsibility for preparing the financial statements.

A37. Before communicating matters with those charged with governance, the auditor may discuss them with management, unless that is inappropriate. For example, it may not be appropriate to discuss questions of management’s competence or integrity with management. In addition to recognizing management’s executive responsibility, these initial discussions may clarify facts and issues, and give management an opportunity to provide further information and explanations. Similarly, when the entity has an internal audit function, the auditor may discuss matters with the internal auditor before communicating with those charged with governance.

Confidentiality

A38. The requirements of national professional accountancy bodies, laws or regulations may impose obligations of confidentiality that restrict the auditor's communications with those charged with governance. In some circumstances, potential conflicts between the auditor's obligations of confidentiality and obligations to communicate may be complex. In such cases, the auditor may consider obtaining legal advice.

A39. On occasions, those charged with governance may wish to provide third parties, e.g., bankers or certain regulatory authorities, with copies of a written communication from the auditor. In some cases, disclosure to third parties may be illegal or otherwise inappropriate. When a written communication prepared for those charged with governance is provided to third parties, it is important that the third parties be informed that the communication was not prepared with them in mind, e.g. by stating in written communications with those charged with governance:

(a) That the communication has been prepared for the sole use of those charged with governance and, where applicable, the group management and the group auditor, and should not be relied upon by third parties;

(b) That no responsibility is assumed by the auditor to third parties; and

(c) Any restrictions on its disclosure or distribution to third parties.

A40. In certain jurisdictions, particularly in the public sector, the auditor may be required to submit copies of certain reports prepared for those charged with governance to relevant regulatory, funding or other bodies. Similarly, there may be a requirement that reports will be made public. In such circumstances, application of the preceding paragraph is modified appropriately. Further, unless required by laws or regulations to provide a

third party with a copy of the auditor's written communications with those charged with governance, the auditor may require the prior consent of those charged with governance before doing so.

Forms of Communication (Ref: Para. 17)

A41. Effective communication may involve structured presentations and written reports as well as less structured communications, including discussions. The auditor may communicate matters other than those identified in paragraph 17 either orally or in writing. Written communications may include an engagement letter that is provided to those charged with governance.

A42. In addition to the significance of a particular matter, the form of communication (e.g., whether to communicate orally or in writing, the extent of detail or summarization in the communication, and whether to communicate in a structured or unstructured manner) may be affected by such factors as:

- Whether the matter has been satisfactorily resolved.
- Whether management has previously communicated the matter.
- The size, operating structure, control environment, and legal structure of the entity.
- In the case of a special purpose financial statement audit, whether the auditor also audits the entity's general purpose financial statements.
- Legal requirements. In some jurisdictions, a written communication with those charged with governance is required in a prescribed form by local law.
- The expectations of those charged with governance, including arrangements made for periodic meetings or communications with the auditor.
- The amount of ongoing contact and dialogue the auditor has with those charged with governance.
- Whether there have been significant changes in the membership of a governing body.

A43. When a significant matter is discussed with an individual member of those charged with governance, e.g., the chair of an audit committee, it may be appropriate for the auditor to summarize the matter in later communications so that all of those charged with governance have full and balanced information.

Timing of Communications (Ref: Para. 18)

A44. The appropriate timing for communications will vary with the circumstances of the engagement. Relevant circumstances include the significance and nature of the matter, and the action expected to be taken by those charged with governance. For example:

- Communications regarding planning matters may often be made early in the audit engagement and, for an initial engagement, may be made as part of agreeing the terms of the engagement.
- It may be appropriate to communicate a significant difficulty encountered during the audit as soon as practicable if those charged with governance are able to assist the auditor to overcome the difficulty, or if it is likely to lead to a modified

opinion. Similarly, it may often be appropriate to communicate material weaknesses in the design, implementation or operating effectiveness of internal control that have come to the auditor's attention as soon as practicable.

- Communications regarding independence may be appropriate whenever significant judgments are made about threats to independence and related safeguards, e.g., when accepting an engagement to provide non-audit services, and at a concluding discussion. A concluding discussion may also be an appropriate time to communicate findings from the audit, including the auditor's views about the qualitative aspects of the entity's accounting practices.
- When auditing both general purpose and special purpose financial statements, it may be appropriate to coordinate the timing of communications.

A45. Other factors that may be relevant to the timing of communications include:

- The size, operating structure, control environment, and legal structure of the entity being audited.
- Any legal obligation to communicate certain matters within a specified timeframe.
- The expectations of those charged with governance, including arrangements made for periodic meetings or communications with the auditor.
- The time at which the auditor identifies certain matters, e.g., the auditor may not identify a particular matter (e.g., noncompliance with a law) in time for preventive action to be taken, but communication of the matter may enable remedial action to be taken.

Adequacy of the Communication Process (Ref: Para. 19-20)

A46. As noted in paragraph A1, effective two-way communication assists both the auditor and those charged with governance. Further, ISA 315 identifies participation by those charged with governance, including their interaction with internal audit, if any, and external auditors, as an element of the entity's control environment. Inadequate two-way communication may indicate an unsatisfactory control environment and influence the auditor's assessment of the risks of material misstatements.

A47. Observations resulting from audit procedures performed for other purposes that may support the auditor's evaluation of the two-way communication between the auditor and those charged with governance may include:

- The appropriateness and timeliness of actions taken by those charged with governance in response to matters raised by the auditor. Where significant matters raised in previous communications have not been dealt with effectively, it may be appropriate for the auditor to inquire as to why appropriate action has not been taken, and to consider raising the point again. This avoids the risk of giving an impression that the auditor is satisfied that the matter has been adequately addressed or is no longer significant.
- The apparent openness of those charged with governance in their communications with the auditor.
- The willingness and capacity of those charged with governance to meet with the auditor without management present.

- The apparent ability of those charged with governance to fully comprehend matters raised by the auditor, e.g., the extent to which those charged with governance probe issues, and question recommendations made to them.
- Difficulty in establishing with those charged with governance a mutual understanding of the form, timing and expected general content of communications.
- Where all or some of those charged with governance are involved in managing the entity, their apparent awareness of how matters discussed with the auditor affect their broader governance responsibilities, as well as their management responsibilities.
- Whether the two-way communication between the auditor and those charged with governance meets applicable legal and regulatory requirements.

A48. If the two-way communication between the auditor and those charged with governance is not adequate and the situation cannot be resolved, the auditor may take such actions as:

- Modifying the auditor's opinion on the basis of a scope limitation.
- Obtaining legal advice about the consequences of different courses of action.
- Communicating with third parties (e.g., a regulator), or a higher authority in the governance structure that is outside the entity, such as the owners of a business (e.g. shareholders in a general meeting), or the responsible government minister or Parliament in the public sector.
- Withdrawing from the engagement where permitted in the relevant jurisdiction.

Documentation (Ref: Para. 21)

A49. Documentation of oral communication may include a copy of minutes prepared by the entity retained on the audit file where those minutes are an appropriate record of the communication.

Appendix 1
(Ref: Para. 3)

Requirements of ISQC 1 and Other ISAs that Refer to Communications with Those Charged With Governance[9]

The following lists paragraphs in ISQC 1 and other ISAs effective as of [date], unless noted otherwise, that contain specific requirements to communicate with "those charged with governance" (or "board of directors," "audit committee," "supervisory board," or "persons ultimately responsible for the overall direction of the entity"). It does not list requirements to communicate with management. These paragraphs are to be understood and applied in the context of the accompanying material in the Standards from which they come.

ISQC 1, "Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Historical Financial Information, and Other Assurance and Related Services Engagements" [Effective June 15, 2005]

42. **The firm should assign responsibility for each engagement to an engagement partner. The firm should establish policies and procedures requiring that:**

    (a) **The identity and role of the engagement partner are communicated to key members of client management and those charged with governance; …**

ISA 210, "Terms of Audit Engagements" [Amended as a result of ISA 800 (Revised). Close off document approved October 2006]

19. **If the auditor is unable to agree to a change of the engagement and is not permitted to continue the original engagement, the auditor should withdraw and consider whether there is any obligation, either contractual or otherwise, to report to other parties, such as the board of directors or shareholders, the circumstances necessitating the withdrawal.**

ISA 230, "Audit Documentation" [Effective June 15, 2006]

16. **The auditor should document discussions of significant matters with management and others on a timely basis.**

17. … Others with whom the auditor may discuss significant matters include those charged with governance …

ISA 240 (Redrafted), "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements" [To be issued December 2006]

21. The auditor shall make inquiries of those charged with governance to determine whether they have knowledge of any actual, suspected or alleged fraud affecting the entity. These inquiries are made in part to corroborate the responses to the inquiries of management.

[9] Not all Standards listed in this Appendix have yet been redrafted following the new clarity drafting conventions.

38. If, as a result of a misstatement resulting from fraud or suspected fraud, the auditor encounters exceptional circumstances that bring into question the auditor's ability to continue performing the audit, the auditor shall:

…

(c) If the auditor withdraws:

(i) Discuss with the appropriate level of management and those charged with governance the auditor's withdrawal from the engagement and the reasons for the withdrawal; and …

40. If the auditor has identified a fraud or has obtained information that indicates that a fraud may exist, the auditor shall communicate these matters on a timely basis to the appropriate level of management in order to inform those with primary responsibility for the prevention and detection of fraud of matters relevant to their responsibilities.

41. Unless all of those charged with governance are involved in managing the entity, if the auditor has identified or suspects fraud involving:

(a) Management;

(b) Employees who have significant roles in internal control; or

(c) Others where the fraud results in a material misstatement in the financial statements,

the auditor shall communicate these matters to those charged with governance on a timely basis. If the auditor suspects fraud involving management, the auditor shall communicate these suspicions to those charged with governance and discuss with them the nature, timing and extent of audit procedures necessary to complete the audit.

42. In accordance with ISA 260, "The Auditor's Communication with Those Charged with Governance," the auditor shall communicate with those charged with governance any other matters related to fraud that are, in the auditor's judgment, relevant to their responsibilities.

ISA 250, "Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements"
[Effective December 15, 2004]

32. **The auditor should, as soon as practicable, either communicate with those charged with governance, or obtain evidence that they are appropriately informed, regarding noncompliance that comes to the auditor's attention.** However, the auditor need not do so for matters that are clearly inconsequential or trivial and may reach agreement in advance on the nature of such matters to be communicated.

33. **If in the auditor's judgment the noncompliance is believed to be intentional and material, the auditor should communicate the finding without delay.**

34. **If the auditor suspects that members of senior management, including members of the board of directors, are involved in noncompliance, the auditor should report the matter to the next higher level of authority at the entity, if it exists, such as an audit committee or a supervisory board.** Where no higher authority exists, or if the auditor believes that the report may not be acted upon or is unsure as to the person to whom to report, the auditor would consider seeking legal advice.

ISA 315 (Redrafted), "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement Through Understanding the Entity and Its Environment" [To be issued December 2006]

32. The auditor shall communicate material weaknesses in internal control identified during the audit on a timely basis to management at an appropriate level of responsibility, and, as required by ISA 260, "The Auditor's Communication with Those Charged with Governance," with those charged with governance (unless all of those charged with governance are involved in managing the entity).

ISA 330 (Redrafted), "The Auditor's Responses to Assessed Risks" [To be issued December 2006]

19. The auditor shall communicate material weaknesses in internal control identified during the audit on a timely basis to management at an appropriate level of responsibility and, as required by ISA 260, "The Auditor's Communication with Those Charged with Governance," with those charged with governance (unless all of those charged with governance are involved in managing the entity)

Proposed ISA 450 (Redrafted), "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit" [Exposure draft]

15. The auditor shall communicate with those charged with governance[10] uncorrected misstatements and the effect that they may have on the opinion in the auditor's report, and request their correction. The written representation obtained from management in accordance with paragraph 11 shall form part of this communication. In communicating the effect that material uncorrected misstatements may have on the opinion in the auditor's report, the auditor shall address them individually. (Ref: Para. A20)

16. The auditor shall communicate with those charged with governance the reasons for, and the implications of a failure to correct misstatements, having regard to the size and nature of the misstatement judged in the surrounding circumstances, including possible implications in relation to future financial statements. (Ref: Para. A21)

17. The auditor shall communicate with those charged with governance the effect of uncorrected misstatements related to prior periods on the relevant classes of transactions, account balances or disclosures, and the financial statements as a whole.

Proposed ISA 550 (Revised and Redrafted), "Related Parties" [Exposure draft]

21. If the auditor identifies related party relationships or transactions not previously identified or disclosed by management, the auditor shall:

    (d) If the non-identification or non-disclosure appears intentional, (i) communicate this information to those charged with governance, and … .

22. The auditor shall obtain written representations from management and, where appropriate, those charged with governance concerning:

    (a) The completeness and accuracy of information provided to the auditor regarding related party relationships and transactions;

---

[10] In accordance with ISA 260 (Revised), "Communication with Those Charged with Governance," if this matter has been communicated with person(s) with management responsibilities, and those person(s) also have governance responsibilities, the matter need not be communicated again with those same person(s) in their governance role.

(b) The appropriateness of related party disclosures in the financial statements; and

(c) The appropriateness of the accounting for related party relationships and transactions, having particular regard to their business rationale.

24. Unless all of those charged with governance are involved in managing the entity, the auditor shall, in order to establish a common understanding with them and to alert them to significant related party relationships and transactions of which they may not have been aware, communicate with them:

(a) The nature, extent, business rationale and disclosure of significant related party relationships and transactions, including those involving actual or perceived conflicts of interest; and

(b) Significant issues identified during the audit regarding the entity's related party relationships and transactions.

ISA 570, "Going Concern" [Effective December 15, 2004] [Conforming amendment issued with this ISA]

39a. **The auditor should communicate with those charged with governance events or conditions the auditor has identified that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern.**

Proposed ISA 600 (Revised and Redrafted), "The Audit of Group Financial Statements" [Exposure draft]

47. If fraud has been identified in components, or information indicates that a fraud may exist, the group auditor shall communicate this as soon as practicable to group management. If the group auditor believes or suspects that group or component management may be involved in the fraud, the group auditor shall communicate this to those charged with governance of the group.

48. Where another auditor is required by statute, regulation or for another reason to express an audit opinion on the financial statements of a component, and the group auditor becomes aware of matters that may be significant to the financial statements of the component of which component management may be unaware, the group auditor shall request group management to inform component management of such matters. If group management refuses to communicate the matter to component management, the group auditor shall discuss the matter with those charged with governance of the group.

49. In a group audit, the group auditor shall communicate with those charged with governance of the group the following matters in addition to those required by [proposed] ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance:"

(a) The planned work to be performed on the financial information of the components.

(b) The group auditor's planned involvement in the work to be performed by the other auditors on the financial information of significant components.

(c) Instances where the group auditor's evaluation of the work of another auditor gave rise to a concern about the quality of the work performed by that other auditor.

(d) Any limitations on the group audit. For example, where the group auditor's access to component information, those charged with governance of components, component management, or the other auditors (including relevant audit documentation sought by the group auditor) may have been restricted.

ISA 700, "The Independent Auditor's Report on General Purpose Financial Statements" [Amended as a result of ISA 800 (Revised). Close off document approved October 2006]

52. **The auditor should date the report on the financial statements no earlier than the date on which the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion on the financial statements. Sufficient appropriate audit evidence should include evidence that all statements that comprise the financial statements have been prepared and that those with the recognized authority have asserted that they have taken responsibility for them.**

55. In some jurisdictions, the law or regulation identifies the individuals or bodies (for example, the directors) that are responsible for concluding that all the statements that comprise the financial statements have been prepared …

ISA 705, "Modifications to the Independent Auditor's Report" [Close off document approved July 2006]

31. **If, after accepting the engagement, the auditor becomes aware that management has imposed a limitation on the scope of the audit which the auditor considers likely to result in the need to express a qualified opinion or to disclaim an opinion on the financial statements, the auditor should request the removal of the limitation. If management refuses, the auditor should communicate the matter with those charged with governance and determine whether it is possible to perform alternative procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base an unmodified opinion. If the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence, the auditor should determine the implications as follows:**

    (a) **If the possible effects of the scope limitation are material but not pervasive to the financial statements, the auditor should qualify the opinion; or**

    (b) **If the possible effects of the scope limitation are both material and pervasive to the financial statements so that a qualification of the opinion would be inadequate to communicate the gravity of the situation:**

        (i) **The auditor should resign from the audit; or**

        (ii) **If resignation from the audit before issuing the auditor's report is not practicable or possible, the auditor should disclaim an opinion.**

    In relation to subparagraph (b)(i), if the auditor is aware of matters that would have given rise to a modification of the opinion regarding misstatements identified during the audit, the auditor should communicate such matters to those charged with governance before resigning.

38. **When the auditor expects to modify the opinion in the auditor's report, the auditor should communicate with those charged with governance the circumstances that lead to the expected modification and the proposed wording of the modification.**

ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter(s) Paragraphs in the Independent Auditor's Report" [Close-off document approved July 2006]

19. **When the auditor expects to include an Emphasis of Matter or an Other Matter(s) paragraph in the auditor's report, the auditor should communicate with those charged with governance regarding this expectation, and the proposed wording of this paragraph.**

ISA 720, "Other Information in Documents Containing Audited Financial Statements" [Effective December 15, 2004]

18. **If the auditor concludes that there is a material misstatement of fact in the other information which management refuses to correct, the auditor should consider taking further appropriate action.** The actions taken could include such steps as notifying those persons ultimately responsible for the overall direction of the entity in writing of the auditor's concern regarding the other information and obtaining legal advice.

23. **When** (after the date of the auditor's report) **revision of the other information is necessary but management refuses to make the revision, the auditor should consider taking further appropriate action.** The actions taken could include such steps as notifying those charged with governance in writing of the auditor's concern regarding the other information and obtaining legal advice.

Appendix 2

(Ref: Para. 14(a), and A21-A22)

Qualitative Aspects of Accounting Practices

The communication required by paragraph 14(a), and discussed in paragraphs A21 and A22, may include such matters as:

Accounting Policies

- The appropriateness of the accounting policies to the particular circumstances of the entity, having regard to the need to balance the cost of providing information with the likely benefit to users of the entity's financial statements. Where acceptable alternative accounting policies exist, the communication may include identification of the financial statement items that are affected by the choice of significant policies as well as information on accounting policies used by similar entities.
- The initial selection of, and changes in significant accounting policies, including the application of new accounting pronouncements. The communication may include: the effect of the timing and method of adoption of a change in accounting policy on the current and future earnings of the entity; and the timing of a change in accounting policies in relation to expected new accounting pronouncements.
- The effect of significant accounting policies in controversial or emerging areas (or those unique to an industry, particularly when there is a lack of authoritative guidance or consensus).
- The effect of the timing of transactions in relation to the period in which they are recorded.

Accounting Estimates

- For items for which estimates are significant, issues discussed in ISA 540 (Revised), "Auditing Accounting Estimates and Related Disclosures (Other than Those Involving Fair Value Measurements and Disclosures)" and ISA 545, "Auditing Fair Value Measurements and Disclosures" including, for example:
    - Management's identification of accounting estimates.
    - Management's process for making accounting estimates.
    - Risks of material misstatement.
    - Indicators of possible management bias.
    - Disclosure of estimation uncertainty in the financial statements.

Financial Statement Disclosures

- The issues involved, and related judgments made, in formulating particularly sensitive financial statement disclosures (e.g., disclosures related to revenue recognition, remuneration, going concern, subsequent events, and contingency issues).
- The overall neutrality, consistency, and clarity of the disclosures in the financial statements.

Related Matters

- The potential effect on the financial statements of significant risks, exposures, and uncertainties, such as pending litigation, that are disclosed in the financial statements.
- The extent to which the financial statements are affected by unusual transactions including non-recurring amounts recognized during the period, and the extent to which such transactions are separately disclosed in the financial statements.
- The factors affecting asset and liability carrying values, including the entity's bases for determining useful lives assigned to tangible and intangible assets. The communication may explain how factors affecting carrying values were selected and how alternative selections would have affected the financial statements.
- The selective correction of misstatements, e.g., correcting misstatements with the effect of increasing reported earnings, but not those that have the effect of decreasing reported earnings.

International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor, New York, NY 10017 USA
Tel +1 (212) 286-9344 Fax +1(212) 286-9570 www.ifac.org

ISSAI 1265

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y a la dirección

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 265 "Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y a la dirección" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1265

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 265 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
Exigencias P4
Identificación de los encargados de la gobernanza en el sector público P5
Identificación de deficiencias en el control interno P6

Norma iNterNaCioNal de auditoría 265
introducción
Alcance de la NIA 1–3
Fecha de entrada en vigor 4

objetivo **5**

Definiciones **6**

exigencias **7–11**

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Identificación de deficiencias en el control interno A1–A4
Deficiencias significativas en el control interno A5–A11
Comunicación de deficiencias en el control interno A12–A30

ISSAI 1265
NOTA dE PráTICA PArA LA NIA (ISA) 265

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 265

Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y a la dirección

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 265 "Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y a la dirección" y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 265 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 265 establece la obligación del auditor de comunicar de manera adecuada a los encargados de la gobernanza y a la dirección las deficiencias en el control interno que el auditor haya identificado en una auditoría de los estados financieros. La NIA 260 no impone al auditor unas obligaciones adicionales de adquirir conocimientos del control interno y concebir y aplicar pruebas de controles además de las exigencias fijadas en las NIA 315[2] y 330[3]. La NIA 260[4] establece otros requisitos y proporciona orientaciones con respecto a la obligación del auditor de comunicarse con los encargados de la gobernanza en relación con la auditoría.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Exigencias.
   b) Identificación de los encargados de la gobernanza en el sector público.
   c) Identificación de deficiencias en el control interno.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 315, "Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno." apartados 4 y 12.
3 NIA 330, "Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados."
4 NIA 260, "Comunicación con los encargados de la gobernanza."

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 265 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 265 contiene material de aplicación y explicativo con consideraciones específicas a las entidades del sector público en el párrafo A27.

Exigencias

P4. Como se indica en el párrafo A27 de la NIA, los auditores del sector público pueden tener obligaciones adicionales relativas a la comunicación de deficiencias del control interno. Entre dichas obligaciones se pueden encontrar la de informar a otras instancias, como el poder judicial, así como la notificación de cuestiones adicionales a las exigencias expuestas en los párrafos 9 y 10 de la NIA.

Identificación de los encargados de la gobernanza en el sector público

P5. Al estudiar los requisitos del párrafo 9 de la NIA, los auditores del sector público consideran que, en el sector público, identificar a los encargados de la gobernanza puede resultar más complejo que en el sector privado. La ISSAI 1260 facilita orientaciones para los auditores del sector público sobre la identificación de los encargados de la gobernanza en este tipo de entidades.

Identificación de deficiencias en el control interno

P6. Al determinar si se han identificado o no deficiencias en el control interno, los auditores del sector público pueden necesitar identificar cualquier legislación aplicable al control interno y los requisitos de dicha legislación que resulten pertinentes para la entidad del sector público.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 265
April 2009

International Standard on Auditing

Communicating Deficiencies in Internal Control to Those Charged with Governance and Management

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 265, "Communicating Deficiencies in Internal Control to Those Charged with Governance and Management" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-005-2

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 265

COMMUNICATING DEFICIENCIES IN INTERNAL CONTROL TO THOSE CHARGED WITH GOVERNANCE AND MANAGEMENT

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-3
Effective Date	4
Objective	5
Definitions	6
Requirements	7-11
Application and Other Explanatory Material	
Determination of Whether Deficiencies in Internal Control Have Been Identified	A1-A4
Significant Deficiencies in Internal Control	A5-A11
Communication of Deficiencies in Internal Control	A12-A30

International Standard on Auditing (ISA) 265, "Communicating Deficiencies in Internal Control to Those Charged with Governance and Management" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to communicate appropriately to those charged with governance and management deficiencies in internal control[1] that the auditor has identified in an audit of financial statements. This ISA does not impose additional responsibilities on the auditor regarding obtaining an understanding of internal control and designing and performing tests of controls over and above the requirements of ISA 315 and ISA 330.[2] ISA 260[3] establishes further requirements and provides guidance regarding the auditor's responsibility to communicate with those charged with governance in relation to the audit.

2. The auditor is required to obtain an understanding of internal control relevant to the audit when identifying and assessing the risks of material misstatement.[4] In making those risk assessments, the auditor considers internal control in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of internal control. The auditor may identify deficiencies in internal control not only during this risk assessment process but also at any other stage of the audit. This ISA specifies which identified deficiencies the auditor is required to communicate to those charged with governance and management.

3. Nothing in this ISA precludes the auditor from communicating to those charged with governance and management other internal control matters that the auditor has identified during the audit.

Effective Date

4. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

5. The objective of the auditor is to communicate appropriately to those charged with governance and management deficiencies in internal control that the auditor has identified during the audit and that, in the auditor's professional judgment, are of sufficient importance to merit their respective attentions.

---

1 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraphs 4 and 12.

2 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

3 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance."

4 ISA 315, paragraph 12. Paragraphs A60-A65 provide guidance on controls relevant to the audit.

Definitions

6. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Deficiency in internal control – This exists when:

      (i) A control is designed, implemented or operated in such a way that it is unable to prevent, or detect and correct, misstatements in the financial statements on a timely basis; or

      (ii) A control necessary to prevent, or detect and correct, misstatements in the financial statements on a timely basis is missing.

   (b) Significant deficiency in internal control – A deficiency or combination of deficiencies in internal control that, in the auditor's professional judgment, is of sufficient importance to merit the attention of those charged with governance. (Ref: Para. A5)

Requirements

7. The auditor shall determine whether, on the basis of the audit work performed, the auditor has identified one or more deficiencies in internal control. (Ref: Para. A1-A4)

8. If the auditor has identified one or more deficiencies in internal control, the auditor shall determine, on the basis of the audit work performed, whether, individually or in combination, they constitute significant deficiencies. (Ref: Para. A5-A11)

9. The auditor shall communicate in writing significant deficiencies in internal control identified during the audit to those charged with governance on a timely basis. (Ref: Para. A12-A18, A27)

10. The auditor shall also communicate to management at an appropriate level of responsibility on a timely basis: (Ref: Para. A19, A27)

   (a) In writing, significant deficiencies in internal control that the auditor has communicated or intends to communicate to those charged with governance, unless it would be inappropriate to communicate directly to management in the circumstances; and (Ref: Para. A14, A20-A21)

   (b) Other deficiencies in internal control identified during the audit that have not been communicated to management by other parties and that, in the auditor's professional judgment, are of sufficient importance to merit management's attention. (Ref: Para. A22-A26)

11. The auditor shall include in the written communication of significant deficiencies in internal control:

(a) A description of the deficiencies and an explanation of their potential effects; and (Ref: Para. A28)

(b) Sufficient information to enable those charged with governance and management to understand the context of the communication. In particular, the auditor shall explain that: (Ref: Para. A29-A30)

(i) The purpose of the audit was for the auditor to express an opinion on the financial statements;

(ii) The audit included consideration of internal control relevant to the preparation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of internal control; and

(iii) The matters being reported are limited to those deficiencies that the auditor has identified during the audit and that the auditor has concluded are of sufficient importance to merit being reported to those charged with governance.

***

Application and Other Explanatory Material

Determination of Whether Deficiencies in Internal Control Have Been Identified (Ref: Para. 7)

A1. In determining whether the auditor has identified one or more deficiencies in internal control, the auditor may discuss the relevant facts and circumstances of the auditor's findings with the appropriate level of management. This discussion provides an opportunity for the auditor to alert management on a timely basis to the existence of deficiencies of which management may not have been previously aware. The level of management with whom it is appropriate to discuss the findings is one that is familiar with the internal control area concerned and that has the authority to take remedial action on any identified deficiencies in internal control. In some circumstances, it may not be appropriate for the auditor to discuss the auditor's findings directly with management, for example, if the findings appear to call management's integrity or competence into question (see paragraph A20).

A2. In discussing the facts and circumstances of the auditor's findings with management, the auditor may obtain other relevant information for further consideration, such as:

- Management's understanding of the actual or suspected causes of the deficiencies.
- Exceptions arising from the deficiencies that management may have noted, for example, misstatements that were not prevented by the relevant information technology (IT) controls.
- A preliminary indication from management of its response to the findings.

Considerations Specific to Smaller Entities

A3. While the concepts underlying control activities in smaller entities are likely to be similar to those in larger entities, the formality with which they operate will vary. Further, smaller entities may find that certain types of control activities are not necessary because of controls applied by management. For example, management's sole authority for granting credit to customers and approving significant purchases can provide effective control over important account balances and transactions, lessening or removing the need for more detailed control activities.

A4. Also, smaller entities often have fewer employees which may limit the extent to which segregation of duties is practicable. However, in a small owner-managed entity, the owner-manager may be able to exercise more effective oversight than in a larger entity. This higher level of management oversight needs to be balanced against the greater potential for management override of controls.

Significant Deficiencies in Internal Control (Ref: Para. 6(b), 8)

A5. The significance of a deficiency or a combination of deficiencies in internal control depends not only on whether a misstatement has actually occurred, but also on the likelihood that a misstatement could occur and the potential magnitude of the misstatement. Significant deficiencies may therefore exist even though the auditor has not identified misstatements during the audit.

A6. Examples of matters that the auditor may consider in determining whether a deficiency or combination of deficiencies in internal control constitutes a significant deficiency include:

- The likelihood of the deficiencies leading to material misstatements in the financial statements in the future.
- The susceptibility to loss or fraud of the related asset or liability.
- The subjectivity and complexity of determining estimated amounts, such as fair value accounting estimates.
- The financial statement amounts exposed to the deficiencies.

- The volume of activity that has occurred or could occur in the account balance or class of transactions exposed to the deficiency or deficiencies.
- The importance of the controls to the financial reporting process; for example:
  - General monitoring controls (such as oversight of management).
  - Controls over the prevention and detection of fraud.
  - Controls over the selection and application of significant accounting policies.
  - Controls over significant transactions with related parties.
  - Controls over significant transactions outside the entity's normal course of business.
  - Controls over the period-end financial reporting process (such as controls over non-recurring journal entries).
- The cause and frequency of the exceptions detected as a result of the deficiencies in the controls.
- The interaction of the deficiency with other deficiencies in internal control.

A7. Indicators of significant deficiencies in internal control include, for example:

- Evidence of ineffective aspects of the control environment, such as:
  - Indications that significant transactions in which management is financially interested are not being appropriately scrutinized by those charged with governance.
  - Identification of management fraud, whether or not material, that was not prevented by the entity's internal control.
  - Management's failure to implement appropriate remedial action on significant deficiencies previously communicated.
- Absence of a risk assessment process within the entity where such a process would ordinarily be expected to have been established.
- Evidence of an ineffective entity risk assessment process, such as management's failure to identify a risk of material misstatement that the auditor would expect the entity's risk assessment process to have identified.
- Evidence of an ineffective response to identified significant risks (for example, absence of controls over such a risk).

- Misstatements detected by the auditor's procedures that were not prevented, or detected and corrected, by the entity's internal control.
- Restatement of previously issued financial statements to reflect the correction of a material misstatement due to error or fraud.
- Evidence of management's inability to oversee the preparation of the financial statements.

A8. Controls may be designed to operate individually or in combination to effectively prevent, or detect and correct, misstatements.[5] For example, controls over accounts receivable may consist of both automated and manual controls designed to operate together to prevent, or detect and correct, misstatements in the account balance. A deficiency in internal control on its own may not be sufficiently important to constitute a significant deficiency. However, a combination of deficiencies affecting the same account balance or disclosure, relevant assertion, or component of internal control may increase the risks of misstatement to such an extent as to give rise to a significant deficiency.

A9. Law or regulation in some jurisdictions may establish a requirement (particularly for audits of listed entities) for the auditor to communicate to those charged with governance or to other relevant parties (such as regulators) one or more specific types of deficiency in internal control that the auditor has identified during the audit. Where law or regulation has established specific terms and definitions for these types of deficiency and requires the auditor to use these terms and definitions for the purpose of the communication, the auditor uses such terms and definitions when communicating in accordance with the legal or regulatory requirement.

A10. Where the jurisdiction has established specific terms for the types of deficiency in internal control to be communicated but has not defined such terms, it may be necessary for the auditor to use judgment to determine the matters to be communicated further to the legal or regulatory requirement. In doing so, the auditor may consider it appropriate to have regard to the requirements and guidance in this ISA. For example, if the purpose of the legal or regulatory requirement is to bring to the attention of those charged with governance certain internal control matters of which they should be aware, it may be appropriate to regard such matters as being generally equivalent to the significant deficiencies required by this ISA to be communicated to those charged with governance.

A11. The requirements of this ISA remain applicable notwithstanding that law or regulation may require the auditor to use specific terms or definitions.

---

5 ISA 315, paragraph A66.

Communication of Deficiencies in Internal Control

Communication of Significant Deficiencies in Internal Control to Those Charged with Governance (Ref: Para. 9)

A12. Communicating significant deficiencies in writing to those charged with governance reflects the importance of these matters, and assists those charged with governance in fulfilling their oversight responsibilities. ISA 260 establishes relevant considerations regarding communication with those charged with governance when all of them are involved in managing the entity.[6]

A13. In determining when to issue the written communication, the auditor may consider whether receipt of such communication would be an important factor in enabling those charged with governance to discharge their oversight responsibilities. In addition, for listed entities in certain jurisdictions, those charged with governance may need to receive the auditor's written communication before the date of approval of the financial statements in order to discharge specific responsibilities in relation to internal control for regulatory or other purposes. For other entities, the auditor may issue the written communication at a later date. Nevertheless, in the latter case, as the auditor's written communication of significant deficiencies forms part of the final audit file, the written communication is subject to the overriding requirement[7] for the auditor to complete the assembly of the final audit file on a timely basis. ISA 230 states that an appropriate time limit within which to complete the assembly of the final audit file is ordinarily not more than 60 days after the date of the auditor's report.[8]

A14. Regardless of the timing of the written communication of significant deficiencies, the auditor may communicate these orally in the first instance to management and, when appropriate, to those charged with governance to assist them in taking timely remedial action to minimize the risks of material misstatement. Doing so, however, does not relieve the auditor of the responsibility to communicate the significant deficiencies in writing, as this ISA requires.

A15. The level of detail at which to communicate significant deficiencies is a matter of the auditor's professional judgment in the circumstances. Factors that the auditor may consider in determining an appropriate level of detail for the communication include, for example:

---

6 ISA 260, paragraph 13.

7 ISA 230, "Audit Documentation," paragraph 14.

8 ISA 230, paragraph A21.

- The nature of the entity. For instance, the communication required for a public interest entity may be different from that for a non-public interest entity.
- The size and complexity of the entity. For instance, the communication required for a complex entity may be different from that for an entity operating a simple business.
- The nature of significant deficiencies that the auditor has identified.
- The entity's governance composition. For instance, more detail may be needed if those charged with governance include members who do not have significant experience in the entity's industry or in the affected areas.
- Legal or regulatory requirements regarding the communication of specific types of deficiency in internal control.

A16. Management and those charged with governance may already be aware of significant deficiencies that the auditor has identified during the audit and may have chosen not to remedy them because of cost or other considerations. The responsibility for evaluating the costs and benefits of implementing remedial action rests with management and those charged with governance. Accordingly, the requirement in paragraph 9 applies regardless of cost or other considerations that management and those charged with governance may consider relevant in determining whether to remedy such deficiencies.

A17. The fact that the auditor communicated a significant deficiency to those charged with governance and management in a previous audit does not eliminate the need for the auditor to repeat the communication if remedial action has not yet been taken. If a previously communicated significant deficiency remains, the current year's communication may repeat the description from the previous communication, or simply reference the previous communication. The auditor may ask management or, where appropriate, those charged with governance, why the significant deficiency has not yet been remedied. A failure to act, in the absence of a rational explanation, may in itself represent a significant deficiency.

Considerations Specific to Smaller Entities

A18. In the case of audits of smaller entities, the auditor may communicate in a less structured manner with those charged with governance than in the case of larger entities.

Communication of Deficiencies in Internal Control to Management (Ref: Para. 10)

A19. Ordinarily, the appropriate level of management is the one that has responsibility and authority to evaluate the deficiencies in internal control and to take the necessary remedial action. For significant deficiencies, the

appropriate level is likely to be the chief executive officer or chief financial officer (or equivalent) as these matters are also required to be communicated to those charged with governance. For other deficiencies in internal control, the appropriate level may be operational management with more direct involvement in the control areas affected and with the authority to take appropriate remedial action.

Communication of Significant Deficiencies in Internal Control to Management (Ref: Para. 10(a))

A20. Certain identified significant deficiencies in internal control may call into question the integrity or competence of management. For example, there may be evidence of fraud or intentional non-compliance with laws and regulations by management, or management may exhibit an inability to oversee the preparation of adequate financial statements that may raise doubt about management's competence. Accordingly, it may not be appropriate to communicate such deficiencies directly to management.

A21. ISA 250 establishes requirements and provides guidance on the reporting of identified or suspected non-compliance with laws and regulations, including when those charged with governance are themselves involved in such non-compliance.[9] ISA 240 establishes requirements and provides guidance regarding communication to those charged with governance when the auditor has identified fraud or suspected fraud involving management.[10]

Communication of Other Deficiencies in Internal Control to Management (Ref: Para. 10(b))

A22. During the audit, the auditor may identify other deficiencies in internal control that are not significant deficiencies but that may be of sufficient importance to merit management's attention. The determination as to which other deficiencies in internal control merit management's attention is a matter of professional judgment in the circumstances, taking into account the likelihood and potential magnitude of misstatements that may arise in the financial statements as a result of those deficiencies.

A23. The communication of other deficiencies in internal control that merit management's attention need not be in writing but may be oral. Where the auditor has discussed the facts and circumstances of the auditor's findings with management, the auditor may consider an oral communication of the other deficiencies to have been made to management at the time of these discussions. Accordingly, a formal communication need not be made subsequently.

---

9 ISA 250, "Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements," paragraphs 22-28.

10 ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements," paragraph 41.

A24. If the auditor has communicated deficiencies in internal control other than significant deficiencies to management in a prior period and management has chosen not to remedy them for cost or other reasons, the auditor need not repeat the communication in the current period. The auditor is also not required to repeat information about such deficiencies if it has been previously communicated to management by other parties, such as internal auditors or regulators. It may, however, be appropriate for the auditor to re-communicate these other deficiencies if there has been a change of management, or if new information has come to the auditor's attention that alters the prior understanding of the auditor and management regarding the deficiencies. Nevertheless, the failure of management to remedy other deficiencies in internal control that were previously communicated may become a significant deficiency requiring communication with those charged with governance. Whether this is the case depends on the auditor's judgment in the circumstances.

A25. In some circumstances, those charged with governance may wish to be made aware of the details of other deficiencies in internal control the auditor has communicated to management, or be briefly informed of the nature of the other deficiencies. Alternatively, the auditor may consider it appropriate to inform those charged with governance of the communication of the other deficiencies to management. In either case, the auditor may report orally or in writing to those charged with governance as appropriate.

A26. ISA 260 establishes relevant considerations regarding communication with those charged with governance when all of them are involved in managing the entity.[11]

Considerations Specific to Public Sector Entities (Ref: Para. 9-10)

A27. Public sector auditors may have additional responsibilities to communicate deficiencies in internal control that the auditor has identified during the audit, in ways, at a level of detail and to parties not envisaged in this ISA. For example, significant deficiencies may have to be communicated to the legislature or other governing body. Law, regulation or other authority may also mandate that public sector auditors report deficiencies in internal control, irrespective of the significance of the potential effects of those deficiencies. Further, legislation may require public sector auditors to report on broader internal control-related matters than the deficiencies in internal control required to be communicated by this ISA, for example, controls related to compliance with legislative authorities, regulations, or provisions of contracts or grant agreements.

11 ISA 260, paragraph 13.

Content of Written Communication of Significant Deficiencies in Internal Control (Ref: Para. 11)

A28. In explaining the potential effects of the significant deficiencies, the auditor need not quantify those effects. The significant deficiencies may be grouped together for reporting purposes where it is appropriate to do so. The auditor may also include in the written communication suggestions for remedial action on the deficiencies, management's actual or proposed responses, and a statement as to whether or not the auditor has undertaken any steps to verify whether management's responses have been implemented.

A29. The auditor may consider it appropriate to include the following information as additional context for the communication:

- An indication that if the auditor had performed more extensive procedures on internal control, the auditor might have identified more deficiencies to be reported, or concluded that some of the reported deficiencies need not, in fact, have been reported.
- An indication that such communication has been provided for the purposes of those charged with governance, and that it may not be suitable for other purposes.

A30. Law or regulation may require the auditor or management to furnish a copy of the auditor's written communication on significant deficiencies to appropriate regulatory authorities. Where this is the case, the auditor's written communication may identify such regulatory authorities.

ISSAI 1300

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Planificación de una auditoría de los estados financieros

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

ISSAI 1300

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría *[International Standard on Auditing (ISA)]* 300 (revisada) – Planificación de una auditoría de estados financieros

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones suplementarias a los auditores del sector público sobre la Norma Internacional de Auditoría (ISA) 300 (revisada) "Planificación de una auditoría de estados financieros". Esta Nota de Práctica se lee en conjunto con la ISA correspondiente. La Nota de Práctica entra en vigor en la misma fecha que la ISA.

Descripción de la ISA

El propósito de la ISA 300 (revisada) es proporcionar orientaciones sobre la responsabilidad del auditor en la planificación de una auditoría de estados financieros. Se enmarca en el contexto de las auditorías recurrentes. Las consideraciones adicionales en los compromisos iniciales de auditoría se identifican por separado.

La ISA 300 (revisada) entra en vigor en las auditorías de estados financieros para los períodos que comienzan en o después del 15 de diciembre de 2008[2].

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica sigue los encabezamientos de la ISA y proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con estas áreas:

a. Consideraciones globales
b. Ámbito de la ISA
c. Actividades preliminares del compromiso
d. Actividades de planificación
e. Consideraciones específicas para las entidades de menor tamaño
f. Documentación
g. Consideraciones adicionales en los compromisos iniciales de auditoría
h. Planificación en el entorno de un Tribunal de Cuentas

[1] Todas las Notas de Práctica se leen en conjunto con las Consideraciones Generales de las Directrices de Auditoría Financiera. .

[2] La fecha de entrada en vigor de la ISA 300 es provisional, pero no será anterior al 15 de diciembre de 2008.

Aplicabilidad de la ISA en la auditoría del sector público

P2. La ISA 300 (revisada) se aplica a los auditores de entidades del sector público en su función de auditores de estados financieros.

Orientaciones adicionales sobre temas del sector público

Consideraciones globales

P3. Los objetivos de una auditoría de estados financieros del sector público a menudo no se limitan a expresar una opinión en torno a si los estados financieros han sido preparados, en todos los aspectos importantes, de acuerdo con el marco aplicable de información financiera (es decir, el ámbito de la ISA). El mandato de auditoría, o las obligaciones de las entidades del sector público, que tiene su origen en la legislación, la reglamentación, las directrices ministeriales, los requisitos de la política gubernamental o las disposiciones del poder legislativo pueden originar objetivos adicionales. Estos objetivos adicionales pueden incluir responsabilidades de auditoría, por ejemplo, informar sobre el incumplimiento de los mandatos, incluidos el presupuesto y la rendición de cuentas, o sobre la eficacia de los controles internos. Sin embargo, incluso en los casos en los que no existen esos objetivos adicionales, el público en general quizás espere que los auditores del sector público informen sobre el incumplimiento de los mandatos o la eficacia del control interno. Por consiguiente, los auditores del sector público tienen presentes dichas expectativas, y al planificar y realizar la auditoría están atentos ante los riesgos que puedan originar un incumplimiento o una falta de eficacia del control interno.

Ámbito de la ISA

P4. El párrafo 1 de la ISA 300 (revisada) define el ámbito de esta norma. La aplicación y otros materiales explicativos existentes en los párrafos A1 a A4 proporcionan guías sobre la función y el tiempo de la planificación. En el entorno del sector público las consideraciones adicionales de planificación pueden incluir lo siguiente:

- Comprensión del marco legal y reglamentario aplicable a la entidad debido a los objetivos más amplios de la auditoría.
- Las implicaciones para la auditoría de los estados financieros sobre el conocimiento obtenido acerca de las auditorías del rendimiento y otras actividades de auditoría importantes para la entidad, incluyendo las implicaciones de las recomendaciones previas.
- Las implicaciones para la auditoría de los estados financieros sobre el conocimiento obtenido acerca de las actividades de planificación relacionadas con el departamento y el ministerio pertinentes.
- Las expectativas del poder legislativo y otros usuarios acerca del informe de los auditores.

P5. El párrafo A4 de la ISA 300 (revisada) estipula que el auditor puede decidir discutir elementos de la planificación con la gerencia de la entidad para facilitar la realización y dirección de la auditoría. Las leyes, las reglamentaciones o el mandato de auditoría pueden limitar aquello que el auditor ponga en tela de juicio acerca de la estrategia de auditoría y el plan de

auditoría. Los auditores del sector público están familiarizados con dichos mandatos de auditoría, leyes y reglamentaciones.

Actividades preliminares del compromiso

P6. El párrafo 5 de la ISA 300 (revisada) establece las actividades que van a emprenderse al principio de un compromiso de auditoría. Estas actividades son los procedimientos requeridos por la ISA 220, "Control de calidad en auditorías de la información histórica financiera", referentes a la continuación de la relación con el cliente y el compromiso específico de auditoría, evaluando el cumplimiento de los requisitos éticos, incluidos los requisitos de independencia, como estipula la ISA 220, y estableciendo una comprensión de los términos del compromiso, tal como exige la ISA 210, "Términos de los compromisos de auditoría". Los auditores del sector público pueden no tener la opción de interrumpir un compromiso. Si los auditores del sector público tienen a su disposición una información que normalmente provoque declinar o la interrupción de un compromiso, los auditores del sector público toman en consideración dicha información al realizar nuevas actividades de planificación y de evaluación de riesgos. Los auditores del sector público también pueden tener una responsabilidad oficial de informar dicha información. A este respecto pueden consultar con asesores jurídicos.

Actividades de planificación

P7. El párrafo 7 de la ISA 300 (revisada) establece procedimientos que deberán llevarse a cabo al implantar la estrategia global de auditoría. Cuando se identifican las características del compromiso que definen su ámbito (como en el párrafo 7(a) de la ISA 300 (revisada)), los auditores del sector público toman en consideración otras características. Véanse los siguientes ejemplos de dichas características:

- Responsabilidades adicionales de información por parte de la entidad, establecidas por el poder legislativo, que puede influir en el ámbito y el momento de la auditoría, y naturaleza de la comunicación. Entre los ejemplos de dichos requisitos adicionales se incluye la exigencia de que la entidad informe sobre los fondos oficiales recibidos, incluidas las subvenciones.
- Responsabilidades adicionales de información para los auditores del sector público como consecuencia del mandato de auditoría u otros requisitos que puedan influir en el ámbito y el momento de la auditoría, y naturaleza de la comunicación. Los ejemplos de esas obligaciones adicionales de los auditores del sector público pueden incluir la información sobre casos de incumplimiento de los mandatos, incluidos el presupuesto y la responsabilidad sobre recursos, y/o la información sobre la eficacia del control interno.

Consideraciones específicas para las entidades de menor tamaño

P8. Los párrafos A12, A16 y A20 de la ISA 300 (revisada) contienen directrices específicas para las entidades de menor tamaño. Las auditorías de las entidades de menor tamaño del sector público normalmente no las lleva a cabo un solo profesional. Además, debido a la estructura de información de las entidades de gobierno, no suele existir el concepto de propietario gerencial. En el sector público las estructuras de control de las entidades de menor tamaño a menudo forman parte de la estructura de control de un organismo más amplio. Por lo tanto, la realización de escasas actividades

relevantes de control, tal como se expone en el párrafo A20, no suele ser apropiada en el sector público. Los aspectos del control adicional de organismos más amplios pueden incluirse en los planes de auditoría de los auditores del sector público.

Documentación

P9. El párrafo 11de la ISA 300 (revisada) exige que el auditor documente la estrategia de auditoría y el plan global de la auditoría, así como los cambios significativos en dichos documentos que se hayan efectuado durante la auditoría, y los motivos de tales cambios. En el sector público la documentación de auditoría puede estar sujeta al acceso de terceros. En consecuencia, los auditores del sector público se familiarizan con la legislación pertinente y determinan las implicaciones correspondientes a su documentación de auditoría.

Consideraciones adicionales en los compromisos iniciales de auditoría

P10. El párrafo 12 de la ISA 300 (revisada), complementado con la aplicación y demás materiales explicativos del párrafo A21, exige que el auditor emprenda determinadas actividades antes de comenzar una auditoría. En el sector público los compromisos de auditoría normalmente no se originan del mismo modo que en el sector privado. Los auditores del sector público pueden seleccionarse a través de una licitación pública, o pueden ser designados por una norma legal. No obstante, las orientaciones contenidas en los párrafos 12 y A21 son relevantes para los auditores del sector público cuando se den las circunstancias descritas.

Consideraciones específicas en el entorno de un Tribunal de Cuentas

P11. En el entorno de un Tribunal de Cuentas a menudo el informe de los auditores se evalúa y se utiliza para determinar las implicaciones personales de carácter legal de los responsables de los actos financieros, incluidos los asuntos importantes, las deficiencias en el control, y los casos de incumplimiento de los mandatos. Por consiguiente, los auditores del sector público en el entorno de un Tribunal de Cuentas pueden planificar y llevar a cabo procedimientos para cumplir los requisitos legales e identificar a los responsables de los actos financieros.

P12. Los auditores del sector público en el entorno de un Tribunal de Cuentas pueden trabajar en estrecha unión con los fiscales y con la policía en relación con fraudes financieros. Por lo tanto, los auditores del sector público en el entorno de un Tribunal de Cuentas también obtienen información procedente de los fiscales y de la policía en los casos oportunos.

International Auditing and Assurance Standards Board

Final Redrafted ISA
December 2006

Redrafted International Standard on Auditing

ISA 300, Planning an Audit of Financial Statements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 300 (Redrafted), "Planning an Audit of Financial Statements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high-quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high-quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

This publication may be downloaded free-of-charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

Copyright © December 2006 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "Copyright © December 2006 by the International Federation of Accountants. All rights reserved. Used with permission." Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit this document, except as permitted by law. Contact Permissions@ifac.org.

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 300
(REDRAFTED)
PLANNING AN AUDIT OF FINANCIAL STATEMENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2008)*

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objective	3
Requirements	
Involvement of Key Engagement Team Members	4
Preliminary Engagement Activities	5
Planning Activities	6-10
Documentation	11
Additional Considerations in Initial Audit Engagements	12
Application and Other Explanatory Material	
The Role and Timing of Planning	A1-A4
Involvement of Key Engagement Team Members	A5
Preliminary Engagement Activities	A6-A8
Planning Activities	A9-A16
Documentation	A17-A20
Additional Considerations in Initial Audit Engagements	A21
Appendix: Considerations in Establishing the Overall Audit Strategy	

International Standard on Auditing (ISA) 300 (Redrafted), "Planning an Audit of Financial Statements" should be read in the context of the "Preface to the International Standards on Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance and Related Services," which sets out the authority of ISAs.

* See footnote 1.

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to plan an audit of financial statements. This ISA is framed in the context of recurring audits. Additional considerations in initial audit engagements are separately identified. (Ref: Para. A1-A4)

Effective Date

2. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2008.[1]

Objective

3. The objective of the auditor is to plan the audit so that it will be performed in an effective manner.

Requirements

Involvement of Key Engagement Team Members

4. The engagement partner and other key members of the engagement team shall be involved in planning the audit, including planning and participating in the discussion among engagement team members. (Ref: Para. A5)

Preliminary Engagement Activities

5. The auditor shall undertake the following activities at the beginning of the current audit engagement:

   (a) Performing procedures required by ISA 220, "Quality Control for Audits of Historical Financial Information" regarding the continuance of the client relationship and the specific audit engagement;

   (b) Evaluating compliance with ethical requirements, including independence, as required by ISA 220; and

   (c) Establishing an understanding of the terms of the engagement, as required by ISA 210, "Terms of Audit Engagements." (Ref: Para. A6-A8)

Planning Activities

6. The auditor shall establish an overall audit strategy that sets the scope, timing and direction of the audit, and that guides the development of the audit plan.

7. In establishing the overall audit strategy, the auditor shall:

   (a) Identify the characteristics of the engagement that define its scope;

   (b) Ascertain the reporting objectives of the engagement to plan the timing of the audit and the nature of the communications required;

   (c) Consider the factors that, in the auditor's professional judgment, are significant in directing the engagement team's efforts;

[1] This effective date is provisional, but it will not be earlier than December 15, 2008.

(d) Consider the results of preliminary engagement activities and, where applicable, whether knowledge gained on other engagements performed by the engagement partner for the entity is relevant; and

(e) Ascertain the nature, timing and extent of resources necessary to perform the engagement. (Ref: Para. A9-A12)

8. The auditor shall develop an audit plan that shall include a description of:

(a) The nature, timing and extent of planned risk assessment procedures, as determined under ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement Through Understanding the Entity and Its Environment."

(b) The nature, timing and extent of planned further audit procedures at the assertion level, as determined under ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

(c) Other planned audit procedures that are required to be carried out so that the engagement complies with ISAs. (Ref: Para. A13)

9. The auditor shall update and change the overall audit strategy and the audit plan as necessary during the course of the audit. (Ref: Para. A14)

10. The auditor shall plan the nature, timing and extent of direction and supervision of engagement team members and the review of their work. (Ref: Para. A15-A16)

Documentation

11. The auditor shall document:

(a) The overall audit strategy;

(b) The audit plan; and

(c) Any significant changes made during the audit engagement to the overall audit strategy or the audit plan, and the reasons for such changes. (Ref: Para. A17-A20)

Additional Considerations in Initial Audit Engagements

12. The auditor shall undertake the following activities prior to starting an initial audit:

(a) Performing procedures required by ISA 220 regarding the acceptance of the client relationship and the specific audit engagement; and

(b) Communicating with the predecessor auditor, where there has been a change of auditors, in compliance with relevant ethical requirements. (Ref: Para. A21)

* * *

Application and Other Explanatory Material

The Role and Timing of Planning (Ref: Para. 1)

A1. Planning an audit involves establishing the overall audit strategy for the engagement and developing an audit plan. Adequate planning benefits the audit of financial statements in several ways, including the following:

- Helping the auditor to devote appropriate attention to important areas of the audit.
- Helping the auditor identify and resolve potential problems on a timely basis.
- Helping the auditor properly organize and manage the audit engagement so that it is performed in an effective and efficient manner.
- Assisting in the selection of engagement team members with appropriate levels of capabilities and competence to respond to anticipated risks, and the proper assignment of work to them.
- Facilitating the direction and supervision of engagement team members and the review of their work.
- Assisting, where applicable, in coordination of work done by auditors of components and experts.

A2. The nature and extent of planning activities will vary according to the size and complexity of the entity, the key engagement team members' previous experience with the entity, and changes in circumstances that occur during the audit engagement.

A3. Planning is not a discrete phase of an audit, but rather a continual and iterative process that often begins shortly after (or in connection with) the completion of the previous audit and continues until the completion of the current audit engagement. Planning, however, includes consideration of the timing of certain activities and audit procedures that need to be completed prior to the performance of further audit procedures. For example, planning includes the need to consider, prior to the auditor's identification and assessment of the risks of material misstatement, such matters as:

- The analytical procedures to be applied as risk assessment procedures.
- Obtaining a general understanding of the legal and regulatory framework applicable to the entity and how the entity is complying with that framework.
- The determination of materiality.
- The involvement of experts.
- The performance of other risk assessment procedures.

A4. The auditor may decide to discuss elements of planning with the entity's management to facilitate the conduct and management of the audit engagement (for example, to coordinate some of the planned audit procedures with the work of the entity's personnel). Although these discussions often occur, the overall audit strategy and the audit plan remain the auditor's responsibility. When discussing matters included in the overall audit strategy or audit plan, care is required in order not to compromise the effectiveness of the audit. For example, discussing the nature and timing of detailed audit procedures with management may compromise the effectiveness of the audit by making the audit procedures too predictable.

Involvement of Key Engagement Team Members (Ref: Para. 4)

A5. The involvement of the engagement partner and other key members of the engagement team in planning the audit draws on their experience and insight, thereby enhancing the effectiveness and efficiency of the planning process.[1]

Preliminary Engagement Activities (Ref: Para. 5)

A6. Performing the preliminary engagement activities specified in paragraph 5 at the beginning of the current audit engagement assists the auditor in identifying and evaluating events or circumstances that may adversely affect the auditor's ability to plan and perform the audit engagement.

A7. Performing these preliminary engagement activities enables the auditor to plan an audit engagement for which, for example:

- The auditor maintains the necessary independence and ability to perform the engagement.
- There are no issues with management integrity that may affect the auditor's willingness to continue the engagement.
- There is no misunderstanding with the client as to the terms of the engagement.

A8. The auditor's consideration of client continuance and ethical requirements, including independence, occurs throughout the audit engagement as conditions and changes in circumstances occur. Performing initial procedures on both client continuance and evaluation of ethical requirements (including independence) at the beginning of the current audit engagement means that they are completed prior to the performance of other significant activities for the current audit engagement. For continuing audit engagements, such initial procedures often occur shortly after (or in connection with) the completion of the previous audit.

Planning Activities

The Overall Audit Strategy (Ref: Para. 6-7)

A9. The process of establishing the overall audit strategy assists the auditor to determine, subject to the completion of the auditor's risk assessment procedures, such matters as:

- The resources to deploy for specific audit areas, such as the use of appropriately experienced team members for high risk areas or the involvement of experts on complex matters.
- The amount of resources to allocate to specific audit areas, such as the number of team members assigned to observe the inventory count at material locations, the extent of review of other auditors' work in the case of group audits, or the audit budget in hours to allocate to high risk areas;
- When these resources are to be deployed, such as whether at an interim audit stage or at key cut-off dates; and
- How such resources are managed, directed and supervised, such as when team briefing and debriefing meetings are expected to be held, how engagement partner and manager reviews are expected to take place (for example, on-site or off-site), and whether to complete engagement quality control reviews.

---

[1] ISA 315 establishes requirements and provides guidance on the engagement team's discussion of the susceptibility of the entity to material misstatements of the financial statements. ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements" provides guidance on the emphasis given during this discussion to the susceptibility of the entity's financial statements to material misstatement due to fraud.

A10. The Appendix lists examples of considerations in establishing the overall audit strategy.

A11. Once the overall audit strategy has been established, an audit plan can be developed to address the various matters identified in the overall audit strategy, taking into account the need to achieve the audit objectives through the efficient use of the auditor's resources. The establishment of the overall audit strategy and the detailed audit plan are not necessarily discrete or sequential processes, but are closely inter-related since changes in one may result in consequential changes to the other.

Considerations Specific to Smaller Entities

A12. In audits of small entities, the entire audit may be conducted by a very small audit team. Many audits of small entities involve the engagement partner (who may be a sole practitioner) working with one engagement team member (or without any engagement team members). With a smaller team, co-ordination of, and communication between, team members are easier. Establishing the overall audit strategy for the audit of a small entity need not be a complex or time-consuming exercise; it varies according to the size of the entity, the complexity of the audit, and the size of the engagement team. For example, a brief memorandum prepared at the completion of the previous audit, based on a review of the working papers and highlighting issues identified in the audit just completed, updated in the current period based on discussions with the owner-manager, can serve as the documented audit strategy for the current audit engagement if it covers the matters noted in paragraph 7.

The Audit Plan (Ref: Para. 8)

A13. The audit plan is more detailed than the overall audit strategy in that it includes the nature, timing and extent of audit procedures to be performed by engagement team members. Planning for these audit procedures takes place over the course of the audit as the audit plan for the engagement develops. For example, planning of the auditor's risk assessment procedures occurs early in the audit process. However, planning the nature, timing and extent of specific further audit procedures depends on the outcome of those risk assessment procedures. In addition, the auditor may begin the execution of further audit procedures for some classes of transactions, account balances and disclosures before planning all remaining further audit procedures.

Changes to Planning Decisions During the Course of the Audit (Ref: Para. 9)

A14. As a result of unexpected events, changes in conditions, or the audit evidence obtained from the results of audit procedures, the auditor may need to modify the overall audit strategy and audit plan and thereby the resulting planned nature, timing and extent of further audit procedures, based on the revised consideration of assessed risks. This may be the case when information comes to the auditor's attention that differs significantly from the information available when the auditor planned the audit procedures. For example, audit evidence obtained through the performance of substantive procedures may contradict the audit evidence obtained through tests of controls.

Direction, Supervision and Review (Ref: Para. 10)

A15. The nature, timing and extent of the direction and supervision of engagement team members and review of their work vary depending on many factors, including:

- The size and complexity of the entity.
- The area of the audit.

- The assessed risks of material misstatement (for example, an increase in the assessed risk of material misstatement for a given area of the audit ordinarily requires a corresponding increase in the extent and timeliness of direction and supervision of engagement team members, and a more detailed review of their work).
- The capabilities and competence of the individual team members performing the audit work.

ISA 220 contains further guidance on the direction, supervision and review of audit work.

Considerations Specific to Smaller Entities

A16. When an audit is carried out entirely by the engagement partner, questions of direction and supervision of engagement team members and review of their work do not arise. In such cases, the engagement partner, having personally conducted all aspects of the work, will be aware of all material issues. Forming an objective view on the appropriateness of the judgments made in the course of the audit can present practical problems when the same individual also performs the entire audit. When particularly complex or unusual issues are involved, and the audit is performed by a sole practitioner, it may be desirable to consult with other suitably-experienced auditors or the auditor's professional body.

Documentation (Ref: Para. 11)

A17. The documentation of the overall audit strategy is a record of the key decisions considered necessary to properly plan the audit and to communicate significant matters to the engagement team. For example, the auditor may summarize the overall audit strategy in the form of a memorandum that contains key decisions regarding the overall scope, timing and conduct of the audit.

A18. The documentation of the audit plan is a record of the planned nature, timing and extent of risk assessment procedures and further audit procedures at the assertion level in response to the assessed risks. It also serves as a record of the proper planning of the audit procedures that can be reviewed and approved prior to their performance. The auditor may use standard audit programs or audit completion checklists, tailored as needed to reflect the particular engagement circumstances.

A19. A record of the significant changes to the overall audit strategy and the audit plan, and resulting changes to the planned nature, timing and extent of audit procedures, explains why the significant changes were made, and the overall strategy and audit plan finally adopted for the audit. It also reflects the appropriate response to the significant changes occurring during the audit.

Considerations Specific to Smaller Entities

A20. As discussed in paragraph A12, a suitable, brief memorandum may serve as the documented strategy for the audit of a smaller entity. For the audit plan, standard audit programs or checklists (see paragraph A18) drawn up on the assumption of few relevant control activities, as is likely to be the case in a smaller entity, may be used provided that they are tailored to the circumstances of the engagement, including the auditor's risk assessments.

Additional Considerations in Initial Audit Engagements (Ref: Para. 12)

A21. The purpose and objective of planning the audit are the same whether the audit is an initial or recurring engagement. However, for an initial audit, the auditor may need to expand the planning activities because the auditor does not ordinarily have the previous experience with the entity that is considered when planning recurring engagements. For initial audits, additional matters the auditor may consider in establishing the overall audit strategy and audit plan include the following:

- Unless prohibited by law or regulation, arrangements to be made with the predecessor auditor, for example, to review the predecessor auditor's working papers.
- Any major issues (including the application of accounting principles or of auditing and reporting standards) discussed with management in connection with the initial selection as auditor, the communication of these matters to those charged with governance and how these matters affect the overall audit strategy and audit plan.
- The audit procedures necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding opening balances (see ISA 510, "Initial Engagements—Opening Balances").
- Other procedures required by the firm's system of quality control for initial audit engagements (for example, the firm's system of quality control may require the involvement of another partner or senior individual to review the overall audit strategy prior to commencing significant audit procedures or to review reports prior to their issuance).

Appendix

(Ref: Para. 6-7 and A9-A12)

Considerations in Establishing the Overall Audit Strategy

This appendix provides examples of matters the auditor may consider in establishing the overall audit strategy. Many of these matters will also influence the auditor's detailed audit plan. The examples provided cover a broad range of matters applicable to many engagements. While some of the matters referred to below may be required by other ISAs, not all matters are relevant to every audit engagement and the list is not necessarily complete.

Characteristics of the Engagement

- The financial reporting framework on which the financial information to be audited has been prepared, including any need for reconciliations to another financial reporting framework.
- Industry-specific reporting requirements such as reports mandated by industry regulators.
- The expected audit coverage, including the number and locations of components to be included.
- The nature of the control relationships between a parent and its components that determine how the group is to be consolidated.
- The extent to which components are audited by other auditors.
- The nature of the business segments to be audited, including the need for specialized knowledge.
- The reporting currency to be used, including any need for currency translation for the financial information audited.
- The need for a statutory audit of standalone financial statements in addition to an audit for consolidation purposes.
- The availability of the work of internal auditors and the extent of the auditor's potential reliance on such work.
- The entity's use of service organizations and how the auditor may obtain evidence concerning the design or operation of controls performed by them.
- The expected use of audit evidence obtained in previous audits, for example, audit evidence related to risk assessment procedures and tests of controls.
- The effect of information technology on the audit procedures, including the availability of data and the expected use of computer-assisted audit techniques.
- The coordination of the expected coverage and timing of the audit work with any reviews of interim financial information and the effect on the audit of the information obtained during such reviews.
- The availability of client personnel and data.

Reporting Objectives, Timing of the Audit, and Nature of Communications

- The entity's timetable for reporting, such as at interim and final stages.
- The organization of meetings with management and those charged with governance to discuss the nature, timing and extent of the audit work.

- The discussion with management and those charged with governance regarding the expected type and timing of reports to be issued and other communications, both written and oral, including the auditor's report, management letters and communications to those charged with governance.
- The discussion with management regarding the expected communications on the status of audit work throughout the engagement.
- Communication with auditors of components regarding the expected types and timing of reports to be issued and other communications in connection with the audit of components.
- The expected nature and timing of communications among engagement team members, including the nature and timing of team meetings and timing of the review of work performed.
- Whether there are any other expected communications with third parties, including any statutory or contractual reporting responsibilities arising from the audit.

Significant Factors, Preliminary Engagement Activities, and Knowledge Gained on Other Engagements

- The determination of appropriate materiality levels, including:
    - Setting materiality for planning purposes.
    - Setting and communicating materiality for auditors of components.
    - Reconsidering materiality as audit procedures are performed during the course of the audit.
    - Preliminary identification of material components and account balances.
- Preliminary identification of areas where there may be a higher risk of material misstatement.
- The impact of the assessed risk of material misstatement at the overall financial statement level on direction, supervision and review.
- The manner in which the auditor emphasizes to engagement team members the need to maintain a questioning mind and to exercise professional skepticism in gathering and evaluating audit evidence.
- Results of previous audits that involved evaluating the operating effectiveness of internal control, including the nature of identified weaknesses and action taken to address them.
- The discussion of matters that may affect the audit with firm personnel responsible for performing other services to the entity.
- Evidence of management's commitment to the design, implementation and maintenance of sound internal control, including evidence of appropriate documentation of such internal control.
- Volume of transactions, which may determine whether it is more efficient for the auditor to rely on internal control.
- Importance attached to internal control throughout the entity to the successful operation of the business.
- Significant business developments affecting the entity, including changes in information technology and business processes, changes in key management, and acquisitions, mergers and divestments.
- Significant industry developments such as changes in industry regulations and new reporting requirements.
- Significant changes in the financial reporting framework, such as changes in accounting standards.

- Other significant relevant developments, such as changes in the legal environment affecting the entity.

Nature, Timing and Extent of Resources

- The selection of the engagement team (including, where necessary, the engagement quality control reviewer) and the assignment of audit work to the team members, including the assignment of appropriately experienced team members to areas where there may be higher risks of material misstatement.
- Engagement budgeting, including considering the appropriate amount of time to set aside for areas where there may be higher risks of material misstatement.

International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor, New York, NY 10017 USA
Tel +1 (212) 286-9344 Fax +1 (212) 286-9570 www.ifac.org

ISSAI 1315

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Identificación y evaluación de los riesgos de irregularidades importantes a través de una comprensión de la entidad y su entorno

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

ISSAI 1315

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría *[International Standard on Auditing (ISA)]* 315 (con nueva redacción) – Identificación y evaluación de los riesgos de irregularidades importantes a través de una comprensión de la entidad y su entorno

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones suplementarias a los auditores del sector público sobre la Norma Internacional de Auditoría (ISA) 315 (con nueva redacción) "Identificación y evaluación de los riesgos de irregularidades importantes a través de una comprensión de la identidad y de su entorno". Esta Nota de Práctica debe leerse en conjunto con la ISA correspondiente. La Nota de Práctica entra en vigor en la misma fecha que la ISA.

Descripción de la ISA

El propósito de la ISA 315 (con nueva redacción) es la responsabilidad del auditor de identificar y evaluar los riesgos de irregularidades importantes en los estados financieros, a través de una comprensión de la entidad y de su entorno, incluyendo el control interno de la entidad.

La ISA 315 (con nueva redacción) entrará en vigor en las auditorías de estados financieros en los períodos que comiencen en o después del 15 de diciembre de 2008.[2]

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica sigue los encabezamientos de la ISA y proporciona orientaciones adicionales a los auditores del sector público en relación con estas áreas:

a Consideraciones globales

b Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades relacionadas

c El entendimiento necesario de la entidad y su entorno, incluyendo el control interno de la entidad

d Identificación y evaluación de los riesgos de irregularidades importantes

e Debilidades importantes del control interno

[1] Todas las Notas de Práctica se toman en consideración junto con las Consideraciones Generales de las Directrices de Auditoría Financiera.

[2] Esta fecha de entrada en vigor es provisional, pero no será anterior al 15 de diciembre de 2008.

f Consideraciones específicas para las entidades pequeñas

g Consideraciones específicas en el entorno de un Tribunal de Cuentas

h Ejemplos adicionales para el Apéndice 2 de la ISA 315 (con nueva redacción) – Condiciones y hechos que pueden indicar riesgos de irregularidades importantes

Aplicabilidad de la ISA en la auditoría del sector público

P2. La ISA 315 (con nueva redacción) es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en su función de auditores de los estados financieros.

Orientaciones adicionales sobre áreas del sector público

Consideraciones globales

P3. Los objetivos de una auditoría de estados financieros del sector público no suelen limitarse a expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido preparados, en todos los aspectos importantes, de acuerdo con el marco aplicable de información financiera (es decir, el ámbito de las ISA). El mandato de auditoría, o las obligaciones de las entidades del sector público, que se originan en la legislación, la reglamentación, las directrices ministeriales, los requisitos de la política gubernamental o las disposiciones del poder legislativo pueden originar objetivos que impliquen una información adicional. Estos objetivos adicionales pueden incluir responsabilidades de auditoría, por ejemplo, relacionadas con informar si los auditores del sector público han encontrado casos de incumplimiento de los mandatos, incluidos el presupuesto y la rendición de cuentas y/o informar sobre la eficacia del control interno. Estos objetivos adicionales pueden llevar a los auditores del sector público a evaluar riesgos adicionales de irregularidades importantes. Sin embargo, incluso en los casos en que no existan esos objetivos adicionales, el público en general puede tener expectativas con respecto a la información por parte de los auditores del sector público sobre el incumplimiento de los mandatos o la ineficacia del control interno. Por consiguiente, los auditores del sector público tienen en cuenta dichas expectativas, y prestan atención a las áreas que pueden originar riesgos de incumplimiento de los mandatos o riesgos relacionados con la eficacia del control interno al planificar y llevar a cabo la auditoría.

P4. La ISA 315 (con nueva redacción) contiene aplicaciones y otros materiales explicativos con consideraciones específicas para las entidades del sector público en los párrafos A19, A31, A61, A106 y A126.

Procedimientos de evaluación del riesgo y actividades relacionadas

P5. Al poner en práctica los procedimientos de evaluación del riesgo y actividades relacionadas que se indican en los párrafos 5 a 10 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público toman en consideración los objetivos más amplios del mandato de auditoría que se describen en el párrafo 3.

P6. Cuando se requiere información de la dirección y de otros miembros de la entidad, como parte de los procedimientos de evaluación de riesgos, tal como se describen en los párrafos 6(a) y a A6 de la ISA315 (con nueva redacción), los auditores del sector público pueden obtener información procedente de otras fuentes, tales como:

- Auditores que hayan intervenido en auditorías del rendimiento y otras auditorías relacionadas con la entidad
- Funcionarios de la Administración
- Informes o actas del poder legislativo.

P7. Al realizar procedimientos analíticos como parte de los procedimientos de evaluación del riesgo, en la forma descrita en el párrafo 6(b) y A7 a A8 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público también pueden tomar en consideración diversas relaciones, como por ejemplo:

- Comparación de gastos con las asignaciones
- Comparación de los pagos de beneficios sociales, por ejemplo los subsidios por hijos y las pensiones, con la información demográfica
- Comparación entre el interés y el porcentaje de la deuda nacional, y la tasa de interés de préstamos contraídos por el gobierno.

P8. Al llevar a cabo observaciones e inspecciones como parte de los procedimientos de evaluación de riesgos, tal como se indica en los párrafos 6(c) y A9 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público también pueden observar e inspeccionar elementos tales como:

- Documentos adicionales preparados por la dirección para el poder legislativo, por ejemplo informes sobre el rendimiento o solicitudes de fondos
- Declaración de funcionarios de órganos de la Administración
- Directivas ministeriales y de otras clases
- Archivos oficiales de las actas del poder legislativo

P9. El proceso de aceptación y de continuidad mencionado en el párrafo 7 de la ISA 315 (con nueva redacción) no siempre puede aplicarse en el entorno del sector público. Los auditores del sector público quizás no tengan la posibilidad de rechazar o interrumpir una auditoría. Sin embargo, los auditores del sector público toman en consideración la información que pueden obtener de estos procesos o de otros semejantes al identificar y evaluar los riesgos de irregularidades importantes.

P10. Al utilizar información obtenida de experiencias previas con la entidad, y auditorías anteriores, como se indica en el párrafo 9 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público también pueden utilizar informes procedentes de auditorías anteriores de rendimiento y de otras actividades de fiscalización relevantes para la entidad.

P11. El párrafo 10 de la ISA 315 (con nueva redacción) exige que el socio principal y otros miembros clave del equipo dedicado al compromiso discutan la

vulnerabilidad de los estados financieros de la entidad a irregularidades importantes, y la aplicación del marco aplicable de información financiera a los hechos y circunstancias de la entidad. En el sector público este debate también puede abarcar los objetivos adicionales y los riesgos relacionados de irregularidades importantes, como se ha expuesto en el párrafo 3 de esta ISA. Los auditores del sector público pueden incluir en este debate a auditores dedicados a auditorías del rendimiento y a otras actividades de auditoría de la entidad.

El entendimiento necesario sobre la entidad y su entorno, incluido el control interno de la entidad

P12. Mientras obtienen el entendimiento de la entidad y su entorno que se requiere en el párrafo 11 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público toman en cuenta que:

a Las decisiones pueden iniciarse en el exterior de la entidad, como consecuencia de procesos políticos. Dichas decisiones influyen sobre las actividades de la dirección. Por ejemplo:

- Nuevas localidades geográficas o cierres de localidades existentes
- Reorganizaciones, incluida el traslado de actividades a otras entidades
- Nuevas áreas de programas
- Restricciones o recortes presupuestarios

b Los factores relevantes reglamentarios abarcan leyes y reglamentaciones específicas que son aplicables a la entidad, y el impacto potencial de su incumplimiento.

c Otros factores externos, incluyendo el marco aplicable de información financiera, pueden influir sobre objetivos específicos de reporte de información.

d El entendimiento de las operaciones empresariales puede incluir el conocimiento de las actividades de gobiernos que se llevan a cabo por la entidad, incluyendo los programas relevantes.

e Los objetivos y estrategias de los programas pueden incluir elementos de la política pública, y por lo tanto, pueden tener implicaciones sobre la evaluación de riesgos.

f La propiedad de las entidades del sector público puede no tener la misma relevancia que en el sector privado. En el sector público el centro de atención se encuentra en los encargados de la gobernanza en su función de representantes de los ciudadanos.

g Las estructuras de gobernanza se ven afectadas por la estructura jurídica de la entidad, por ejemplo, por el hecho de que la entidad sea un ministerio, un departamento, una agencia u otro tipo de entidad.

h Las cuestiones relacionadas con las suposiciones en curso de la dirección pueden no ser relevantes.

P13. El párrafo 11 de la ISA 315 (con nueva redacción) se refiere a la medición y revisión del rendimiento financiero. Los auditores del sector público pueden incluir información no financiera como el logro de resultados (por ejemplo, el número de personas que reciben ayuda gracias al programa) en su medición o

revisión. Asimismo, en el sector público hay partes externas adicionales que pueden medir y revisar el rendimiento. Estas partes externas pueden incluir el poder legislativo, otras entidades del sector público, y medios de comunicación.

P14. Durante el entendimiento del control interno requerido en el párrafo 12 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público toman en cuenta lo siguiente:

a Las responsabilidades adicionales de reportar información acerca de los controles internos

b Los controles pertinentes que se relacionan con el cumplimiento con autoridades

c Los controles relacionados con la supervisión del rendimiento en comparación con el presupuesto

d Los controles relacionados con la transferencia de fondos presupuestarios a otras entidades

e Los controles sobre información clasificada que están relacionados con la seguridad nacional y los datos personales confidenciales, por ejemplo la información fiscal y sobre la salud.

f La supervisión y otros controles pueden ser llevados a cabo por un grupo externo a la entidad, en relación con áreas tales como:

- Cumplimiento de las reglamentaciones de suministro
- Ejecución del presupuesto
- Otras áreas que sean definidas por el poder legislativo o el mandato de auditoría
- Rendición de cuentas de la dirección

P15. En la comprensión del proceso de evaluación de riesgos de la entidad, tal como lo requiere el párrafo 15 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público tienen en cuenta que dicho proceso puede establecerse en la legislación, incluirse en directivas o llevarse a cabo por otras entidades del sector público.

Identificación y evaluación de los riesgos de equivocación importante

P16. Cuando los auditores del sector público identifican y evalúan los riesgos de irregularidades importantes de conformidad con los párrafos 24 y 25 de la ISA 315 (con nueva redacción), dichos auditores toman en cuenta otras cuestiones tales como:

- El hecho de que la identificación y la evaluación de riesgos en el ámbito de los estados financieros y en el ámbito de las afirmaciones pueden incluir situaciones relacionadas con el ambiente político, el interés público y la confidencialidad del programa.
- El hecho de que las afirmaciones sobre clases de transacciones, saldos de cuentas y comunicaciones pueden ampliarse con objeto de incluir afirmaciones que las transacciones y eventos han realizado de acuerdo con la legislación o la adecuada autorización, en virtud del párrafo A106 de la ISA 315 (con nueva redacción).

P17. Al determinar cuáles son los riesgos significativos en el nivel de los estados financieros o en el de las afirmaciones, como se indica en el párrafo 27 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público también pueden evaluar:

a La complejidad y falta de coherencia entre las reglamentaciones y las directivas

b Incumplimiento de los mandatos

c Controles presupuestarios y ejecución del presupuesto.

El presupuesto en el sector público es una herramienta dotada de la autoridad que determina el poder legislativo. Por consiguiente, los auditores del sector público normalmente incluyen el proceso presupuestario como parte esencial de su comprensión de la entidad y su entorno, y de la evaluación de riesgos, y no únicamente como un procedimiento de dirección.

Debilidades importantes del control interno

P18. Al comunicar las debilidades significativas del control interno tal como lo requiere el párrafo 32 de la ISA 315 (con nueva redacción), los auditores del sector público también tienen en cuenta el hecho de que algunos informes sobre los entornos del sector público pueden estar a disposición de terceros, incluido el público en general.

Consideraciones específicas para las entidades pequeñas

P19. La orientación proporcionada en los párrafos A72 a A74 y A89 a A90 de la ISA 315 (con nueva redacción) puede no ser relevante para entidades pequeñas del sector público. Si bien el entorno del control en las entidades pequeñas del sector público puede diferir del entorno de las grandes entidades del sector público, ambos tipos de entidades pueden formar parte del entorno del control gubernamental. En consecuencia, pueden existir controles fuera de la entidad auditada.

Consideraciones específicas en el entorno de un Tribunal de Cuentas

P20. Los auditores del sector público en el entorno de un Tribunal de Cuentas pueden trabajar en estrecha colaboración con los fiscales y la policía al enfrentarse con el fraude financiero. Por consiguiente, pueden haber obtenido información de los fiscales y de la policía que sea relevante para la comprensión de la entidad y su entorno, y para la evaluación de riesgos.

Apéndice 1

Otros ejemplos para el Apéndice 2 de la ISA 315 (con nueva redacción) “Condiciones y hechos que pueden indicar riesgos de irregularidades importantes”

Los siguientes son ejemplos adicionales de condiciones y hechos que pueden indicar riesgos de irregularidades importantes en el sector público:

- Gasto presupuestario excesivo debido a deficiencias de los controles presupuestarios
- Privatizaciones
- Nuevos programas
- Cambios importantes en los programas existentes
- Nuevas fuentes de financiación
- Nueva legislación y nuevas reglamentaciones o directivas
- Decisiones políticas, tales como el traslado de centros operativos
- Programas carentes de la asignación suficiente de recursos y financiación
- Incremento de las expectativas públicas
- Obtención de bienes y servicios en determinados sectores, por ejemplo la defensa
- Contratación externa de actividades gubernamentales
- Operaciones sujetas a investigaciones especiales
- Cambios en el liderazgo político
- Indicaciones de despilfarro o abusos
- Expectativas superiores a las normales en el cumplimiento del presupuesto
- Asociaciones públicas y privadas

International Auditing and Assurance Standards Board

Final Redrafted ISA
December 2006

Redrafted International Standard on Auditing

ISA 315, Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement Through Understanding the Entity and Its Environment

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 315 (Redrafted), "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement Through Understanding the Entity and Its Environment" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high-quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high-quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

This publication may be downloaded free-of-charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

Copyright © December 2006 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "Copyright © December 2006 by the International Federation of Accountants. All rights reserved. Used with permission." Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit this document, except as permitted by law. Contact Permissions@ifac.org.

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 315
(REDRAFTED)
IDENTIFYING AND ASSESSING THE RISKS OF MATERIAL MISSTATEMENT THROUGH UNDERSTANDING THE ENTITY AND ITS ENVIRONMENT

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2008)*

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objective	3
Definitions	4
Requirements	
Risk Assessment Procedures and Related Activities	5-10
The Required Understanding of the Entity and Its Environment, Including the Entity's Internal Control	11-23
Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement	24-30
Material Weakness in Internal Control	31-32
Documentation	33
Application and Other Explanatory Material	
Risk Assessment Procedures and Related Activities	A1-A14
The Required Understanding of the Entity and Its Environment, Including the Entity's Internal Control	A15-A97
Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement	A98-A123
Material Weakness in Internal Control	A124-A126
Documentation	A127-A130
Appendix 1: Internal Control Components	
Appendix 2: Conditions and Events That May Indicate Risks of Material Misstatement	

International Standard on Auditing (ISA) 315 (Redrafted), "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement Through Understanding the Entity and Its Environment" should be read in the context of the "Preface to the International Standards on Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance and Related Services," which sets out the authority of ISAs.

* See footnote 1.

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to identify and assess the risks of material misstatement in the financial statements, through understanding the entity and its environment, including the entity's internal control.

Effective Date

2. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2008.[1]

Objective

3. The objective of the auditor is to identify and assess the risks of material misstatement, whether due to fraud or error, at the financial statement and assertion levels, through understanding the entity and its environment, including the entity's internal control, thereby providing a basis for designing and implementing responses to the assessed risks of material misstatement.

Definitions

4. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Assertions – Representations by management, explicit or otherwise, that are embodied in the financial statements, as used by the auditor to consider the different types of potential misstatements that may occur.

   (b) Business risk – A risk resulting from significant conditions, events, circumstances, actions or inactions that could adversely affect an entity's ability to achieve its objectives and execute its strategies, or from the setting of inappropriate objectives and strategies.

   (c) Internal control – The process designed, implemented and maintained by those charged with governance, management and other personnel to provide reasonable assurance about the achievement of an entity's objectives with regard to reliability of financial reporting, effectiveness and efficiency of operations, and compliance with applicable laws and regulations. The term "controls" refers to any aspects of one or more of the components of internal control.

   (d) Risk assessment procedures – The audit procedures performed to obtain an understanding of the entity and its environment, including the entity's internal control, to identify and assess the risks of material misstatement, whether due to fraud or error, at the financial statement and assertion levels.

   (e) Significant risk – An identified and assessed risk of material misstatement that, in the auditor's judgment, requires special audit consideration.

Requirements

Risk Assessment Procedures and Related Activities

5. The auditor shall perform risk assessment procedures to provide a basis for the identification and assessment of risks of material misstatement at the financial statement and assertion levels. Risk

[1] This effective date is provisional but it will not be earlier than December 15, 2008.

assessment procedures by themselves, however, do not provide sufficient appropriate audit evidence on which to base the audit opinion. (Ref: Para. A1-A5)

6. The risk assessment procedures shall include the following:

   (a) Inquiries of management, and of others within the entity who in the auditor's judgment may have information that is likely to assist in identifying risks of material misstatement due to fraud or error. (Ref: Para. A6)

   (b) Analytical procedures. (Ref: Para. A7-A8)

   (c) Observation and inspection. (Ref: Para. A9)

7. The auditor shall consider whether information obtained from the auditor's client acceptance or continuance process is relevant to identifying risks of material misstatement.

8. Where the engagement partner has performed other engagements for the entity, the engagement partner shall consider whether information obtained is relevant to identifying risks of material misstatement.

9. When the auditor intends to use information obtained from the auditor's previous experience with the entity and from audit procedures performed in previous audits, the auditor shall determine whether changes have occurred since the previous audit that may affect its relevance to the current audit. (Ref: Para. A10-A11)

10. The engagement partner and other key engagement team members shall discuss the susceptibility of the entity's financial statements to material misstatement, and the application of the applicable financial reporting framework to the entity's facts and circumstances. The engagement partner shall determine which matters are to be communicated to engagement team members not involved in the discussion. (Ref: Para. A12-A14)

The Required Understanding of the Entity and its Environment, Including the Entity's Internal Control

The Entity and Its Environment

11. The auditor shall obtain an understanding of the following:

   (a) Relevant industry, regulatory, and other external factors including the applicable financial reporting framework. (Ref: Para. A15-A20)

   (b) The nature of the entity, including:

      (i) Its operations;

      (ii) Its ownership and governance structures;

      (iii) The types of investments that the entity is making and plans to make; and

      (iv) The way that the entity is structured and how it is financed,

      to enable the auditor to understand the classes of transactions, account balances, and disclosures to be expected in the financial statements. (Ref: Para. A21-A23)

   (c) The entity's selection and application of accounting policies, including the reasons for changes thereto. The auditor shall evaluate whether the entity's accounting policies are appropriate for its business and consistent with the applicable financial reporting framework and accounting policies used in the relevant industry. (Ref: Para. A24)

(d) The entity's objectives and strategies, and those related business risks that may result in risks of material misstatement. (Ref: Para. A25-A31)

(e) The measurement and review of the entity's financial performance. (Ref: Para. A32-A37)

The Entity's Internal Control

12. The auditor shall obtain an understanding of internal control relevant to the audit. Although most controls relevant to the audit are likely to relate to financial reporting, not all controls that relate to financial reporting are relevant to the audit. It is a matter of the auditor's professional judgment whether a control, individually or in combination with others, is relevant to the audit. (Ref: Para. A38-A61)

Nature and Extent of the Understanding of Relevant Controls

13. When obtaining an understanding of controls that are relevant to the audit, the auditor shall evaluate the design of those controls and determine whether they have been implemented, by performing procedures in addition to inquiry of the entity's personnel. (Ref: Para. A62-A64)

Components of Internal Control

Control environment

14. The auditor shall obtain an understanding of the control environment. As part of obtaining this understanding, the auditor shall evaluate whether:

(a) Management, with the oversight of those charged with governance, has created and maintained a culture of honesty and ethical behavior; and

(b) The strengths in the control environment elements collectively provide an appropriate foundation for the other components of internal control, and whether those other components are not undermined by control environment weaknesses. (Ref: Para. A65-A74)

The entity's risk assessment process

15. The auditor shall obtain an understanding of whether the entity has a process for:

(a) Identifying business risks relevant to financial reporting objectives;

(b) Estimating the significance of the risks;

(c) Assessing the likelihood of their occurrence; and

(d) Deciding about actions to address those risks. (Ref: Para. A75)

16. If the entity has established such a process (referred to hereafter as the 'entity's risk assessment process'), the auditor shall obtain an understanding of it, and the results thereof. Where the auditor identifies risks of material misstatement that management failed to identify, the auditor shall evaluate whether there was an underlying risk of a kind that the auditor expects would have been identified by the entity's risk assessment process. If there is such a risk, the auditor shall obtain an understanding of why that process failed to identify it, and evaluate whether the process is appropriate to its circumstances or if there is a material weakness in the entity's risk assessment process.

17. If the entity has not established such a process or has an ad hoc process, the auditor shall discuss with management whether business risks relevant to financial reporting objectives have been identified and how they have been addressed. The auditor shall evaluate whether the absence of a

documented risk assessment process is appropriate in the circumstances, or represents a material weakness in the entity's internal control. (Ref: Para. A76)

The information system, including the related business processes, relevant to financial reporting, and communication

18. The auditor shall obtain an understanding of the information system, including the related business processes, relevant to financial reporting, including the following areas:

    (a) The classes of transactions in the entity's operations that are significant to the financial statements;

    (b) The procedures, within both information technology (IT) and manual systems, by which those transactions are initiated, recorded, processed, corrected as necessary, transferred to the general ledger and reported in the financial statements;

    (c) The related accounting records, supporting information and specific accounts in the financial statements that are used to initiate, record, process and report transactions; this includes the correction of incorrect information and how information is transferred to the general ledger. The records may be in either manual or electronic form;

    (d) How the information system captures events and conditions, other than transactions, that are significant to the financial statements;

    (e) The financial reporting process used to prepare the entity's financial statements, including significant accounting estimates and disclosures; and

    (f) Controls surrounding journal entries, including non-standard journal entries used to record non-recurring, unusual transactions or adjustments. (Ref: Para. A77-A81)

19. The auditor shall obtain an understanding of how the entity communicates financial reporting roles and responsibilities and significant matters relating to financial reporting, including:

    (a) Communications between management and those charged with governance; and

    (b) External communications, such as those with regulatory authorities. (Ref: Para. A82-A83)

Control activities relevant to the audit

20. The auditor shall obtain an understanding of control activities relevant to the audit, being those the auditor judges it necessary to understand in order to assess the risks of material misstatement at the assertion level and design further audit procedures responsive to assessed risks. An audit does not require an understanding of all the control activities related to each significant class of transactions, account balance, and disclosure in the financial statements or to every assertion relevant to them. (Ref: Para. A84-A90)

21. In understanding the entity's control activities, the auditor shall obtain an understanding of how the entity has responded to risks arising from IT. (Ref: Para. A91-A93)

Monitoring of controls

22. The auditor shall obtain an understanding of the major activities that the entity uses to monitor internal control over financial reporting, including those related to those control activities relevant to the audit, and how the entity initiates corrective actions to its controls. (Ref: Para. A94-A96)

23. The auditor shall obtain an understanding of the sources of the information used in the entity's monitoring activities, and the basis upon which management considers the information to be sufficiently reliable for the purpose. (Ref: Para. A97)

Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement

24. The auditor shall identify and assess the risks of material misstatement at:

    (a) The financial statement level; and (Ref: Para. A98-A101)

    (b) The assertion level for classes of transactions, account balances, and disclosures, (Ref: Para. A102-A106)

    to provide a basis for designing and performing further audit procedures.

25. For this purpose, the auditor shall:

    (a) Identify risks throughout the process of obtaining an understanding of the entity and its environment, including relevant controls that relate to the risks, and by considering the classes of transactions, account balances, and disclosures in the financial statements; Ref: Para. A107-A108)

    (b) Assess the identified risks, and evaluate whether they relate more pervasively to the financial statements as a whole and potentially affect many assertions;

    (c) Relate the identified risks to what can go wrong at the assertion level, taking account of relevant controls that the auditor intends to test; and (Ref: Para. A109-A111)

    (d) Consider the likelihood of misstatement, including the possibility of multiple misstatements, and whether the potential misstatement is of a magnitude that could result in a material misstatement.

Risks that Require Special Audit Consideration

26. As part of the risk assessment as described in paragraph 24, the auditor shall determine whether any of the risks identified are, in the auditor's judgment, a significant risk. In exercising this judgment, the auditor shall exclude the effects of identified controls related to the risk.

27. In exercising judgment as to which risks are significant risks, the auditor shall consider at least the following:

    (a) Whether the risk is a risk of fraud;

    (b) Whether the risk is related to recent significant economic, accounting or other developments and, therefore, requires specific attention;

    (c) The complexity of transactions;

    (d) Whether the risk involves significant transactions with related parties;

    (e) The degree of subjectivity in the measurement of financial information related to the risk, especially those measurements involving a wide range of measurement uncertainty; and

    (f) Whether the risk involves significant transactions that are outside the normal course of business for the entity, or that otherwise appear to be unusual. (Ref: Para. A112-A116)

28. When the auditor has determined that a significant risk exists, the auditor shall obtain an understanding of the entity's controls, including control activities, relevant to that risk. (Ref: Para. A117-A119)

Risks for Which Substantive Procedures Alone Do Not Provide Sufficient Appropriate Audit Evidence

29. In respect of some risks, the auditor may judge that it is not possible or practicable to obtain sufficient appropriate audit evidence only from substantive procedures. Such risks may relate to the inaccurate or incomplete recording of routine and significant classes of transactions or account balances, the characteristics of which often permit highly automated processing with little or no manual intervention. In such cases, the entity's controls over such risks are relevant to the audit and the auditor shall obtain an understanding of them. (Ref: Para. A120-A122)

Revision of Risk Assessment

30. The auditor's assessment of the risks of material misstatement at the assertion level may change during the course of the audit as additional audit evidence is obtained. In circumstances where the auditor obtains audit evidence from performing further audit procedures, or if new information is obtained, either of which is inconsistent with the audit evidence on which the auditor originally based the assessment, the auditor shall revise the assessment and modify the further planned audit procedures accordingly. (Ref: Para. A123)

Material Weakness in Internal Control

31. The auditor shall evaluate whether, on the basis of the audit work performed, the auditor has identified a material weakness in the design, implementation or maintenance of internal control. (Ref: Para. A124-A125)

32. The auditor shall communicate material weaknesses in internal control identified during the audit on a timely basis to management at an appropriate level of responsibility, and, as required by ISA 260 (Revised), "Communication with Those Charged with Governance,"[1] with those charged with governance (unless all of those charged with governance are involved in managing the entity). (Ref: Para. A126)

Documentation

33. The auditor shall document:

    (a) The discussion among the engagement team where required by paragraph 10, and the significant decisions reached;

    (b) Key elements of the understanding obtained regarding each of the aspects of the entity and its environment specified in paragraph 11 and of each of the internal control components specified in paragraphs 14-23; the sources of information from which the understanding was obtained; and the risk assessment procedures performed;

    (c) The identified and assessed risks of material misstatement at the financial statement level and at the assertion level as required by paragraph 24; and

    (d) The risks identified, and related controls about which the auditor has obtained an understanding, as a result of the requirements in paragraphs 26-29. (Ref: Para. A127-A130)

* * *

Application and Other Explanatory Material

[1] Close off document approved May 2006.

Risk Assessment Procedures and Related Activities (Ref: Para. 5)

A1. Obtaining an understanding of the entity and its environment, including the entity's internal control (referred to hereafter as an "understanding of the entity"), is a continuous, dynamic process of gathering, updating and analyzing information throughout the audit. The understanding establishes a frame of reference within which the auditor plans the audit and exercises professional judgment throughout the audit, for example, when:

- Assessing risks of material misstatement of the financial statements;
- Establishing materiality and evaluating whether the judgment about materiality remains appropriate as the audit progresses;
- Considering the appropriateness of the selection and application of accounting policies, and the adequacy of financial statement disclosures;
- Identifying areas where special audit consideration may be necessary, for example, related party transactions, the appropriateness of management's use of the going concern assumption, or considering the business purpose of transactions;
- Developing expectations for use when performing analytical procedures;
- Responding to the assessed risks of material misstatement, including designing and performing further audit procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence; and
- Evaluating the sufficiency and appropriateness of audit evidence obtained, such as the appropriateness of assumptions and of management's oral and written representations.

A2. Information obtained by performing risk assessment procedures and related activities may be used by the auditor as audit evidence to support assessments of the risks of material misstatement. In addition, the auditor may obtain audit evidence about classes of transactions, account balances, or disclosures and related assertions and about the operating effectiveness of controls, even though such procedures were not specifically planned as substantive procedures or as tests of controls. The auditor also may choose to perform substantive procedures or tests of controls concurrently with risk assessment procedures because it is efficient to do so.

A3. The auditor uses professional judgment to determine the extent of the understanding required. The auditor's primary consideration is whether the understanding that has been obtained is sufficient to meet the objective stated in this ISA. The depth of the overall understanding that is required by the auditor is less than that possessed by management in managing the entity.

A4. The risks to be assessed include both those due to error and those due to fraud, and both are covered by this ISA. However, the significance of fraud is such that further requirements and guidance are included in ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements," in relation to risk assessment procedures and related activities to obtain information that is used to identify the risks of material misstatement due to fraud.

A5. Although the auditor is required to perform all the risk assessment procedures described in paragraph 6 in the course of obtaining the required understanding of the entity (see paragraphs 11-23), the auditor is not required to perform all of them for each aspect of that understanding. Other procedures may be performed where the information to be obtained therefrom may be helpful in identifying risks of material misstatement. Examples of such procedures include:

- Reviewing information obtained from external sources such as trade and economic journals; reports by analysts, banks, or rating agencies; or regulatory or financial publications.

- Making inquiries of the entity's external legal counsel or of valuation experts that the entity has used.

Inquiries of Management and Others Within the Entity (Ref: Para. 6(a))

A6. Much of the information obtained by the auditor's inquiries is obtained from management and those responsible for financial reporting. However, the auditor may also obtain information, or a different perspective in identifying risks of material misstatement, through inquiries of others within the entity and other employees with different levels of authority. For example:

- Inquiries directed towards those charged with governance may help the auditor understand the environment in which the financial statements are prepared.
- Inquiries directed toward internal audit personnel may provide information about internal audit procedures performed during the year relating to the design and effectiveness of the entity's internal control and whether management has satisfactorily responded to findings from those procedures.
- Inquiries of employees involved in initiating, processing or recording complex or unusual transactions may help the auditor to evaluate the appropriateness of the selection and application of certain accounting policies.
- Inquiries directed toward in-house legal counsel may provide information about such matters as litigation, compliance with laws and regulations, knowledge of fraud or suspected fraud affecting the entity, warranties, post-sales obligations, arrangements (such as joint ventures) with business partners and the meaning of contract terms.
- Inquiries directed towards marketing or sales personnel may provide information about changes in the entity's marketing strategies, sales trends, or contractual arrangements with its customers.

Analytical Procedures (Ref: Para. 6(b))

A7. Analytical procedures may help identify the existence of unusual transactions or events, and amounts, ratios, and trends that might indicate matters that have audit implications. Unusual or unexpected relationships that are identified may assist the auditor in identifying risks of material misstatement, especially risks of material misstatement due to fraud.

A8. However, when such analytical procedures use data aggregated at a high level (which may be the situation with analytical procedures performed as risk assessment procedures), the results of those analytical procedures only provide a broad initial indication about whether a material misstatement may exist. Accordingly, in such cases, consideration of other information that has been gathered when identifying the risks of material misstatement together with the results of such analytical procedures may assist the auditor in understanding and evaluating the results of the analytical procedures. ISA 520, "Analytical Procedures," establishes requirements and provides guidance on the use of analytical procedures.

Observation and Inspection (Ref: Para. 6(c))

A9. Observation and inspection may support inquiries of management and others, and may also provide information about the entity and its environment. Examples of such audit procedures include observation or inspection of the following:

- The entity's operations.
- Documents (such as business plans and strategies), records, and internal control manuals.

- Reports prepared by management (such as quarterly management reports and interim financial statements) and those charged with governance (such as minutes of board of directors' meetings).
- The entity's premises and plant facilities.

Information Obtained in Prior Periods (Ref: Para. 9)

A10. The auditor's previous experience with the entity and audit procedures performed in previous audits may provide the auditor with information about such matters as:

- Past misstatements and whether they were corrected on a timely basis.
- The nature of the entity and its environment, and the entity's internal control.
- Significant changes that the entity or its operations may have undergone since the prior financial period, which may assist the auditor in gaining a sufficient understanding of the entity to identify and assess risks of material misstatement.

A11. The auditor is required to determine whether information obtained in prior periods remains relevant, if the auditor intends to use that information for the purposes of the current audit. This is because changes in the control environment, for example, may affect the relevance of information obtained in the prior year. To determine whether changes have occurred that may affect the relevance of such information, the auditor may make inquiries and perform other appropriate audit procedures, such as walk-throughs of relevant systems.

Discussion Among the Engagement Team (Ref: Para. 10)

A12. The discussion among the engagement team about the susceptibility of the entity's financial statements to material misstatement:

- Provides an opportunity for more experienced engagement team members, including the engagement partner, to share their insights based on their knowledge of the entity.
- Allows the engagement team members to exchange information about the business risks to which the entity is subject and about how and where the financial statements might be susceptible to material misstatement due to fraud or error.
- Assists the engagement team members to gain a better understanding of the potential for material misstatement of the financial statements in the specific areas assigned to them, and to understand how the results of the audit procedures that they perform may affect other aspects of the audit including the decisions about the nature, timing, and extent of further audit procedures.
- Provides a basis upon which engagement team members communicate and share new information obtained throughout the audit that may affect the assessment of risks of material misstatement or the audit procedures performed to address these risks.

ISA 240 provides further requirements and guidance in relation to the discussion among the engagement team about the risks of fraud.

A13. It is not always necessary or practical for the discussion to include all members in a single discussion (as, for example, in a multi-location audit), nor is it necessary for all of the members of the engagement team to be informed of all of the decisions reached in the discussion. The engagement partner may discuss matters with key members of the engagement team including, if considered appropriate, specialists and those responsible for the audits of components, while delegating discussion with others, taking account of the extent of communication considered

necessary throughout the engagement team. A communications plan, agreed by the engagement partner, may be useful.

Considerations Specific to Smaller Entities

A14. Many small audits are carried out entirely by the engagement partner (who may be a sole practitioner). In such situations, it is the engagement partner who, having personally conducted the planning of the audit, would be responsible for considering the susceptibility of the entity's financial statements to material misstatement due to fraud or error.

The Required Understanding of the Entity and Its Environment, Including the Entity's Internal Control

The Entity and Its Environment

Industry, Regulatory and Other External Factors (Ref: Para. 11(a))

Industry Factors

A15. Relevant industry factors include industry conditions such as the competitive environment, supplier and customer relationships, and technological developments. Examples of matters the auditor may consider include:

- The market and competition, including demand, capacity, and price competition.
- Cyclical or seasonal activity.
- Product technology relating to the entity's products.
- Energy supply and cost.

A16. The industry in which the entity operates may give rise to specific risks of material misstatement arising from the nature of the business or the degree of regulation. For example, long-term contracts may involve significant estimates of revenues and expenses that give rise to risks of material misstatement. In such cases, it is important that the engagement team include members with sufficient relevant knowledge and experience, as required by ISA 220, "Quality Control for Audits of Historical Financial Information."

Regulatory Factors

A17. Relevant regulatory factors include the regulatory environment. The regulatory environment encompasses, among other matters, the applicable financial reporting framework and the legal and political environment. Examples of matters the auditor may consider include:

- Accounting principles and industry specific practices.
- Regulatory framework for a regulated industry.
- Legislation and regulation that significantly affect the entity's operations, including direct supervisory activities.
- Taxation (corporate and other).
- Government policies currently affecting the conduct of the entity's business, such as monetary, including foreign exchange controls, fiscal, financial incentives (for example, government aid programs), and tariffs or trade restrictions policies.
- Environmental requirements affecting the industry and the entity's business.

A18. ISA 250, “Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements,” includes some specific requirements related to the legal and regulatory framework applicable to the entity and the industry.

Considerations specific to public sector entities

A19. For the audits of public sector entities, in addition to legislation or regulations, there may be ministerial directives, government policy requirements and resolutions of the legislature that affect the entity's operations. Such elements are essential to consider when obtaining an understanding of the entity and its environment.

Other External Factors

A20. Examples of other external factors affecting the entity that the auditor may consider include the general economic conditions, interest rates and availability of financing, and inflation or currency revaluation.

Nature of the Entity (Ref: Para.11(b))

A21. An understanding of the nature of an entity enables the auditor to understand such matters as:

- Whether the entity has a complex structure, for example with subsidiaries or other components in multiple locations. Complex structures often introduce issues that may give rise to risks of material misstatement. Such issues may include whether goodwill, joint ventures, investments, or special-purpose entities are accounted for appropriately.
- The ownership, and relations between owners and other people or entities. This understanding assists in determining whether related party transactions have been identified and accounted for appropriately. ISA 550, "Related Parties," establishes requirements and provides guidance on the auditor's considerations relevant to related parties.

A22. Examples of matters that the auditor may consider when obtaining an understanding of the nature of the entity include:

- *Business operations* – such as:
  - Nature of revenue sources, products or services, and markets, including involvement in electronic commerce such as Internet sales and marketing activities.
  - Conduct of operations (for example, stages and methods of production, or activities exposed to environmental risks).
  - Alliances, joint ventures, and outsourcing activities.
  - Geographic dispersion and industry segmentation.
  - Location of production facilities, warehouses, and offices, and location and quantities of inventories.
  - Key customers and important suppliers of goods and services, employment arrangements (including the existence of union contracts, pension and other post employment benefits, stock option or incentive bonus arrangements, and government regulation related to employment matters).
  - Research and development activities and expenditures.
  - Transactions with related parties.
- *Investments and investment activities* – such as:
  - Planned or recently executed acquisitions or divestitures.
  - Investments and dispositions of securities and loans.

- Capital investment activities.
- Investments in non-consolidated entities, including partnerships, joint ventures and special-purpose entities.

- *Financing and financing activities* – such as:
  - Major subsidiaries and associated entities, including consolidated and non-consolidated structures.
  - Debt structure and related terms, including off-balance-sheet financing arrangements and leasing arrangements.
  - Beneficial owners (local, foreign, business reputation and experience) and related parties.
  - Use of derivative financial instruments.
- *Financial reporting* – such as:
  - Accounting principles and industry specific practices, including industry-specific significant categories (for example, loans and investments for banks, or research and development for pharmaceuticals).
  - Revenue recognition practices.
  - Accounting for fair values.
  - Foreign currency assets, liabilities and transactions.
  - Accounting for unusual or complex transactions including those in controversial or emerging areas (for example, accounting for stock-based compensation).

A23. Significant changes in the entity from prior periods may give rise to, or change, risks of material misstatement.

The Entity's Selection and Application of Accounting Policies (Ref: Para.11(c))

A24. An understanding of the entity's selection and application of accounting policies may encompass such matters as:

- The methods the entity uses to account for significant and unusual transactions.
- The effect of significant accounting policies in controversial or emerging areas for which there is a lack of authoritative guidance or consensus.
- Changes in the entity's accounting policies.
- Financial reporting standards and laws and regulations that are new to the entity and when and how the entity will adopt such requirements.

Objectives and Strategies and Related Business Risks (Ref. Para.11(d))

A25. The entity conducts its business in the context of industry, regulatory and other internal and external factors. To respond to these factors, the entity's management or those charged with governance define objectives, which are the overall plans for the entity. Strategies are the approaches by which management intends to achieve its objectives. The entity's objectives and strategies may change over time.

A26. Business risk is broader than the risk of material misstatement of the financial statements, though it includes the latter. Business risk may arise from change or complexity. A failure to recognize

the need for change may also give rise to business risk. Business risk may arise, for example, from:

- The development of new products or services that may fail;
- A market which, even if successfully developed, is inadequate to support a product or service; or
- Flaws in a product or service that may result in liabilities and reputational risk.

A27. An understanding of the business risks facing the entity increases the likelihood of identifying risks of material misstatement, since most business risks will eventually have financial consequences and, therefore, an effect on the financial statements. However, the auditor does not have a responsibility to identify or assess all business risks because not all business risks give rise to risks of material misstatement.

A28. Examples of matters that the auditor may consider when obtaining an understanding of the entity's objectives, strategies and related business risks that may result in a risk of material misstatement of the financial statements include:

- Industry developments (a potential related business risk might be, for example, that the entity does not have the personnel or expertise to deal with the changes in the industry).
- New products and services (a potential related business risk might be, for example, that there is increased product liability).
- Expansion of the business (a potential related business risk might be, for example, that the demand has not been accurately estimated).
- New accounting requirements (a potential related business risk might be, for example, incomplete or improper implementation, or increased costs).
- Regulatory requirements (a potential related business risk might be, for example, that there is increased legal exposure).
- Current and prospective financing requirements (a potential related business risk might be, for example, the loss of financing due to the entity's inability to meet requirements).
- Use of IT (a potential related business risk might be, for example, that systems and processes are incompatible).
- The effects of implementing a strategy, particularly any effects that will lead to new accounting requirements (a potential related business risk might be, for example, incomplete or improper implementation).

A29. A business risk may have an immediate consequence for the risk of material misstatement for classes of transactions, account balances, and disclosures at the assertion level or the financial statement level. For example, the business risk arising from a contracting customer base may increase the risk of material misstatement associated with the valuation of receivables. However, the same risk, particularly in combination with a contracting economy, may also have a longer-term consequence, which the auditor considers when assessing the appropriateness of the going concern assumption. Whether a business risk may result in a risk of material misstatement is, therefore, considered in light of the entity's circumstances. Examples of conditions and events that may indicate risks of material misstatement are indicated in Appendix 2.

A30. Usually, management identifies business risks and develops approaches to address them. Such a risk assessment process is part of internal control and is discussed in paragraph 15 and paragraphs A75-A76.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A31. For the audits of public sector entities, "management objectives" may be influenced by concerns regarding public accountability and may include objectives which have their source in legislation, regulations, government ordinances, and ministerial directives.

Measurement and Review of the Entity's Financial Performance (Ref: Para.11(e))

A32. Management and others will measure and review those things they regard as important. Performance measures, whether external or internal, create pressures on the entity. These pressures, in turn, may motivate management to take action to improve the business performance or to misstate the financial statements. Accordingly, an understanding of the entity's performance measures assists the auditor in considering whether pressures to achieve performance targets may result in management actions that increase the risks of material misstatement, including those due to fraud – See ISA 240 for requirements and guidance in relation to the risks of fraud.

A33. The measurement and review of financial performance is not the same as the monitoring of controls (discussed as a component of internal control in paragraphs A94-A97), though their purposes may overlap:

- The measurement and review of performance is directed at whether business performance is meeting the objectives set by management (or third parties).
- Monitoring of controls is specifically concerned with the effective operation of internal control.

In some cases, however, performance indicators also provide information that enables management to identify deficiencies in internal control.

A34. Examples of internally-generated information used by management for measuring and reviewing financial performance, and which the auditor may consider, include:

- Key performance indicators (financial and non-financial) and key ratios, trends and operating statistics.
- Period-on-period financial performance analyses.
- Budgets, forecasts, variance analyses, segment information and divisional, departmental or other level performance reports.
- Employee performance measures and incentive compensation policies.
- Comparisons of an entity's performance with that of competitors.

A35. External parties may also measure and review the entity's financial performance. For example, external information such as analysts' reports and credit rating agency reports may represent useful information for the auditor. Such reports can often be obtained from the entity being audited.

A36. Internal measures may highlight unexpected results or trends requiring management to determine their cause and take corrective action (including, in some cases, the detection and correction of misstatements on a timely basis). Performance measures may also indicate to the auditor that risks of misstatement of related financial statement information do exist. For example,

performance measures may indicate that the entity has unusually rapid growth or profitability when compared to that of other entities in the same industry. Such information, particularly if combined with other factors such as performance-based bonus or incentive remuneration, may indicate the potential risk of management bias in the preparation of the financial statements.

Considerations Specific to Smaller Entities

A37. Smaller entities often do not have processes to measure and review financial performance. Inquiry of management may reveal that it relies on certain key indicators for evaluating financial performance and taking appropriate action. If such inquiry indicates an absence of performance measurement or review, there may be an increased risk of misstatements not being detected and corrected.

The Entity's Internal Control

A38. An understanding of internal control assists the auditor in identifying types of potential misstatements and factors that affect the risks of material misstatement, and in designing the nature, timing, and extent of further audit procedures.

A39. The following application material on internal control is presented in four sections, as follows:

- General Nature and Characteristics of Internal Control.
- Controls Relevant to the Audit.
- Nature and Extent of the Understanding of Relevant Controls.
- Components of Internal Control.

General Nature and Characteristics of Internal Control (Ref: Para. 12)

Purpose of Internal Control

A40. Internal control is designed, implemented and maintained to address identified business risks that threaten the achievement of any of the entity's objectives that concern:

- The reliability of the entity's financial reporting;
- The effectiveness and efficiency of its operations; and
- Its compliance with applicable laws and regulations.

The way in which internal control is designed, implemented and maintained varies with an entity's size and complexity.

Considerations specific to smaller entities

A41. Smaller entities may use less structured means and simpler processes and procedures to achieve their objectives.

Limitations of Internal Control

A42. Internal control, no matter how effective, can provide an entity with only reasonable assurance about achieving the entity's financial reporting objectives. The likelihood of their achievement is affected by limitations inherent to internal control. These include the realities that human judgment in decision-making can be faulty and that breakdowns in internal control can occur because of human error. For example, there may be an error in the design of, or in the change to, a control. Equally, the operation of a control may not be effective, such as where information produced for the purposes of internal control (for example, an exception report) is not effectively used because the individual responsible for reviewing the information does not understand its purpose or fails to take appropriate action.

A43. Additionally, controls can be circumvented by the collusion of two or more people or inappropriate management override of internal control. For example, management may enter into side agreements with customers that alter the terms and conditions of the entity's standard sales contracts, which may result in improper revenue recognition. Also, edit checks in a software program that are designed to identify and report transactions that exceed specified credit limits may be overridden or disabled.

A44. Further, in designing and implementing controls, management may make judgments on the nature and extent of the controls it chooses to implement, and the nature and extent of the risks it chooses to assume.

Considerations specific to smaller entities

A45. Smaller entities often have fewer employees which may limit the extent to which segregation of duties is practicable. However, in a small owner-managed entity, the owner-manager[1] may be able to exercise more effective oversight than in a larger entity. This oversight may compensate for the generally more limited opportunities for segregation of duties.

[1] Owner-manager refers to the proprietor of an entity who is involved in running the entity on a day-to-day basis.

A46. On the other hand, the owner-manager may be more able to override controls because the system of internal control is less structured. This is taken into account by the auditor when identifying the risks of material misstatement due to fraud.

Division of Internal Control into Components

A47. The division of internal control into the following five components, for purposes of the ISAs, provides a useful framework for auditors to consider how different aspects of an entity's internal control may affect the audit:

(a) The control environment;

(b) The entity's risk assessment process;

(c) The information system, including the related business processes, relevant to financial reporting, and communication;

(d) Control activities; and

(e) Monitoring of controls.

The division does not necessarily reflect how an entity designs, implements and maintains internal control, or how it may classify any particular component. Auditors may use different terminology or frameworks to describe the various aspects of internal control, and their effect on the audit than those used in this ISA, provided all the components described in this ISA are addressed.

A48. Application material relating to the five components of internal control as they relate to a financial statement audit is set out in paragraphs A65-A97 below. Appendix 1 provides further explanation of these components of internal control.

Characteristics of Manual and Automated Elements of Internal Control Relevant to the Auditor's Risk Assessment

A49. An entity's system of internal control contains manual elements and often contains automated elements. The characteristics of manual or automated elements are relevant to the auditor's risk assessment and further audit procedures based thereon.

A50. The use of manual or automated elements in internal control also affects the manner in which transactions are initiated, recorded, processed, and reported:

- Controls in a manual system may include such procedures as approvals and reviews of transactions, and reconciliations and follow-up of reconciling items. Alternatively, an entity may use automated procedures to initiate, record, process, and report transactions, in which case records in electronic format replace paper documents.
- Controls in IT systems consist of a combination of automated controls (for example, controls embedded in computer programs) and manual controls. Further, manual controls may be independent of IT, may use information produced by IT, or may be limited to monitoring the effective functioning of IT and of automated controls, and to handling exceptions. When IT is used to initiate, record, process or report transactions, or other financial data for inclusion in financial statements, the systems and programs may include controls related to the corresponding assertions for material accounts or may be critical to the effective functioning of manual controls that depend on IT.

An entity's mix of manual and automated elements in internal control varies with the nature and complexity of the entity's use of IT.

A51. Generally, IT benefits an entity's internal control by enabling an entity to:

- Consistently apply predefined business rules and perform complex calculations in processing large volumes of transactions or data;
- Enhance the timeliness, availability, and accuracy of information;
- Facilitate the additional analysis of information;
- Enhance the ability to monitor the performance of the entity's activities and its policies and procedures;
- Reduce the risk that controls will be circumvented; and
- Enhance the ability to achieve effective segregation of duties by implementing security controls in applications, databases, and operating systems.

A52. IT also poses specific risks to an entity's internal control, including, for example:

- Reliance on systems or programs that are inaccurately processing data, processing inaccurate data, or both.
- Unauthorized access to data that may result in destruction of data or improper changes to data, including the recording of unauthorized or non-existent transactions, or inaccurate recording of transactions. Particular risks may arise where multiple users access a common database.
- The possibility of IT personnel gaining access privileges beyond those necessary to perform their assigned duties thereby breaking down segregation of duties.
- Unauthorized changes to data in master files.
- Unauthorized changes to systems or programs.
- Failure to make necessary changes to systems or programs.
- Inappropriate manual intervention.
- Potential loss of data or inability to access data as required.

A53. Manual elements in internal control may be more suitable where judgment and discretion are required such as for the following circumstances:

- Large, unusual or non-recurring transactions.
- Circumstances where errors are difficult to define, anticipate or predict.
- In changing circumstances that require a control response outside the scope of an existing automated control.
- In monitoring the effectiveness of automated controls.

A54. Manual elements in internal control may be less reliable than automated elements because they can be more easily bypassed, ignored, or overridden and they are also more prone to simple errors and mistakes. Consistency of application of a manual control element cannot therefore be assumed. Manual control elements may be less suitable for the following circumstances:

- High volume or recurring transactions, or in situations where errors that can be anticipated or predicted can be prevented, or detected and corrected, by control parameters that are automated.

- Control activities where the specific ways to perform the control can be adequately designed and automated.

A55. The extent and nature of the risks to internal control vary depending on the nature and characteristics of the entity's information system. The entity responds to the risks arising from the use of IT or from use of manual elements in internal control by establishing effective controls in light of the characteristics of the entity's information system.

Controls Relevant to the Audit

A56. There is a direct relationship between an entity's objectives and the controls it implements to provide reasonable assurance about their achievement. The entity's objectives, and therefore controls, relate to financial reporting, operations and compliance; however, not all of these objectives and controls are relevant to the auditor's risk assessment.

A57. Factors relevant to the auditor's judgment about whether a control, individually or in combination with others, is relevant to the audit may include such matters as the following:

- Materiality.
- The significance of the related risk.
- The size of the entity.
- The nature of the entity's business, including its organization and ownership characteristics.
- The diversity and complexity of the entity's operations.
- Applicable legal and regulatory requirements.
- The circumstances and the applicable component of internal control.
- The nature and complexity of the systems that are part of the entity's internal control, including the use of service organizations.
- Whether, and how, a specific control, individually or in combination with others, prevents, or detects and corrects, material misstatement.

A58. Controls over the completeness and accuracy of information produced by the entity may be relevant to the audit if the auditor intends to make use of the information in designing and performing further procedures. Controls relating to operations and compliance objectives may also be relevant to an audit if they relate to data the auditor evaluates or uses in applying audit procedures.

A59. Internal control over safeguarding of assets against unauthorized acquisition, use, or disposition may include controls relating to both financial reporting and operations objectives. The auditor's consideration of such controls is generally limited to those relevant to the reliability of financial reporting.

A60. An entity generally has controls relating to objectives that are not relevant to an audit and therefore need not be considered. For example, an entity may rely on a sophisticated system of automated controls to provide efficient and effective operations (such as an airline's system of automated controls to maintain flight schedules), but these controls ordinarily would not be relevant to the audit. Further, although internal control applies to the entire entity or to any of its operating units or business processes, an understanding of internal control relating to each of the entity's operating units and business processes may not be relevant to the audit.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A61. Public sector auditors often have additional responsibilities with respect to internal control, for example to report on compliance with an established Code of Practice. Public sector auditors can also have responsibilities to report on the compliance with legislative authorities. As a result, their review of internal control may be broader and more detailed.

Nature and Extent of the Understanding of Relevant Controls (Ref: Para. 13)

A62. Evaluating the design of a control involves considering whether the control, individually or in combination with other controls, is capable of effectively preventing, or detecting and correcting, material misstatements. Implementation of a control means that the control exists and that the entity is using it. There is little point in assessing the implementation of a control that is not effective, and so the design of a control is considered first. An improperly designed control may represent a material weakness in the entity's internal control.

A63. Risk assessment procedures to obtain audit evidence about the design and implementation of relevant controls may include:

- Inquiring of entity personnel.
- Observing the application of specific controls.
- Inspecting documents and reports.
- Tracing transactions through the information system relevant to financial reporting.

Inquiry alone, however, is not sufficient for such purposes.

A64. Obtaining an understanding of an entity's controls is not sufficient to test their operating effectiveness, unless there is some automation that provides for the consistent operation of the controls. For example, obtaining audit evidence about the implementation of a manual control at a point in time does not provide audit evidence about the operating effectiveness of the control at other times during the period under audit. However, because of the inherent consistency of IT processing (see paragraph A51), performing audit procedures to determine whether an automated control has been implemented may serve as a test of that control's operating effectiveness, depending on the auditor's assessment and testing of controls such as those over program changes. Tests of the operating effectiveness of controls are further described in ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

Components of Internal Control—Control Environment (Ref: Para. 14)

A65. The control environment includes the governance and management functions and the attitudes, awareness, and actions of those charged with governance and management concerning the entity's internal control and its importance in the entity. The control environment sets the tone of an organization, influencing the control consciousness of its people.

A66. Elements of the control environment that may be relevant when obtaining an understanding of the control environment include the following:

(a) *Communication and enforcement of integrity and ethical values* – These are essential elements that influence the effectiveness of the design, administration and monitoring of controls.

(b) *Commitment to competence* – Matters such as management's consideration of the competence levels for particular jobs and how those levels translate into requisite skills and knowledge.

(c) *Participation by those charged with governance* – Attributes of those charged with governance such as:

- Their independence from management.
- Their experience and stature.
- The extent of their involvement and the information they receive, and the scrutiny of activities.
- The appropriateness of their actions, including the degree to which difficult questions are raised and pursued with management, and their interaction with internal and external auditors.

(d) *Management's philosophy and operating style* – Characteristics such as management's:

- Approach to taking and managing business risks.
- Attitudes and actions toward financial reporting.
- Attitudes toward information processing and accounting functions and personnel.

(e) *Organizational structure* – The framework within which an entity's activities for achieving its objectives are planned, executed, controlled, and reviewed.

(f) *Assignment of authority and responsibility* – Matters such as how authority and responsibility for operating activities are assigned and how reporting relationships and authorization hierarchies are established.

(g) *Human resource policies and practices* – Policies and practices that relate to, for example, recruitment, orientation, training, evaluation, counseling, promotion, compensation, and remedial actions.

Audit Evidence for Elements of the Control Environment

A67. Relevant audit evidence may be obtained through a combination of inquiries and other risk assessment procedures such as corroborating inquiries through observation or inspection of documents. For example, through inquiries of management and employees, the auditor may obtain an understanding of how management communicates to employees its views on business practices and ethical behavior. The auditor may then determine whether relevant controls have been implemented by considering, for example, whether management has a written code of conduct and whether it acts in a manner that supports the code.

Effect of the Control Environment on the Assessment of the Risks of Material Misstatement

A68. Some elements of an entity's control environment have a pervasive effect on assessing the risks of material misstatement. For example, an entity's control consciousness is influenced significantly by those charged with governance, because one of their roles is to counterbalance pressures on management in relation to financial reporting that may arise from market demands or remuneration schemes. The effectiveness of the design of the control environment in relation to participation by those charged with governance is therefore influenced by such matters as:

- Their independence from management and their ability to evaluate the actions of management.
- Whether they understand the entity's business transactions.

- The extent to which they evaluate whether the financial statements are prepared in accordance with the applicable financial reporting framework.

A69. An active and independent board of directors may influence the philosophy and operating style of senior management. However, other elements may be more limited in their effect. For example, although human resource policies and practices directed toward hiring competent financial, accounting, and IT personnel may reduce the risk of errors in processing financial information, they may not mitigate a strong bias by top management to overstate earnings.

A70. The existence of a satisfactory control environment can be a positive factor when the auditor assesses the risks of material misstatement. However, although it may help reduce the risk of fraud, a satisfactory control environment is not an absolute deterrent to fraud. Conversely, weaknesses in the control environment may undermine the effectiveness of controls, in particular in relation to fraud. For example, management's failure to commit sufficient resources to address IT security risks may adversely affect internal control by allowing improper changes to be made to computer programs or to data, or unauthorized transactions to be processed. As explained in ISA 330, the control environment also influences the nature, timing, and extent of the auditor's further procedures.

A71. The control environment in itself does not prevent, or detect and correct, a material misstatement. It may, however, influence the auditor's evaluation of the effectiveness of other controls (for example, the monitoring of controls and the operation of specific control activities) and thereby, the auditor's assessment of the risks of material misstatement.

Considerations Specific to Smaller Entities

A72. The control environment within small entities is likely to differ from larger entities. For example, those charged with governance in small entities may not include an independent or outside member, and the role of governance may be undertaken directly by the owner-manager where there are no other owners. The nature of the control environment may also influence the significance of other controls, or their absence. For example, the active involvement of an owner-manager may mitigate certain of the risks arising from a lack of segregation of duties in a small business; it may, however, increase other risks, for example, the risk of override of controls.

A73. In addition, audit evidence for elements of the control environment in smaller entities may not be available in documentary form, in particular where communication between management and other personnel may be informal, yet effective. For example, small entities might not have a written code of conduct but, instead, develop a culture that emphasizes the importance of integrity and ethical behavior through oral communication and by management example.

A74. Consequently, the attitudes, awareness and actions of management or the owner-manager are of particular importance to the auditor's understanding of a smaller entity's control environment.

Components of Internal Control—The Entity's Risk Assessment Process (Ref: Para. 15)

A75. The entity's risk assessment process forms the basis for how management determines the risks to be managed. If that process is appropriate to the circumstances, including the nature, size and complexity of the entity, it assists the auditor in identifying risks of material misstatement. Whether the entity's risk assessment process is appropriate to the circumstances is a matter of judgment.

Considerations Specific to Smaller Entities (Ref: Para. 17)

A76. There is unlikely to be an established risk assessment process in a small entity. In such cases, it is likely that management will identify risks through direct personal involvement in the business. Irrespective of the circumstances, however, inquiry about identified risks and how they are addressed by management is still necessary.

Components of Internal Control—The Information System, Including the Related Business Processes, Relevant to Financial Reporting, and Communication

The Information System, Including Related Business Processes, Relevant to Financial Reporting (Ref: Para. 18)

A77. The information system relevant to financial reporting objectives, which includes the accounting system, consists of the procedures and records designed and established to:

- Initiate, record, process, and report entity transactions (as well as events and conditions) and to maintain accountability for the related assets, liabilities, and equity;
- Resolve incorrect processing of transactions, for example, automated suspense files and procedures followed to clear suspense items out on a timely basis;
- Process and account for system overrides or bypasses to controls;
- Transfer information from transaction processing systems to the general ledger;
- Capture information relevant to financial reporting for events and conditions other than transactions, such as the depreciation and amortization of assets and changes in the recoverability of accounts receivables; and
- Ensure information required to be disclosed by the applicable financial reporting framework is accumulated, recorded, processed, summarized and appropriately reported in the financial statements.

Journal entries

A78. An entity's information system typically includes the use of standard journal entries that are required on a recurring basis to record transactions. Examples might be journal entries to record sales, purchases, and cash disbursements in the general ledger, or to record accounting estimates that are periodically made by management, such as changes in the estimate of uncollectible accounts receivable.

A79. An entity's financial reporting process also includes the use of non-standard journal entries to record non-recurring, unusual transactions or adjustments. Examples of such entries include consolidating adjustments and entries for a business combination or disposal or non-recurring estimates such as the impairment of an asset. In manual general ledger systems, non-standard journal entries may be identified through inspection of ledgers, journals, and supporting documentation. When automated procedures are used to maintain the general ledger and prepare financial statements, such entries may exist only in electronic form and may therefore be more easily identified through the use of computer-assisted audit techniques.

Related business processes

A80. An entity's business processes are the activities designed to:

- Develop, purchase, produce, sell and distribute an entity's products and services;

- Ensure compliance with laws and regulations; and
- Record information, including accounting and financial reporting information.

Business processes result in the transactions that are recorded, processed and reported by the information system. Obtaining an understanding of the entity's business processes, which include how transactions are originated, assists the auditor obtain an understanding of the entity's information system relevant to financial reporting in a manner that is appropriate to the entity's circumstances.

Considerations specific to smaller entities

A81. Information systems and related business processes relevant to financial reporting in small entities are likely to be less sophisticated than in larger entities, but their role is just as significant. Small entities with active management involvement may not need extensive descriptions of accounting procedures, sophisticated accounting records, or written policies. Understanding the entity's systems and processes may therefore be easier in an audit of smaller entities, and may be more dependent on inquiry than on review of documentation. The need to obtain an understanding, however, remains important.

Communication (Ref: Para. 19)

A82. Communication by the entity of the financial reporting roles and responsibilities and of significant matters relating to financial reporting involves providing an understanding of individual roles and responsibilities pertaining to internal control over financial reporting. It includes such matters as the extent to which personnel understand how their activities in the financial reporting information system relate to the work of others and the means of reporting exceptions to an appropriate higher level within the entity. Communication may take such forms as policy manuals and financial reporting manuals. Open communication channels help ensure that exceptions are reported and acted on.

Considerations specific to smaller entities

A83. Communication may be less structured and easier to achieve in a small entity than in a larger entity due to fewer levels of responsibility and management's greater visibility and availability.

Components of Internal Control—Control Activities (Ref: Para. 20)

A84. Control activities are the policies and procedures that help ensure that management directives are carried out. Control activities, whether within IT or manual systems, have various objectives and are applied at various organizational and functional levels. Examples of specific control activities include those relating to the following:

- Authorization.
- Performance reviews.
- Information processing.
- Physical controls.
- Segregation of duties.

A85. Control activities that are relevant to the audit are:

- Those that are required to be treated as such, being control activities that relate to significant risks and those that relate to risks for which substantive procedures alone do not provide sufficient appropriate audit evidence, as required by paragraphs 28 and 29, respectively; or
- Those that are considered to be relevant in the judgment of the auditor.

A86. The auditor's judgment about whether a control activity is relevant to the audit is influenced by the risk that the auditor has identified that may give rise to a material misstatement and whether the auditor thinks it is likely to be appropriate to test the operating effectiveness of the control in determining the extent of substantive testing.

A87. The auditor's emphasis may be on identifying and obtaining an understanding of control activities that address the areas where the auditor considers that risks of material misstatement are likely to be higher. When multiple control activities each achieve the same objective, it is unnecessary to obtain an understanding of each of the control activities related to such objective.

A88. The auditor's knowledge about the presence or absence of control activities obtained from the understanding of the other components of internal control assists the auditor in determining whether it is necessary to devote additional attention to obtaining an understanding of control activities.

Considerations Specific to Smaller Entities

A89. The concepts underlying control activities in small entities are likely to be similar to those in larger entities, but the formality with which they operate may vary. Further, small entities may find that certain types of control activities are not relevant because of controls applied by management. For example, management's sole authority for granting credit to customers and approving significant purchases can provide strong control over important account balances and transactions, lessening or removing the need for more detailed control activities.

A90. Control activities relevant to the audit of a smaller entity are likely to relate to the main transaction cycles such as revenues, purchases and employment expenses.

Risks Arising From IT (Ref: Para. 21)

A91. The use of IT affects the way that control activities are implemented. From the auditor's perspective, controls over IT systems are effective when they maintain the integrity of information and the security of the data such systems process, and include effective general IT-controls and application controls.

A92. General IT-controls are policies and procedures that relate to many applications and support the effective functioning of application controls. They apply to mainframe, miniframe, and end-user environments. General IT-controls that maintain the integrity of information and security of data commonly include controls over the following:

- Data center and network operations.
- System software acquisition, change and maintenance.
- Program change.
- Access security.
- Application system acquisition, development, and maintenance.

They are generally implemented to deal with the risks referred to in paragraph A52 above.

A93. Application controls are manual or automated procedures that typically operate at a business process level and apply to the processing of individual applications. Application controls can be preventive or detective in nature and are designed to ensure the integrity of the accounting records. Accordingly, application controls relate to procedures used to initiate, record, process and report transactions or other financial data. These controls help ensure that transactions occurred, are authorized, and are completely and accurately recorded and processed. Examples include edit checks of input data, and numerical sequence checks with manual follow-up of exception reports or correction at the point of data entry.

Components of Internal Control—Monitoring of Controls (Ref: Para. 22)

A94. Monitoring of controls is a process to assess the effectiveness of internal control performance over time. It involves assessing the effectiveness of controls on a timely basis and taking necessary corrective actions. Management accomplishes monitoring of controls through ongoing activities, separate evaluations, or a combination of the two. Ongoing monitoring activities are often built into the normal recurring activities of an entity and include regular management and supervisory activities.

A95. In many entities, internal auditors or personnel performing similar functions contribute to the monitoring of an entity's activities. ISA 610, "Considering the Work of Internal Audit" establishes requirements and provides guidance on the auditor's consideration of the work of internal auditing. Management's monitoring activities may also include using information from communications from external parties such as customer complaints and regulator comments that may indicate problems or highlight areas in need of improvement.

Considerations Specific to Smaller Entities

A96. Management's monitoring of control is often accomplished by management's or the owner-manager's close involvement in operations. This involvement often will identify significant variances from expectations and inaccuracies in financial data leading to corrective action to the control.

Sources of Information (Ref: Para. 23)

A97. Much of the information used in monitoring may be produced by the entity's information system. If management assumes that data used for monitoring are accurate without having a basis for that assumption, errors that may exist in the information could potentially lead management to incorrect conclusions from its monitoring activities. Accordingly, an understanding of:

- The sources of the information related to the entity's monitoring activities; and
- The basis upon which management considers the information to be sufficiently reliable for the purpose,

is required as part of the auditor's understanding of the entity's monitoring activities as a component of internal control.

Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement

Assessment of Risks of Material Misstatement at the Financial Statement Level (Ref: Para. 24 (a))

A98. Risks of material misstatement at the financial statement level refer to risks that relate pervasively to the financial statements as a whole and potentially affect many assertions. Risks of this nature are not necessarily risks identifiable with specific assertions at the class of transactions, account balance, or disclosure level. Rather, they represent circumstances that may

increase the risks of material misstatement at the assertion level, for example, through management override of internal control. Financial statement level risks may be especially relevant to the auditor's consideration of the risks of material misstatement arising from fraud.

A99. Risks at the financial statement level may derive in particular from a weak control environment (although these risks may also relate to other factors, such as declining economic conditions). For example, weaknesses such as management's lack of competence may have a more pervasive effect on the financial statements and may require an overall response by the auditor.

A100. The auditor's understanding of internal control may raise doubts about the auditability of an entity's financial statements. For example:

- Concerns about the integrity of the entity's management may be so serious as to cause the auditor to conclude that the risk of management misrepresentation in the financial statements is such that an audit cannot be conducted.
- Concerns about the condition and reliability of an entity's records may cause the auditor to conclude that it is unlikely that sufficient appropriate audit evidence will be available to support an unqualified opinion on the financial statements.

A101. ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report" establishes requirements and provides guidance in determining whether there is a need for the auditor to consider a qualification or disclaimer of opinion or, as may be required in some cases, to withdraw from the engagement where this is legally possible.

Assessment of Risks of Material Misstatement at the Assertion Level (Ref: Para. 24(b))

A102. Risks of material misstatement at the assertion level for classes of transactions, account balances, and disclosures need to be considered because such consideration directly assists in determining the nature, timing, and extent of further audit procedures at the assertion level necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence. In identifying and assessing risks of material misstatement at the assertion level, the auditor may conclude that the identified risks relate more pervasively to the financial statements as a whole and potentially affect many assertions.

The Use of Assertions

A103. In representing that the financial statements are in accordance with the applicable financial reporting framework, management implicitly or explicitly makes assertions regarding the recognition, measurement, presentation and disclosure of the various elements of financial statements and related disclosures.

A104. Assertions used by the auditor to consider the different types of potential misstatements that may occur fall into the following three categories and may take the following forms:

(a) Assertions about classes of transactions and events for the period under audit:

(i) Occurrence—transactions and events that have been recorded have occurred and pertain to the entity.

(ii) Completeness—all transactions and events that should have been recorded have been recorded.

(iii) Accuracy—amounts and other data relating to recorded transactions and events have been recorded appropriately.

(iv) Cutoff—transactions and events have been recorded in the correct accounting period.

(v) Classification—transactions and events have been recorded in the proper accounts.

(b) Assertions about account balances at the period end:

(i) Existence—assets, liabilities, and equity interests exist.

(ii) Rights and obligations—the entity holds or controls the rights to assets, and liabilities are the obligations of the entity.

(iii) Completeness—all assets, liabilities and equity interests that should have been recorded have been recorded.

(iv) Valuation and allocation—assets, liabilities, and equity interests are included in the financial statements at appropriate amounts and any resulting valuation or allocation adjustments are appropriately recorded.

(c) Assertions about presentation and disclosure:

(i) Occurrence and rights and obligations—disclosed events, transactions, and other matters have occurred and pertain to the entity.

(ii) Completeness—all disclosures that should have been included in the financial statements have been included.

(iii) Classification and understandability—financial information is appropriately presented and described, and disclosures are clearly expressed.

(iv) Accuracy and valuation—financial and other information are disclosed fairly and at appropriate amounts.

A105. The auditor may use the assertions as described above or may express them differently provided all aspects described above have been covered. For example, the auditor may choose to combine the assertions about transactions and events with the assertions about account balances.

Considerations specific to public sector entities

A106. When making assertions about the financial statements of public sector entities, in addition to those assertions set out in paragraph A104, management may often assert that transactions and events have been carried out in accordance with legislation or proper authority. Such assertions may fall within the scope of the financial statement audit.

Process of Identifying Risks of Material Misstatement (Ref: Para. 25(a))

A107. Information gathered by performing risk assessment procedures, including the audit evidence obtained in evaluating the design of controls and determining whether they have been implemented, is used as audit evidence to support the risk assessment. The risk assessment determines the nature, timing, and extent of further audit procedures to be performed.

A108. Appendix 2 provides examples of conditions and events that may indicate the existence of risks of material misstatement.

Relating Controls to Assertions (Ref: Para. 25(c))

A109. In making risk assessments, the auditor may identify the controls that are likely to prevent, or detect and correct, material misstatement in specific assertions. Generally, it is useful to obtain an understanding of controls and relate them to assertions in the context of processes and systems in which they exist because individual control activities often do not in themselves address a risk. Often, only multiple control activities, together with other components of internal control, will be sufficient to address a risk.

A110. Conversely, some control activities may have a specific effect on an individual assertion embodied in a particular class of transactions or account balance. For example, the control activities that an entity established to ensure that its personnel are properly counting and recording the annual physical inventory relate directly to the existence and completeness assertions for the inventory account balance.

A111. Controls can be either directly or indirectly related to an assertion. The more indirect the relationship, the less effective that control may be in preventing, or detecting and correcting, misstatements in that assertion. For example, a sales manager's review of a summary of sales activity for specific stores by region ordinarily is only indirectly related to the completeness assertion for sales revenue. Accordingly, it may be less effective in reducing risk for that assertion than controls more directly related to that assertion, such as matching shipping documents with billing documents.

Significant Risks

Identifying Significant Risks (Ref: Para. 27)

A112. Significant risks often relate to significant non-routine transactions or judgmental matters. Non-routine transactions are transactions that are unusual, due to either size or nature, and that therefore occur infrequently. Judgmental matters may include the development of accounting estimates for which there is significant measurement uncertainty. Routine, non-complex transactions that are subject to systematic processing are less likely to give rise to significant risks.

A113. Risks of material misstatement may be greater for significant non-routine transactions arising from matters such as the following:

- Greater management intervention to specify the accounting treatment.

- Greater manual intervention for data collection and processing.
- Complex calculations or accounting principles.
- The nature of non-routine transactions, which may make it difficult for the entity to implement effective controls over the risks.

A114. Risks of material misstatement may be greater for significant judgmental matters that require the development of accounting estimates, arising from matters such as the following:

- Accounting principles for accounting estimates or revenue recognition may be subject to differing interpretation.
- Required judgment may be subjective or complex, or require assumptions about the effects of future events, for example, judgment about fair value.

A115. ISA 330 describes the consequences for further audit procedures of identifying a risk as significant.

Significant risks relating to the risks of material misstatement due to fraud

A116. ISA 240 provides further requirements and guidance in relation to the identification and assessment of the risks of material misstatement due to fraud.

Understanding Controls Related to Significant Risks (Ref: Para. 28)

A117. Although risks relating to significant non-routine or judgmental matters are often less likely to be subject to routine controls, management may have other responses intended to deal with such risks. Accordingly, the auditor's understanding of whether the entity has designed and implemented controls for significant risks arising from non-routine or judgmental matters includes whether and how management responds to the risks. Such responses might include:

- Control activities such as a review of assumptions by senior management or experts.
- Documented processes for estimations.
- Approval by those charged with governance.

A118. For example, where there are one-off events such as the receipt of notice of a significant lawsuit, consideration of the entity's response may include such matters as whether it has been referred to appropriate experts (such as internal or external legal counsel), whether an assessment has been made of the potential effect, and how it is proposed that the circumstances are to be disclosed in the financial statements.

A119. In some cases, management may not have appropriately responded to significant risks of material misstatement by implementing controls over these significant risks. This may indicate a material weakness in the entity's internal control.

Risks for Which Substantive Procedures Alone Do Not Provide Sufficient Appropriate Audit Evidence (Ref: Para. 29)

A120. Risks of material misstatement may relate directly to the recording of routine classes of transactions or account balances, and the preparation of reliable financial statements. Such risks may include risks of inaccurate or incomplete processing for routine and significant classes of transactions such as an entity's revenue, purchases, and cash receipts or cash payments.

A121. Where such routine business transactions are subject to highly automated processing with little or no manual intervention, it may not be possible to perform only substantive procedures in relation

to the risk. For example, the auditor may consider this to be the case in circumstances where a significant amount of an entity's information is initiated, recorded, processed, or reported only in electronic form such as in an integrated system. In such cases:

- Audit evidence may be available only in electronic form, and its sufficiency and appropriateness usually depend on the effectiveness of controls over its accuracy and completeness.
- The potential for improper initiation or alteration of information to occur and not be detected may be greater if appropriate controls are not operating effectively.

A122. The consequences for further audit procedures of identifying such risks are described in ISA 330.

Revision of Risk Assessment (Ref: Para. 30)

A123. During the audit, information may come to the auditor's attention that differs significantly from the information on which the risk assessment was based. For example, the risk assessment may be based on an expectation that certain controls are operating effectively. In performing tests of those controls, the auditor may obtain audit evidence that they were not operating effectively at relevant times during the audit. Similarly, in performing substantive procedures the auditor may detect misstatements in amounts or frequency greater than is consistent with the auditor's risk assessments. In such circumstances, the risk assessment may not appropriately reflect the true circumstances of the entity and the further planned audit procedures may not be effective in detecting material misstatements. See ISA 330 for further guidance.

Material Weakness in Internal Control (Ref: Para. 31)

A124. The types of material weaknesses in internal control that the auditor may identify when obtaining an understanding of the entity and its internal controls may include:

- Risks of material misstatement that the auditor identifies and which the entity has not controlled, or for which the relevant control is inadequate.
- A weakness in the entity's risk assessment process that the auditor identifies as material, or the absence of a risk assessment process in those cases where it would be appropriate for one to have been established.

A125. Material weaknesses may also be identified in controls that prevent, or detect and correct, error, or those to prevent and detect fraud.

Considerations Specific to Public Sector Entities (Ref: Para. 32)

A126. In the audit of public sector entities, there may be additional communication or reporting requirements for public sector auditors. For example, internal control weaknesses may have to be reported to the legislature or other governing body.

Documentation (Ref: Para. 33)

A127. The manner in which the requirements of paragraph 33 are documented is for the auditor to determine using professional judgment. For example, in audits of small entities the documentation may be incorporated in the auditor's documentation of the overall strategy and audit plan that is required by ISA 300, "Planning an Audit of Financial Statements." Similarly, for example, the results of the risk assessment may be documented separately, or may be documented as part of the auditor's documentation of further procedures (see ISA 330). The form and extent of the documentation is influenced by the nature, size and complexity of the entity and

its internal control, availability of information from the entity and the audit methodology and technology used in the course of the audit.

A128. For entities that have uncomplicated businesses and processes relevant to financial reporting, the documentation may be simple in form and relatively brief. It is not necessary to document the entirety of the auditor's understanding of the entity and matters related to it. Key elements of understanding documented by the auditor include those on which the auditor based the assessment of the risks of material misstatement.

A129. The extent of documentation may also reflect the experience and capabilities of the members of the audit engagement team. Provided the requirements of ISA 230, "Audit Documentation," are always met, an audit undertaken by an engagement team comprising less experienced individuals may require more detailed documentation to assist them to obtain an appropriate understanding of the entity than one that includes experienced individuals.

A130. For recurring audits, certain documentation may be carried forward, updated as necessary to reflect changes in the entity's business or processes.

Appendix 1

(Ref: Paras. 4(c), 14-23 and A65-A97)

Internal Control Components

1. This appendix further explains the components of internal control, as set out in paragraphs 4(c), 14-23 and A65-A97, as they relate to a financial statement audit.

Control Environment

2. The control environment encompasses the following elements:

   (a) *Communication and enforcement of integrity and ethical values*. The effectiveness of controls cannot rise above the integrity and ethical values of the people who create, administer, and monitor them. Integrity and ethical behavior are the product of the entity's ethical and behavioral standards, how they are communicated, and how they are reinforced in practice. The enforcement of integrity and ethical values includes, for example, management actions to eliminate or mitigate incentives or temptations that might prompt personnel to engage in dishonest, illegal, or unethical acts. The communication of entity policies on integrity and ethical values may include the communication of behavioral standards to personnel through policy statements and codes of conduct and by example.

   (b) *Commitment to competence*. Competence is the knowledge and skills necessary to accomplish tasks that define the individual's job.

   (c) *Participation by those charged with governance*. An entity's control consciousness is influenced significantly by those charged with governance. The importance of the responsibilities of those charged with governance is recognized in codes of practice and other laws and regulations or guidance produced for the benefit of those charged with governance. Other responsibilities of those charged with governance include oversight of the design and effective operation of whistle blower procedures and the process for reviewing the effectiveness of the entity's internal control.

   (d) *Management's philosophy and operating style*. Management's philosophy and operating style encompass a broad range of characteristics. For example, management's attitudes and actions toward financial reporting may manifest themselves through conservative or aggressive selection from available alternative accounting principles, or conscientiousness and conservatism with which accounting estimates are developed.

   (e) *Organizational structure*. Establishing a relevant organizational structure includes considering key areas of authority and responsibility and appropriate lines of reporting. The appropriateness of an entity's organizational structure depends, in part, on its size and the nature of its activities.

   (f) *Assignment of authority and responsibility*. The assignment of authority and responsibility may include policies relating to appropriate business practices, knowledge and experience of key personnel, and resources provided for carrying out duties. In addition, it may include policies and communications directed at ensuring that all personnel understand the entity's objectives, know how their individual actions interrelate and contribute to those objectives, and recognize how and for what they will be held accountable.

   (g) *Human resource policies and practices*. Human resource policies and practices often demonstrate important matters in relation to the control consciousness of an entity. For example, standards for recruiting the most qualified individuals – with emphasis on

educational background, prior work experience, past accomplishments, and evidence of integrity and ethical behavior – demonstrate an entity's commitment to competent and trustworthy people. Training policies that communicate prospective roles and responsibilities and include practices such as training schools and seminars illustrate expected levels of performance and behavior. Promotions driven by periodic performance appraisals demonstrate the entity's commitment to the advancement of qualified personnel to higher levels of responsibility.

Entity's Risk Assessment Process

3. For financial reporting purposes, the entity's risk assessment process includes how management identifies business risks relevant to the preparation of financial statements in accordance with the entity's applicable financial reporting framework, estimates their significance, assesses the likelihood of their occurrence, and decides upon actions to respond to and manage them and the results thereof. For example, the entity's risk assessment process may address how the entity considers the possibility of unrecorded transactions or identifies and analyzes significant estimates recorded in the financial statements.

4. Risks relevant to reliable financial reporting include external and internal events, transactions or circumstances that may occur and adversely affect an entity's ability to initiate, record, process, and report financial data consistent with the assertions of management in the financial statements. Management may initiate plans, programs, or actions to address specific risks or it may decide to accept a risk because of cost or other considerations. Risks can arise or change due to circumstances such as the following:

- *Changes in operating environment*. Changes in the regulatory or operating environment can result in changes in competitive pressures and significantly different risks.
- *New personnel*. New personnel may have a different focus on or understanding of internal control.
- *New or revamped information systems*. Significant and rapid changes in information systems can change the risk relating to internal control.
- *Rapid growth*. Significant and rapid expansion of operations can strain controls and increase the risk of a breakdown in controls.
- *New technology*. Incorporating new technologies into production processes or information systems may change the risk associated with internal control.
- *New business models, products, or activities*. Entering into business areas or transactions with which an entity has little experience may introduce new risks associated with internal control.
- *Corporate restructurings*. Restructurings may be accompanied by staff reductions and changes in supervision and segregation of duties that may change the risk associated with internal control.
- *Expanded foreign operations*. The expansion or acquisition of foreign operations carries new and often unique risks that may affect internal control, for example, additional or changed risks from foreign currency transactions.
- *New accounting pronouncements*. Adoption of new accounting principles or changing accounting principles may affect risks in preparing financial statements.

Information System, Including the Related Business Processes, Relevant To Financial Reporting, And Communication

5. An information system consists of infrastructure (physical and hardware components), software, people, procedures, and data. Many information systems make extensive use of information technology (IT).

6. The information system relevant to financial reporting objectives, which includes the financial reporting system, encompasses methods and records that:

   - Identify and record all valid transactions.
   - Describe on a timely basis the transactions in sufficient detail to permit proper classification of transactions for financial reporting.
   - Measure the value of transactions in a manner that permits recording their proper monetary value in the financial statements.
   - Determine the time period in which transactions occurred to permit recording of transactions in the proper accounting period.
   - Present properly the transactions and related disclosures in the financial statements.

7. The quality of system-generated information affects management's ability to make appropriate decisions in managing and controlling the entity's activities and to prepare reliable financial reports.

8. Communication, which involves providing an understanding of individual roles and responsibilities pertaining to internal control over financial reporting, may take such forms as policy manuals, accounting and financial reporting manuals, and memoranda. Communication also can be made electronically, orally, and through the actions of management.

Control Activities

9. Generally, control activities that may be relevant to an audit may be categorized as policies and procedures that pertain to the following:

   - *Performance reviews*. These control activities include reviews and analyses of actual performance versus budgets, forecasts, and prior period performance; relating different sets of data – operating or financial – to one another, together with analyses of the relationships and investigative and corrective actions; comparing internal data with external sources of information; and review of functional or activity performance.
   - *Information processing*. The two broad groupings of information systems control activities are application controls, which apply to the processing of individual applications, and general IT-controls, which are policies and procedures that relate to many applications and support the effective functioning of application controls by helping to ensure the continued proper operation of information systems. Examples of application controls include checking the arithmetical accuracy of records, maintaining and reviewing accounts and trial balances, automated controls such as edit checks of input data and numerical sequence checks, and manual follow-up of exception reports. Examples of general IT-controls are program change controls, controls that restrict access to programs or data, controls over the implementation of new releases of packaged software applications, and controls over system software that restrict access to or monitor the use of system utilities that could change financial data or records without leaving an audit trail.
   - *Physical controls*. Controls that encompass:

- The physical security of assets, including adequate safeguards such as secured facilities over access to assets and records.
- The authorization for access to computer programs and data files.
- The periodic counting and comparison with amounts shown on control records (for example comparing the results of cash, security and inventory counts with accounting records).

The extent to which physical controls intended to prevent theft of assets are relevant to the reliability of financial statement preparation, and therefore the audit, depends on circumstances such as when assets are highly susceptible to misappropriation.

- *Segregation of duties*. Assigning different people the responsibilities of authorizing transactions, recording transactions, and maintaining custody of assets. Segregation of duties is intended to reduce the opportunities to allow any person to be in a position to both perpetrate and conceal errors or fraud in the normal course of the person's duties.

10. Certain control activities may depend on the existence of appropriate higher level policies established by management or those charged with governance. For example, authorization controls may be delegated under established guidelines, such as investment criteria set by those charged with governance; alternatively, non-routine transactions such as major acquisitions or divestments may require specific high level approval, including in some cases that of shareholders.

Monitoring of Controls

11. An important management responsibility is to establish and maintain internal control on an ongoing basis. Management's monitoring of controls includes considering whether they are operating as intended and that they are modified as appropriate for changes in conditions. Monitoring of controls may include activities such as management's review of whether bank reconciliations are being prepared on a timely basis, internal auditors' evaluation of sales personnel's compliance with the entity's policies on terms of sales contracts, and a legal department's oversight of compliance with the entity's ethical or business practice policies. Monitoring is done also to ensure that controls continue to operate effectively over time. For example, if the timeliness and accuracy of bank reconciliations are not monitored, personnel are likely to stop preparing them.

12. Internal auditors or personnel performing similar functions may contribute to the monitoring of an entity's controls through separate evaluations. Ordinarily, they regularly provide information about the functioning of internal control, focusing considerable attention on evaluating the effectiveness of internal control, and communicate information about strengths and weaknesses and recommendations for improving internal control.

13. Monitoring activities may include using information from communications from external parties that may indicate problems or highlight areas in need of improvement. Customers implicitly corroborate billing data by paying their invoices or complaining about their charges. In addition, regulators may communicate with the entity concerning matters that affect the functioning of internal control, for example, communications concerning examinations by bank regulatory agencies. Also, management may consider communications relating to internal control from external auditors in performing monitoring activities.

Appendix 2

(Ref: Para. A29 and A108)

Conditions and Events that May Indicate Risks of Material Misstatement

The following are examples of conditions and events that may indicate the existence of risks of material misstatement. The examples provided cover a broad range of conditions and events; however, not all conditions and events are relevant to every audit engagement and the list of examples is not necessarily complete.

- Operations in regions that are economically unstable, for example, countries with significant currency devaluation or highly inflationary economies.
- Operations exposed to volatile markets, for example, futures trading.
- Operations that are subject to a high degree of complex regulation.
- Going concern and liquidity issues including loss of significant customers.
- Constraints on the availability of capital and credit.
- Changes in the industry in which the entity operates.
- Changes in the supply chain.
- Developing or offering new products or services, or moving into new lines of business.
- Expanding into new locations.
- Changes in the entity such as large acquisitions or reorganizations or other unusual events.
- Entities or business segments likely to be sold.
- The existence of complex alliances and joint ventures.
- Use of off-balance-sheet finance, special-purpose entities, and other complex financing arrangements.
- Significant transactions with related parties.
- Lack of personnel with appropriate accounting and financial reporting skills.
- Changes in key personnel including departure of key executives.
- Weaknesses in internal control, especially those not addressed by management.
- Inconsistencies between the entity's IT strategy and its business strategies.
- Changes in the IT environment.
- Installation of significant new IT systems related to financial reporting.
- Inquiries into the entity's operations or financial results by regulatory or government bodies.
- Past misstatements, history of errors or a significant amount of adjustments at period end.
- Significant amount of non-routine or non-systematic transactions including intercompany transactions and large revenue transactions at period end.

- Transactions that are recorded based on management's intent, for example, debt refinancing, assets to be sold and classification of marketable securities.
- Application of new accounting pronouncements.
- Accounting measurements that involve complex processes.
- Events or transactions that involve significant measurement uncertainty, including accounting estimates.
- Pending litigation and contingent liabilities, for example, sales warranties, financial guarantees and environmental remediation.

International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor, New York, NY 10017 USA
Tel +1 (212) 286-9344 Fax +1 (212) 286-9570 www.ifac.org

ISSAI 1320

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNuNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
dAmPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 VIENNA
AuSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 320 "La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1320

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 320 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
consideraciones generales P4
La materialidad en el contexto de una auditoría P5–P7
Determinación de la materialidad en la ejecución del trabajo al planificar la auditoría P8–P11
revisión en el curso de la auditoría P12

Norma iNterNaCioNal de auditoría 320
introducción
Alcance de la NIA 1
La materialidad en el contexto de una auditoría 2–6
Fecha de entrada en vigor 7

objetivo **8**

Definición **9**

exigencias
Determinación de la materialidad en la ejecución del trabajo al planificar la auditoría 10–11
revisión en el curso de la auditoría 12–13
documentación 14

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
La materialidad y riesgo de auditoría A1
Determinación de la materialidad en la ejecución del trabajo al planificar la auditoría A2–A12
revisión en el curso de la auditoría A13

ISSAI 1320
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 320

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 320

La materialidad en la planificación y en la ejecución de una auditoría

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales a los auditores del sector público sobre la NIA 320, "La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 320 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 320 establece la obligación para el auditor de aplicar el concepto de materialidad o importancia relativa en la planificación y en la ejecución de una auditoría de los estados financieros. La NIA 450[2] explica el modo en que se aplica este concepto al evaluar el efecto de las incorrecciones detectadas en la auditoría y de las no corregidas, en su caso, en los estados financieros.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) consideraciones generales.
b) La materialidad en el contexto de una auditoría.
c) Determinación de la materialidad en la ejecución del trabajo al planificar la auditoría.
d) revisión en el curso de la auditoría.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 320 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 450, *"Valoración de las incorrecciones detectadas durante la auditoría."*

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 320 contiene material de aplicación y explicativo con consideraciones específicas sobre las entidades del sector público en los párrafos A2 y A9.

consideraciones generales

P4. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría puede contener objetivos adicionales que se consideren relativos a la auditoría de los estados financieros, entre ellos obligaciones de auditoría o de información, cuando los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o informen sobre la eficacia del control interno. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden esperar de los auditores del sector público que notifiquen cualquier caso de falta de conformidad con las normas que hayan detectado durante la auditoría o informen sobre la eficacia del control interno. Así pues, los auditores del sector público han de tomar en consideración estas expectativas al determinar la importancia relativa. En las directrices para la auditoría de cumplimiento (ISSAI 4000[3] y 4200[4]) se tratan obligaciones adicionales relativas a la conformidad con las normas, y los auditores del sector público a quienes se hayan atribuido estas obligaciones adicionales pueden consultar las ISSAI 4000 y 4200.

La materialidad en el contexto de una auditoría

P5. Al determinar la materialidad a efectos de planificación en el sector público, revisten una particular importancia los aspectos tanto cuantitativos como cualitativos, así como la naturaleza de los elementos. Asimismo, puede ser significativo el contexto en que se sitúa el asunto. Por otra parte, la naturaleza o características inherentes de los elementos, o grupos de elementos, pueden conferirles una importancia relativa.

P6. El párrafo A2 de la NIA 320 señala que los legisladores y los órganos reguladores son a menudo los principales usuarios de los estados financieros de las entidades del sector público, y que dichos estados financieros pueden utilizarse para adoptar otras decisiones aparte de las económicas. Los legisladores representan a los ciudadanos y proporcionan financiación para distintos programas, actividades y funciones de carácter público. A menudo, los legisladores o los órganos reguladores evalúan o adoptan decisiones acerca de las actividades de una entidad. Otros usuarios son, por ejemplo, la dirección de la entidad, los accionistas o los medios de comunicación. Unos estados financieros que satisfacen las necesidades de los legisladores y órganos reguladores también satisfarán la mayor parte de las necesidades de los demás usuarios.

3 ISSAI 4000, "Directrices para la auditoría de cumplimiento - Introducción general."
4 ISSAI 4200, "Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros."

P7. Los estados financieros también pueden representar un elemento clave de la rendición de cuentas de una entidad del sector público a la ciudadanía. El marco de rendición de cuentas puede incorporar otros factores que influyan en la determinación de la materialidad a distintos niveles. En consecuencia, ésta puede ser el resultado de factores tanto cuantitativos como cualitativos, y por lo tanto, su umbral para tipos particulares de operaciones, saldos de cuentas o información revelada pueden establecerse a menudo en un nivel bajo.

Determinación de la materialidad en la ejecución del trabajo al planificar la auditoría.

P8. como ya se ha señalado, la materialidad en el sector público incluye aspectos tanto cuantitativos como cualitativos (mencionados en las NIA como aspectos relativos a la ìmagnitudî y a la ìnaturalezaî de las incorrecciones). La determinación de su umbral se describe en los párrafos 10 y 11 de la NIA. En el sector público, los umbrales para tipos de operaciones, saldos de cuentas o información revelada pueden establecerse a un nivel más bajo del que se obtendría con arreglo a las exigencias de la NIA. Esto puede deberse a una serie de razones, como el contexto del asunto, o la naturaleza y características de los sistemas y entidades afectados, como se explica en los párrafos P5 a P7. Por otra parte, el mandato de auditoría o la legislación pueden exigir la aplicación de ciertos procedimientos, como por ejemplo, verificación de salarios ministeriales fijados por disposiciones legales, o de pagos que tengan un carácter sensible, como los efectuados en concepto de viajes y de representación del personal directivo. En las raras ocasiones en que los auditores del sector público desean detectar incorrecciones de este tipo, verifican todas las operaciones correspondientes.

P9. Cuando los auditores del sector público emiten, además, opiniones sobre la eficacia de los controles o sobre la conformidad con normas y reglamentos, estudian la necesidad de determinar la materialidad para estos objetivos además de la correspondiente a los estados financieros. Por ejemplo, al informar de la eficacia de los controles, el auditor puede utilizar un criterio de referencia basado en el porcentaje de operaciones o importes monetarios seleccionados para la muestra a fin de determinar el umbral de materialidad y evaluar las desviaciones del control.

P10. El párrafo A2 de la NIA describe consideraciones específicas para determinar los niveles de importancia relativa en el sector público. Al determinar si un tipo particular de operaciones, saldo de cuentas, información presentada u otra afirmación que forme parte del marco de información financiera resulta significativo en virtud de su naturaleza, los auditores del sector público tendrán en cuenta aspectos cualitativos como los siguientes:

- El contexto en el que aparece el asunto, por ejemplo si también está sujeto al cumplimiento de normas, leyes o reglamentos, o si alguna ley o reglamento prohíbe el gasto excesivo de fondos públicos con independencia de los importes en cuestión.
- Las necesidades de las distintas partes interesadas y su utilización de los estados financieros.
- La naturaleza de las operaciones que se consideren sensibles para los usuarios de los estados financieros.
- Las expectativas y el interés del público en general, incluida la especial atención prestada a una cuestión particular por las comisiones parlamentarias competentes, como la de cuentas públicas, incluso la necesidad de revelar determinada información.
- La necesidad de control y regulación legislativos y reglamentación en un ámbito particular;
- La necesidad de apertura y transparencia, por ejemplo si existen exigencias particulares de revelación de información en caso de fraudes u otras pérdidas.

P11. El párrafo A9 de la NIA plantea la identificación de puntos de referencia adecuados para determinar la materialidad de los estados financieros. En el caso de entidades del sector público de las que se espera que recuperen costes o el equilibrio financiero, los gastos o ingresos brutos pueden constituir una referencia más adecuada que los costes netos. Para las entidades del sector público depositarias de importantes activos, el activo o el pasivo total, el activo o el pasivo neto, o determinadas clases de activos pueden constituir una referencia idónea si están registrados en los estados financieros. En algunos casos, teniendo especialmente en cuenta la importancia relativa cualitativa, también pueden ser útiles otro tipo de referencias, como por ejemplo:

- El número de usuarios o entidades afectados expresado en porcentaje del total de usuarios o entidades que participan en el programa particular.
- Los importes previamente considerados significativos por una comisión parlamentaria competente, como la de cuentas públicas.
- Pagos de prestaciones comparados con indicadores del coste de la vida, por ejemplo, la importancia para el beneficiario de pagos mensuales de prestaciones, como pensión o discapacidad, efectuados conforme a los programas del sector público.

revisión en el curso de la auditoría

P12. Los párrafos 12, 13 y A13 de la NIA abordan la necesidad de revisar los umbrales de materialidad en caso de tener conocimiento de nueva información en el curso de la auditoría. debido a las estructuras de gobernanza y a la interrelación de las entidades dentro del sector público, no es inusual que los auditores del sector público reciban nueva información en el curso de la auditoría.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 320
April 2009

International Standard on Auditing

Materiality in Planning and Performing an Audit

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 320, "Materiality in Planning and Peforming an Audit" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-008-3

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 320

MATERIALITY IN PLANNING AND PERFORMING AN AUDIT

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Materiality in the Context of an Audit	2−6
Effective Date	7
Objective	8
Definition	9
Requirements	
Determining Materiality and Performance Materiality When Planning the Audit	10−11
Revision as the Audit Progresses	12−13
Documentation	14
Application and Other Explanatory Material	
Materiality and Audit Risk	A1
Determining Materiality and Performance Materiality When Planning the Audit	A2−A12
Revision as the Audit Progresses	A13

International Standard on Auditing (ISA) 320, "Materiality in Planning and Performing an Audit" should be read in the context of ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to apply the concept of materiality in planning and performing an audit of financial statements. ISA 450[1] explains how materiality is applied in evaluating the effect of identified misstatements on the audit and of uncorrected misstatements, if any, on the financial statements.

Materiality in the Context of an Audit

2. Financial reporting frameworks often discuss the concept of materiality in the context of the preparation and presentation of financial statements. Although financial reporting frameworks may discuss materiality in different terms, they generally explain that:

   - Misstatements, including omissions, are considered to be material if they, individually or in the aggregate, could reasonably be expected to influence the economic decisions of users taken on the basis of the financial statements;
   - Judgments about materiality are made in light of surrounding circumstances, and are affected by the size or nature of a misstatement, or a combination of both; and
   - Judgments about matters that are material to users of the financial statements are based on a consideration of the common financial information needs of users as a group.[2] The possible effect of misstatements on specific individual users, whose needs may vary widely, is not considered.

3. Such a discussion, if present in the applicable financial reporting framework, provides a frame of reference to the auditor in determining materiality for the audit. If the applicable financial reporting framework does not include a discussion of the concept of materiality, the characteristics referred to in paragraph 2 provide the auditor with such a frame of reference.

4. The auditor's determination of materiality is a matter of professional judgment, and is affected by the auditor's perception of the financial information needs of

---

1 ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit."

2 For example, the "Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements," adopted by the International Accounting Standards Board in April 2001, indicates that, for a profit-oriented entity, as investors are providers of risk capital to the enterprise, the provision of financial statements that meet their needs will also meet most of the needs of other users that financial statements can satisfy.

users of the financial statements. In this context, it is reasonable for the auditor to assume that users:

(a) Have a reasonable knowledge of business and economic activities and accounting and a willingness to study the information in the financial statements with reasonable diligence;

(b) Understand that financial statements are prepared, presented and audited to levels of materiality;

(c) Recognize the uncertainties inherent in the measurement of amounts based on the use of estimates, judgment and the consideration of future events; and

(d) Make reasonable economic decisions on the basis of the information in the financial statements.

5. The concept of materiality is applied by the auditor both in planning and performing the audit, and in evaluating the effect of identified misstatements on the audit and of uncorrected misstatements, if any, on the financial statements and in forming the opinion in the auditor's report. (Ref: Para. A1)

6. In planning the audit, the auditor makes judgments about the size of misstatements that will be considered material. These judgments provide a basis for:

(a) Determining the nature, timing and extent of risk assessment procedures;

(b) Identifying and assessing the risks of material misstatement; and

(c) Determining the nature, timing and extent of further audit procedures.

The materiality determined when planning the audit does not necessarily establish an amount below which uncorrected misstatements, individually or in the aggregate, will always be evaluated as immaterial. The circumstances related to some misstatements may cause the auditor to evaluate them as material even if they are below materiality. Although it is not practicable to design audit procedures to detect misstatements that could be material solely because of their nature, the auditor considers not only the size but also the nature of uncorrected misstatements, and the particular circumstances of their occurrence, when evaluating their effect on the financial statements.[3]

[3] ISA 450, paragraph A16.

Effective Date

7. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

8. The objective of the auditor is to apply the concept of materiality appropriately in planning and performing the audit.

Definition

9. For purposes of the ISAs, performance materiality means the amount or amounts set by the auditor at less than materiality for the financial statements as a whole to reduce to an appropriately low level the probability that the aggregate of uncorrected and undetected misstatements exceeds materiality for the financial statements as a whole. If applicable, performance materiality also refers to the amount or amounts set by the auditor at less than the materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures.

Requirements

Determining Materiality and Performance Materiality When Planning the Audit

10. When establishing the overall audit strategy, the auditor shall determine materiality for the financial statements as a whole. If, in the specific circumstances of the entity, there is one or more particular classes of transactions, account balances or disclosures for which misstatements of lesser amounts than materiality for the financial statements as a whole could reasonably be expected to influence the economic decisions of users taken on the basis of the financial statements, the auditor shall also determine the materiality level or levels to be applied to those particular classes of transactions, account balances or disclosures. (Ref: Para. A2-A11)

11. The auditor shall determine performance materiality for purposes of assessing the risks of material misstatement and determining the nature, timing and extent of further audit procedures. (Ref: Para. A12)

Revision as the Audit Progresses

12. The auditor shall revise materiality for the financial statements as a whole (and, if applicable, the materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures) in the event of becoming aware of information during the audit that would have caused the auditor to have determined a different amount (or amounts) initially. (Ref: Para. A13)

13. If the auditor concludes that a lower materiality for the financial statements as a whole (and, if applicable, materiality level or levels for particular classes of

transactions, account balances or disclosures) than that initially determined is appropriate, the auditor shall determine whether it is necessary to revise performance materiality, and whether the nature, timing and extent of the further audit procedures remain appropriate.

Documentation

14. The auditor shall include in the audit documentation the following amounts and the factors considered in their determination:[4]

(a) Materiality for the financial statements as a whole (see paragraph 10);

(b) If applicable, the materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures (see paragraph 10);

(c) Performance materiality (see paragraph 11); and

(d) Any revision of (a)-(c) as the audit progressed (see paragraphs 12-13).

***

Application and Other Explanatory Material

Materiality and Audit Risk (Ref: Para. 5)

A1. In conducting an audit of financial statements, the overall objectives of the auditor are to obtain reasonable assurance about whether the financial statements as a whole are free from material misstatement, whether due to fraud or error, thereby enabling the auditor to express an opinion on whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with an applicable financial reporting framework; and to report on the financial statements, and communicate as required by the ISAs, in accordance with the auditor's findings.[5] The auditor obtains reasonable assurance by obtaining sufficient appropriate audit evidence to reduce audit risk to an acceptably low level.[6] Audit risk is the risk that the auditor expresses an inappropriate audit opinion when the financial statements are materially misstated. Audit risk is a function of the risks of material misstatement and detection risk.[7] Materiality and audit risk are considered throughout the audit, in particular, when:

---

4 ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8-11, and paragraph A6.

5 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 11.

6 ISA 200, paragraph 17.

7 ISA 200, paragraph 13(c).

(a) Identifying and assessing the risks of material misstatement;[8]

(b) Determining the nature, timing and extent of further audit procedures;[9] and

(c) Evaluating the effect of uncorrected misstatements, if any, on the financial statements[10] and in forming the opinion in the auditor's report.[11]

Determining Materiality and Performance Materiality When Planning the Audit

Considerations Specific to Public Sector Entities (Ref: Para. 10)

A2. In the case of a public sector entity, legislators and regulators are often the primary users of its financial statements. Furthermore, the financial statements may be used to make decisions other than economic decisions. The determination of materiality for the financial statements as a whole (and, if applicable, materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures) in an audit of the financial statements of a public sector entity is therefore influenced by law, regulation or other authority, and by the financial information needs of legislators and the public in relation to public sector programs.

Use of Benchmarks in Determining Materiality for the Financial Statements as a Whole (Ref: Para. 10)

A3. Determining materiality involves the exercise of professional judgment. A percentage is often applied to a chosen benchmark as a starting point in determining materiality for the financial statements as a whole. Factors that may affect the identification of an appropriate benchmark include the following:

- The elements of the financial statements (for example, assets, liabilities, equity, revenue, expenses);
- Whether there are items on which the attention of the users of the particular entity's financial statements tends to be focused (for example, for the purpose of evaluating financial performance users may tend to focus on profit, revenue or net assets);

8 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

9 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

10 ISA 450.

11 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements."

- The nature of the entity, where the entity is in its life cycle, and the industry and economic environment in which the entity operates;
- The entity's ownership structure and the way it is financed (for example, if an entity is financed solely by debt rather than equity, users may put more emphasis on assets, and claims on them, than on the entity's earnings); and
- The relative volatility of the benchmark.

A4. Examples of benchmarks that may be appropriate, depending on the circumstances of the entity, include categories of reported income such as profit before tax, total revenue, gross profit and total expenses, total equity or net asset value. Profit before tax from continuing operations is often used for profit-oriented entities. When profit before tax from continuing operations is volatile, other benchmarks may be more appropriate, such as gross profit or total revenues.

A5. In relation to the chosen benchmark, relevant financial data ordinarily includes prior periods' financial results and financial positions, the period-to-date financial results and financial position, and budgets or forecasts for the current period, adjusted for significant changes in the circumstances of the entity (for example, a significant business acquisition) and relevant changes of conditions in the industry or economic environment in which the entity operates. For example, when, as a starting point, materiality for the financial statements as a whole is determined for a particular entity based on a percentage of profit before tax from continuing operations, circumstances that give rise to an exceptional decrease or increase in such profit may lead the auditor to conclude that materiality for the financial statements as a whole is more appropriately determined using a normalized profit before tax from continuing operations figure based on past results.

A6. Materiality relates to the financial statements on which the auditor is reporting. Where the financial statements are prepared for a financial reporting period of more or less than twelve months, such as may be the case for a new entity or a change in the financial reporting period, materiality relates to the financial statements prepared for that financial reporting period.

A7. Determining a percentage to be applied to a chosen benchmark involves the exercise of professional judgment. There is a relationship between the percentage and the chosen benchmark, such that a percentage applied to profit before tax from continuing operations will normally be higher than a percentage applied to total revenue. For example, the auditor may consider five percent of profit before tax from continuing operations to be appropriate for a profit-oriented entity in a manufacturing industry, while the auditor may consider one percent of total revenue or total expenses to be appropriate for a

not-for-profit entity. Higher or lower percentages, however, may be deemed appropriate in the circumstances.

Considerations Specific to Small Entities

A8. When an entity's profit before tax from continuing operations is consistently nominal, as might be the case for an owner-managed business where the owner takes much of the profit before tax in the form of remuneration, a benchmark such as profit before remuneration and tax may be more relevant.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A9. In an audit of a public sector entity, total cost or net cost (expenses less revenues or expenditure less receipts) may be appropriate benchmarks for program activities. Where a public sector entity has custody of public assets, assets may be an appropriate benchmark.

Materiality Level or Levels for Particular Classes of Transactions, Account Balances or Disclosures (Ref: Para. 10)

A10. Factors that may indicate the existence of one or more particular classes of transactions, account balances or disclosures for which misstatements of lesser amounts than materiality for the financial statements as a whole could reasonably be expected to influence the economic decisions of users taken on the basis of the financial statements include the following:

- Whether law, regulation or the applicable financial reporting framework affect users' expectations regarding the measurement or disclosure of certain items (for example, related party transactions, and the remuneration of management and those charged with governance).
- The key disclosures in relation to the industry in which the entity operates (for example, research and development costs for a pharmaceutical company).
- Whether attention is focused on a particular aspect of the entity's business that is separately disclosed in the financial statements (for example, a newly acquired business).

A11. In considering whether, in the specific circumstances of the entity, such classes of transactions, account balances or disclosures exist, the auditor may find it useful to obtain an understanding of the views and expectations of those charged with governance and management.

Performance Materiality (Ref: Para. 11)

A12. Planning the audit solely to detect individually material misstatements overlooks the fact that the aggregate of individually immaterial misstatements may cause the financial statements to be materially misstated, and leaves no

margin for possible undetected misstatements. Performance materiality (which, as defined, is one or more amounts) is set to reduce to an appropriately low level the probability that the aggregate of uncorrected and undetected misstatements in the financial statements exceeds materiality for the financial statements as a whole. Similarly, performance materiality relating to a materiality level determined for a particular class of transactions, account balance or disclosure is set to reduce to an appropriately low level the probability that the aggregate of uncorrected and undetected misstatements in that particular class of transactions, account balance or disclosure exceeds the materiality level for that particular class of transactions, account balance or disclosure. The determination of performance materiality is not a simple mechanical calculation and involves the exercise of professional judgment. It is affected by the auditor's understanding of the entity, updated during the performance of the risk assessment procedures; and the nature and extent of misstatements identified in previous audits and thereby the auditor's expectations in relation to misstatements in the current period.

Revision as the Audit Progresses (Ref: Para. 12)

A13. Materiality for the financial statements as a whole (and, if applicable, the materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures) may need to be revised as a result of a change in circumstances that occurred during the audit (for example, a decision to dispose of a major part of the entity's business), new information, or a change in the auditor's understanding of the entity and its operations as a result of performing further audit procedures. For example, if during the audit it appears as though actual financial results are likely to be substantially different from the anticipated period end financial results that were used initially to determine materiality for the financial statements as a whole, the auditor revises that materiality.

ISA 320

ISSAI 1330

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera – Las respuestas del auditor a los riesgos evaluados

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

ISSAI 1330

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría [*International Standard on Auditing (ISA)]* 330 (con nueva redacción) – Las respuestas del auditor a los riesgos evaluados

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones suplementarias a los auditores del sector público sobre la Norma Internacional de Auditoría (ISA) 330 (revisada) "Las respuestas del auditor a los riesgos evaluados." Esta Nota de Práctica es para leerse en conjunto con la ISA correspondiente. La Nota de Práctica entra en vigor en la misma fecha que la ISA.

Descripción de la ISA

El propósito de la ISA 330 (revisada) es establecer normas y proporcionar guías sobre la responsabilidad del auditor de diseñar e implantar respuestas ante los riesgos de representación errónea identificados y evaluados por el auditor de conformidad con la ISA 315 (revisada), "Identificación y evaluación de riesgos de equivocaciones importantes mediante la comprensión de la entidad y su entorno," en una auditoría de estados financieros.

La ISA 330 (revisada) entra en vigor para las auditorías de estados financieros en períodos que comienzan en o después del 15 de diciembre de 2008[2] .

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con las siguientes áreas:

a. Consideraciones globales

b. Procedimientos adicionales de auditoría en respuesta a los riesgos de representación errónea en el nivel de afirmación

c. Evaluación de la suficiencia y pertinencia de la prueba

d. Consideraciones específicas en el entorno de un Tribunal de Cuentas

Aplicabilidad de la ISA en la auditoría del sector público

P2. La ISA 330 (revisada) se aplica a los auditores de entidades del sector público en su función como auditores de estados financieros.

---

[1] Todas las Notas de Práctica se leen en conjunto con las Consideraciones Generales de las Directrices de Auditoría Financiera.

[2] Esta fecha de entrada en vigor es provisional, pero no será anterior al 15 de diciembre de 2008.

Orientaciones adicionales sobre áreas del sector público

Consideraciones globales

P3. Los objetivos de una auditoría de estados financieros del sector público no suelen limitarse a expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido preparados, en todos los aspectos importantes, de acuerdo con el marco aplicable de información financiera (es decir, el ámbito de la ISA). El mandato de auditoría, o las obligaciones de las entidades del sector público, que se originan en la legislación, la reglamentación, las directrices ministeriales, los requisitos de la política gubernamental o las disposiciones del poder legislativo pueden originar objetivos que permitan aportar información adicional. Estos objetivos adicionales pueden incluir responsabilidades de auditoría, por ejemplo, relacionadas con la información sobre incumplimientos y la eficacia de los controles internos. Estos objetivos adicionales pueden llevar a los auditores del sector público a identificar y evaluar riesgos adicionales de representación errónea, diseñar e implantar respuestas globales para afrontar los riesgos identificados en el ámbito de los estados financieros, y diseñar y realizar otros procedimientos de verificación para responder a los riesgos evaluados en el ámbito de la afirmación. Sin embargo, incluso en casos donde no existen esos objetivos adicionales, puede haber expectativas en el público en general de que los auditores del sector público informen sobre incumplimientos de mandatos o sobre la eficacia del control interno. Por consiguiente, los auditores del sector público toman en cuenta dichas expectativas, y prestan atención a la necesidad de responder a posibles riesgos de incumplimiento o a riesgos relacionados con la falta de eficacia del control interno.

P4. La ISA 330 (revisada) contiene aplicaciones y otros materiales explicativos con consideraciones específicas para las entidades del sector público en el párrafo A17.

Procedimientos de auditoría que responden a los riesgos de representación errónea en el ámbito de la afirmación

P5. Al planificar el tiempo preciso de efectuar procedimientos adicionales de auditoría, tal como se describen en el párrafo 6 de la ISA 330 (revisado), los auditores del sector público también consideran que las pruebas de cumplimiento con leyes y reglamentaciones pueden llevarse a cabo durante el año, mientras que las pruebas referentes a la ejecución del presupuesto normalmente se realizan al final del año.

P6. El párrafo A17 de ISA 330 (revisado) estipula que el mandato de auditoría y cualesquiera otras responsabilidades de auditoría o de información pueden afectar la consideración que tenga el auditor acerca de la naturaleza, el momento preciso y el alcance de los procedimientos adicionales de auditoría. Son ejemplos de ello la comprobación y la información acerca del incumplimiento de determinadas reglamentaciones, como es el caso de las relacionadas con la ejecución del presupuesto o con los suministros.

P7. El párrafo 8 de ISA 330 (revisado) describe las circunstancias en las que el auditor está obligado a realizar pruebas sobre los controles con objeto de obtener pruebas de auditoría adecuadas y suficientes con respecto a la eficacia operativa de los controles pertinentes. Como consecuencia de los objetivos

adicionales descritos en el anterior párrafo 3, las pruebas de los controles de una entidad del sector público pueden ser más amplias y más detalladas que las de una entidad del sector privado. También pueden realizarse a pesar de las circunstancias descritas en el párrafo 8. Por ejemplo, los auditores del sector público pueden efectuar pruebas de los controles referentes a gastos de viaje o pagos confidenciales, o de los controles establecidos para prevenir o detectar el fraude dentro de la entidad.

P8. Al diseñar y realizar pruebas de los controles en la forma requerida por el párrafo 10 de la ISA 330 (revisado), los auditores del sector público determinan si la entidad forma parte de un entorno gubernamental de control más amplio. Como consecuencia, pueden existir controles fuera de la entidad. El auditor determina si, y en qué forma, puede obtener pruebas suficientes y adecuadas relacionadas con estos controles.

P9. Al utilizar pruebas de auditoría acerca de la eficacia operativa de los controles que se hayan obtenido en auditorías previas, tal como se estipula en el párrafo 13 de la ISA 330 (revisada), los auditores del sector público pueden utilizar la evidencia obtenida en las auditorías de rendimiento o en otras relevantes para la entidad. Al confiar en las pruebas obtenidas en anteriores auditorías del rendimiento, los auditores del sector público evalúan si las afirmaciones utilizadas y las pruebas realizadas son adecuadas a los efectos de la auditoría de los estados financieros.

Evaluación de la suficiencia y la adecuación de la prueba de auditoría

P10. El párrafo 28 de ISA 330 (con nueva redacción) requiere que el auditor exprese una opinión con reservas o una exoneración de responsabilidad si el auditor no puede obtener pruebas de auditoría suficientes y apropiadas. El párrafo A58 de ISA 330 (con nueva redacción) proporciona factores que pueden influir en el juicio del auditor acerca de lo que constituye una prueba de auditoría suficiente y apropiada. Al evaluar en qué consiste una prueba de auditoría suficiente y apropiada, los auditores del sector público también consideran la necesidad de obtener pruebas suficientes y apropiadas para lograr cualesquiera objetivos adicionales que se describan en el anterior párrafo 5.

Consideraciones específicas en el entorno de un Tribunal de Cuentas

P11. En el entorno de un Tribunal de Cuentas el informe de los auditores a menudo se evalúa y se utiliza para determinar las implicaciones jurídicas personales de los responsables de actos financieros, incluyendo asuntos significativos, las deficiencias en el control y las instancias de incumplimiento de los mandatos. Por consiguiente, los auditores del sector público en el entorno de un Tribunal de Cuentas, al evaluar la suficiencia y la corrección de la prueba de auditoría, llevan a cabo procedimientos para identificar quiénes son los responsables de los actos financieros y del cumplimiento de los requisitos legales.

International Auditing and Assurance Standards Board

Final Redrafted ISA
December 2006

Redrafted International Standard on Auditing

ISA 330, The Auditor's Responses to Assessed Risks

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 330 (Redrafted), "The Auditor's Responses to Assessed Risks" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high-quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high-quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

This publication may be downloaded free-of-charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

Copyright © December 2006 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "Copyright © December 2006 by the International Federation of Accountants. All rights reserved. Used with permission." Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit this document, except as permitted by law. Contact Permissions@ifac.org.

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 330
(REDRAFTED)
THE AUDITOR'S RESPONSES TO ASSESSED RISKS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2008)*

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objective	3
Definitions	4
Requirements	
Overall Responses	5
Audit Procedures Responsive to the Assessed Risks of Material Misstatement at the Assertion Level	6-24
Adequacy of Presentation and Disclosure	25
Evaluating the Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence	26-28
Documentation	29-31
Application and Other Explanatory Material	
Overall Responses	A1-A3
Audit Procedures Responsive to the Assessed Risks of Material Misstatement at the Assertion Level	A4-A54
Adequacy of Presentation and Disclosure	A55
Evaluating the Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence	A56-A58
Documentation	A59

International Standard on Auditing (ISA) 330 (Redrafted), "The Auditor's Responses to Assessed Risks" should be read in the context of the "Preface to the International Standards on Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance and Related Services," which sets out the authority of ISAs.

* See footnote 1.

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to design and implement responses to the risks of material misstatement identified and assessed by the auditor in accordance with ISA 315, "Identifying and Assessing Risks of Material Misstatement Through Understanding the Entity and Its Environment" in a financial statement audit.

Effective Date

2. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2008.[1]

Objective

3. The objective of the auditor is to obtain sufficient appropriate audit evidence about the assessed risks of material misstatement, through designing and implementing appropriate responses to those risks.

Definitions

4. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Substantive procedure – An audit procedure designed to detect material misstatements at the assertion level. Substantive procedures comprise:

      (i) Tests of details (of classes of transactions, account balances, and disclosures), and

      (ii) Substantive analytical procedures.

   (b) Test of controls – An audit procedure designed to evaluate the operating effectiveness of controls in preventing, or detecting and correcting, material misstatements at the assertion level.

Requirements

Overall Responses

5. The auditor shall design and implement overall responses to address the assessed risks of material misstatement at the financial statement level. (Ref: Para. A1-A3)

Audit Procedures Responsive to the Assessed Risks of Material Misstatement at the Assertion Level

6. The auditor shall design and perform further audit procedures whose nature, timing, and extent are based on and are responsive to the assessed risks of material misstatement at the assertion level. (Ref: Para. A4-A8)

7. In designing the further audit procedures to be performed, the auditor shall:

---

[1] This effective date is provisional, but it will not be earlier than December 15, 2008.

(a) Consider the reasons for the assessment given to the risk of material misstatement at the assertion level for each class of transactions, account balance, and disclosure, including:

(i) The likelihood of material misstatement due to the particular characteristics of the relevant class of transactions, account balance, or disclosure (i.e., the inherent risk); and

(ii) Whether the risk assessment takes account of relevant controls (i.e., the control risk), thereby requiring the auditor to obtain audit evidence to determine whether the controls are operating effectively (i.e., the auditor intends to rely on the operating effectiveness of controls in determining the nature, timing and extent of substantive procedures); and (Ref: Para. A9-A18)

(b) Obtain more persuasive audit evidence the higher the auditor's assessment of risk. (Ref: Para. A19)

Tests of Controls

8. The auditor shall design and perform tests of controls to obtain sufficient appropriate audit evidence as to the operating effectiveness of relevant controls when:

(a) The auditor's assessment of risks of material misstatement at the assertion level includes an expectation that the controls are operating effectively (i.e., the auditor intends to rely on the operating effectiveness of controls in determining the nature, timing and extent of substantive procedures); or

(b) Substantive procedures alone cannot provide sufficient appropriate audit evidence at the assertion level. (Ref: Para. A20-A24)

9. In designing and performing tests of controls, the auditor shall obtain more persuasive audit evidence the greater the reliance the auditor places on the effectiveness of a control. (Ref: Para. A25)

Nature and Extent of Tests of Controls

10. In designing and performing tests of controls, the auditor shall:

(a) Perform other audit procedures in combination with inquiry to obtain audit evidence about the operating effectiveness of the controls, including:

(i) How the controls were applied at relevant times during the period under audit.

(ii) The consistency with which they were applied.

(iii) By whom or by what means they were applied. (Ref: Para. A26-29)

(b) Determine whether the controls to be tested depend upon other controls (indirect controls), and if so, whether it is necessary to obtain audit evidence supporting the effective operation of those indirect controls. (Ref: Para. A30-31)

Timing of Tests of Controls

11. The auditor shall test controls for the particular time, or throughout the period, for which the auditor intends to rely on those controls, subject to paragraphs 12 and 15 below, in order to provide an appropriate basis for the auditor's intended reliance. (Ref: Para. A32)

Using audit evidence obtained during an interim period

12. When the auditor obtains audit evidence about the operating effectiveness of controls during an interim period, the auditor shall:

    (a) Obtain audit evidence about significant changes to those controls subsequent to the interim period; and

    (b) Determine the additional audit evidence to be obtained for the remaining period. (Ref: Para. A33-A34)

Using audit evidence obtained in previous audits

13. In determining whether it is appropriate to use audit evidence about the operating effectiveness of controls obtained in previous audits, and, if so, the length of the time period that may elapse before retesting a control, the auditor shall consider the following:

    (a) The effectiveness of other elements of internal control, including the control environment, the entity's monitoring of controls, and the entity's risk assessment process;

    (b) The risks arising from the characteristics of the control, including whether it is manual or automated;

    (c) The effectiveness of general IT-controls;

    (d) The effectiveness of the control and its application by the entity, including the nature and extent of deviations in the application of the control noted in previous audits, and whether there have been personnel changes that significantly affect the application of the control;

    (e) Whether the lack of a change in a particular control poses a risk due to changing circumstances; and

    (f) The risks of material misstatement and the extent of reliance on the control. (Ref: Para. A35)

14. If the auditor plans to use audit evidence from a previous audit about the operating effectiveness of specific controls, the auditor shall establish the continuing relevance of that evidence by obtaining audit evidence about whether significant changes in those controls have occurred subsequent to the previous audit. The auditor shall obtain this evidence by performing inquiry combined with observation or inspection, to confirm the understanding of those specific controls, and:

    (a) If there have been changes that affect the continuing relevance of the audit evidence from the previous audit, the auditor shall test the controls in the current audit. (Ref: Para. A36)

    (b) If there have not been such changes, the auditor shall test the controls at least once in every third audit, and shall test some controls each audit to avoid the possibility of testing all the controls on which the auditor intends to rely in a single audit period with no testing of controls in the subsequent two audit periods. (Ref: Para. A37-39)

Controls over significant risks

15. When the auditor plans to rely on controls over a risk the auditor has determined to be a significant risk, the auditor shall test those controls in the current period.

Evaluating the Operating Effectiveness of Controls

16. When evaluating the operating effectiveness of relevant controls, the auditor shall evaluate whether misstatements that have been detected by substantive procedures indicate that controls are not operating effectively. The absence of misstatements detected by substantive procedures, however, does not provide audit evidence that controls related to the assertion being tested are effective. (Ref: Para. A40)

17. When deviations from controls upon which the auditor intends to rely are detected, the auditor shall make specific inquiries to understand these matters and their potential consequences, and shall determine whether:

    (a) The tests of controls that have been performed provide an appropriate basis for reliance on the controls;

    (b) Additional tests of controls are necessary; or

    (c) The potential risks of misstatement need to be addressed using substantive procedures. (Ref: Para. A41)

18. The auditor shall evaluate whether, on the basis of the audit work performed, the auditor has identified a material weakness in the operating effectiveness of controls.

19. The auditor shall communicate material weaknesses in internal control identified during the audit on a timely basis to management at an appropriate level of responsibility and, as required by ISA 260 (Revised), "Communication with Those Charged with Governance,"[2] with those charged with governance (unless all of those charged with governance are involved in managing the entity).

Substantive Procedures

20. Irrespective of the assessed risks of material misstatement, the auditor shall design and perform substantive procedures for each material class of transactions, account balance, and disclosure. (Ref: Para. A42-A47)

Substantive Procedures Related to the Financial Statement Closing Process

21. The auditor's substantive procedures shall include the following audit procedures related to the financial statement closing process:

    (a) Agreeing or reconciling the financial statements with the underlying accounting records; and

    (b) Examining material journal entries and other adjustments made during the course of preparing the financial statements. (Ref: Para. A48)

Substantive Procedures Responsive to Significant Risks

22. When the auditor has determined that an assessed risk of material misstatement at the assertion level is a significant risk, the auditor shall perform substantive procedures that are specifically responsive to that risk. When the approach to a significant risk consists only of substantive procedures, those procedures shall include tests of details. (Ref: Para. A49)

Timing of Substantive Procedures

[2] Close off document approved May 2006.

23. When substantive procedures are performed at an interim date, the auditor shall cover the remaining period by performing:

    (a) Substantive procedures, combined with tests of controls for the intervening period; or

    (b) If the auditor determines that it is sufficient, further substantive procedures only,

    that provide a reasonable basis for extending the audit conclusions from the interim date to the period end. (Ref: Para. A51-A53)

24. If misstatements that the auditor did not expect when assessing the risks of material misstatement are detected at an interim date, the auditor shall evaluate whether the related assessment of risk and the planned nature, timing, or extent of substantive procedures covering the remaining period need to be modified. (Ref: Para. A54)

Adequacy of Presentation and Disclosure

25. The auditor shall perform audit procedures to evaluate whether the overall presentation of the financial statements, including the related disclosures, is in accordance with the applicable financial reporting framework. (Ref: Para. A55)

Evaluating the Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence

26. Based on the audit procedures performed and the audit evidence obtained, the auditor shall evaluate before the conclusion of the audit whether the assessments of the risks of material misstatement at the assertion level remain appropriate. (Ref: Para. A56-57)

27. The auditor shall conclude whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained. In forming an opinion, the auditor shall consider all relevant audit evidence, regardless of whether it appears to corroborate or to contradict the assertions in the financial statements. (Ref: Para. A58)

28. If the auditor has not obtained sufficient appropriate audit evidence as to a material financial statement assertion, the auditor shall attempt to obtain further audit evidence. If the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence, the auditor shall express a qualified opinion or a disclaimer of opinion.

Documentation

29. The auditor shall document:

    (a) The overall responses to address the assessed risks of material misstatement at the financial statement level, and the nature, timing, and extent of the further audit procedures performed;

    (b) The linkage of those procedures with the assessed risks at the assertion level; and

    (c) The results of the audit procedures, including the conclusions where these are not otherwise clear. (Ref: Para. A59)

30. If the auditor plans to use audit evidence about the operating effectiveness of controls obtained in previous audits, the auditor shall document the conclusions reached about relying on such controls that were tested in a previous audit.

31. The auditors' documentation shall demonstrate that the financial statements agree or reconcile with the underlying accounting records.

* * *

Application and Other Explanatory Material

Overall Responses (Ref: Para. 5)

A1. Overall responses to address the assessed risks of material misstatement at the financial statement level may include:

- Emphasizing to the audit team the need to maintain professional skepticism.
- Assigning more experienced staff or those with special skills or using experts.
- Providing more supervision.
- Incorporating additional elements of unpredictability in the selection of further audit procedures to be performed.
- Making general changes to the nature, timing, or extent of audit procedures, for example: performing substantive procedures at the period end instead of at an interim date; or modifying the nature of audit procedures to obtain more persuasive audit evidence.

A2. The assessment of the risks of material misstatement at the financial statement level, and thereby the auditor's overall responses, is affected by the auditor's understanding of the control environment. An effective control environment may allow the auditor to have more confidence in internal control and the reliability of audit evidence generated internally within the entity and thus, for example, allow the auditor to conduct some audit procedures at an interim date rather than at the period end. Weaknesses in the control environment, however, have the opposite effect; for example, the auditor may respond to an ineffective control environment by:

- Conducting more audit procedures as of the period end rather than at an interim date.
- Obtaining more extensive audit evidence from substantive procedures.
- Increasing the number of locations to be included in the audit scope.

A3. Such considerations, therefore, have a significant bearing on the auditor's general approach, for example, an emphasis on substantive procedures (substantive approach), or an approach that uses tests of controls as well as substantive procedures (combined approach).

Audit Procedures Responsive to the Assessed Risks of Material Misstatement at the Assertion Level

The Nature, Timing, and Extent of Further Audit Procedures (Ref: Para. 6)

A4. The auditor's assessment of the identified risks at the assertion level provides a basis for considering the appropriate audit approach for designing and performing further audit procedures. For example, (as appropriate and notwithstanding the requirements of this ISA)[3], the auditor may determine that:

(a) Only by performing tests of controls may the auditor achieve an effective response to the assessed risk of material misstatement for a particular assertion;

(b) Performing only substantive procedures is appropriate for particular assertions and, therefore, the auditor excludes the effect of controls from the relevant risk assessment. This may be because the auditor's risk assessment procedures have not identified any effective controls relevant to the assertion, or because testing controls would be inefficient and therefore the auditor does not intend to rely on the operating effectiveness of controls in determining the nature, timing and extent of substantive procedures; or

(c) A combined approach using both tests of controls and substantive procedures is an effective approach.

A5. The nature of an audit procedure refers to its purpose (i.e., test of controls or substantive procedure) and its type (i.e., inspection, observation, inquiry, confirmation, recalculation, reperformance, or analytical procedure). The nature of the audit procedures is of most importance in responding to the assessed risks.

A6. Timing of an audit procedure refers to when it is performed, or the period or date to which the audit evidence applies.

A7. Extent of an audit procedure refers to the quantity to be performed, for example, a sample size or the number of observations of a control activity.

A8. Designing and performing further audit procedures whose nature, timing, and extent are based on and are responsive to the assessed risks of material misstatement at the assertion level provides a clear linkage between the auditors' further audit procedures and the risk assessment.

[3] For example, as required by paragraph 20, irrespective of the approach selected, the auditor designs and performs substantive procedures for each significant class of transactions, account balance, and disclosure.

Responding to the Assessed Risks at the Assertion Level (Ref: Para. 7(a))

Nature

A9. The auditor's assessed risks may affect both the types of audit procedures to be performed and their combination. For example, when an assessed risk is high, the auditor may confirm the completeness of the terms of a contract with the counterparty, in addition to inspecting the document. Further, certain audit procedures may be more appropriate for some assertions than others. For example, in relation to revenue, tests of controls may be most responsive to the assessed risk of misstatement of the completeness assertion, whereas substantive procedures may be most responsive to the assessed risk of misstatement of the occurrence assertion.

A10. The reasons for the assessment given to a risk are relevant in determining the nature of audit procedures. For example, if an assessed risk is lower because of the particular characteristics of a class of transactions without consideration of the related controls, then the auditor may determine that substantive analytical procedures alone provide sufficient appropriate audit evidence. On the other hand, if the assessed risk is lower because of internal controls, and the auditor intends to base the substantive procedures on that low assessment, then the auditor performs tests of those controls, as required by paragraph 8(a). This may be the case, for example, for a class of transactions of reasonably uniform, non-complex characteristics that are routinely processed and controlled by the entity's information system.

Timing

A11. The auditor may perform tests of controls or substantive procedures at an interim date or at the period end. The higher the risk of material misstatement, the more likely it is that the auditor may decide it is more effective to perform substantive procedures nearer to, or at, the period end rather than at an earlier date, or to perform audit procedures unannounced or at unpredictable times (for example, performing audit procedures at selected locations on an unannounced basis). This is particularly relevant when considering the response to the risks of fraud. For example, the auditor may conclude that, when the risks of intentional misstatement or manipulation have been identified, audit procedures to extend audit conclusions from interim date to the period end would not be effective.

A12. On the other hand, performing audit procedures before the period end may assist the auditor in identifying significant matters at an early stage of the audit, and consequently resolving them with the assistance of management or developing an effective audit approach to address such matters.

A13. In addition, certain audit procedures can be performed only at or after the period end, for example:

- Agreeing the financial statements to the accounting records;
- Examining adjustments made during the course of preparing the financial statements; and
- Procedures to respond to a risk that, at the period end, the entity may have entered into improper sales contracts, or transactions may not have been finalized.

A14. Further relevant factors that influence the auditor's consideration of when to perform audit procedures include the following:

- The control environment.
- When relevant information is available (for example, electronic files may subsequently be overwritten, or procedures to be observed may occur only at certain times).
- The nature of the risk (for example, if there is a risk of inflated revenues to meet earnings expectations by subsequent creation of false sales agreements, the auditor may wish to examine contracts available on the date of the period end).
- The period or date to which the audit evidence relates.

Extent

A15. The extent of an audit procedure judged necessary is determined after considering the materiality, the assessed risk, and the degree of assurance the auditor plans to obtain. When a single purpose is met by a combination of procedures, the extent of each procedure is considered separately. In general, the extent of audit procedures increases as the risk of material misstatement increases. For example, in response to the assessed risk of material misstatement due to fraud, increasing sample sizes or performing substantive analytical procedures at a more detailed level may be appropriate. However, increasing the extent of an audit procedure is effective only if the audit procedure itself is relevant to the specific risk.

A16. The use of computer-assisted audit techniques (CAATs) may enable more extensive testing of electronic transactions and account files, which may be useful when the auditor decides to modify the extent of testing, for example, in responding to the risks of material misstatement due to fraud. Such techniques can be used to select sample transactions from key electronic files, to sort transactions with specific characteristics, or to test an entire population instead of a sample.

Considerations specific to public sector entities

A17. For the audits of public sector entities, the audit mandate and any other special auditing requirements may affect the auditor's consideration of the nature, timing and extent of further audit procedures.

Considerations specific to smaller entities

A18. In the case of very small entities, there may not be many control activities that could be identified by the auditor, or the extent to which their existence or operation have been documented by the entity may be limited. In such cases, it may be more efficient for the auditor to perform further audit procedures that are primarily substantive procedures. In some rare cases, however, the absence of control activities or of other components of control may make it impossible to obtain sufficient appropriate audit evidence.

Higher Assessments of Risk (Ref: Para 7(b))

A19. When obtaining more persuasive audit evidence because of a higher assessment of risk, the auditor may increase the quantity of the evidence, or obtain evidence that is more relevant or reliable, e.g., by placing more emphasis on obtaining third party evidence or by obtaining corroborating evidence from a number of independent sources.

Tests of Controls

Designing and Performing Tests of Controls (Ref: Para. 8)

A20. Tests of controls are performed only on those controls that the auditor has determined are suitably designed to prevent, or detect and correct, a material misstatement in an assertion. If substantially different controls were used at different times during the period under audit, each is considered separately.

A21. Testing the operating effectiveness of controls is different from obtaining an understanding of and evaluating the design and implementation of controls. However, the same types of audit procedures are used. The auditor may, therefore, decide it is efficient to test the operating effectiveness of controls at the same time as evaluating their design and determining that they have been implemented.

A22. Further, although some risk assessment procedures may not have been specifically designed as tests of controls, they may nevertheless provide audit evidence about the operating effectiveness of the controls and, consequently, serve as tests of controls. For example, the auditor's risk assessment procedures may have included:

- Inquiring about management's use of budgets.
- Observing management's comparison of monthly budgeted and actual expenses.
- Inspecting reports pertaining to the investigation of variances between budgeted and actual amounts.

These audit procedures provide knowledge about the design of the entity's budgeting policies and whether they have been implemented, but may also provide audit evidence about the effectiveness of the operation of budgeting policies in preventing or detecting material misstatements in the classification of expenses.

A23. In addition, the auditor may design a test of controls to be performed concurrently with a test of details on the same transaction. Although the purpose of a test of controls is different from the purpose of a test of details, both may be accomplished concurrently by performing a test of controls and a test of details on the same transaction, also known as a dual-purpose test. For example, the auditor may design, and evaluate the results of, a test to examine an invoice to determine whether it has been approved and to provide substantive audit evidence of a transaction. A dual-purpose test is designed and evaluated by considering each purpose of the test separately.

A24. In some cases, as discussed in ISA 315, the auditor may find it impossible to design effective substantive procedures that by themselves provide sufficient appropriate audit evidence at the assertion level. This may occur when an entity conducts its business using IT and no documentation of transactions is produced or maintained, other than through the IT system. In such cases, paragraph 8(b) requires the auditor to perform tests of relevant controls.

Audit Evidence and Intended Reliance (Ref: Para. 9)

A25. A higher level of assurance may be sought about the operating effectiveness of controls when the approach adopted consists primarily of tests of controls, in particular where it is not possible or practicable to obtain sufficient appropriate audit evidence only from substantive procedures.

Nature and Extent of Tests of Controls

Other audit procedures in combination with inquiry (Ref: Para. 10(a))

A26. Inquiry alone is not sufficient to test the operating effectiveness of controls. Accordingly, other audit procedures are performed in combination with inquiry. In this regard, inquiry combined with inspection or reperformance may provide more assurance than inquiry and observation, since an observation is pertinent only at the point in time at which it is made.

A27. The nature of the particular control influences the type of procedure required to obtain audit evidence about whether the control was operating effectively. For example, if operating effectiveness is evidenced by documentation, the auditor may decide to inspect it to obtain audit evidence about operating effectiveness. For other controls, however, documentation may not be available or relevant. For example, documentation of operation may not exist for some factors in the control environment, such as assignment of authority and responsibility, or for some types of control activities, such as control activities performed by a computer. In such circumstances, audit evidence about operating effectiveness may be obtained through inquiry in combination with other audit procedures such as observation or the use of CAATs.

Extent of tests of controls

A28. When more persuasive audit evidence is needed regarding the effectiveness of a control, it may be appropriate to increase the extent of testing of the control. As well as the degree of reliance on controls, matters the auditor may consider in determining the extent of tests of controls include the following:

- The frequency of the performance of the control by the entity during the period.
- The length of time during the audit period that the auditor is relying on the operating effectiveness of the control.
- The expected rate of deviation from a control.
- The relevance and reliability of the audit evidence to be obtained regarding the operating effectiveness of the control at the assertion level.
- The extent to which audit evidence is obtained from tests of other controls related to the assertion.

ISA 530, "Audit Sampling and Other Means of Testing" contains further guidance on the extent of testing.

A29. Because of the inherent consistency of IT processing, it may not be necessary to increase the extent of testing of an automated control. An automated control can be expected to function consistently unless the program (including the tables, files, or other permanent data used by the program) is changed. Once the auditor determines that an automated control is functioning as intended (which could be done at the time the control is initially

implemented or at some other date), the auditor may consider performing tests to determine that the control continues to function effectively. Such tests might include determining that:

- Changes to the program are not made without being subject to the appropriate program change controls,
- The authorized version of the program is used for processing transactions, and
- Other relevant general controls are effective.

Such tests also might include determining that changes to the programs have not been made, as may be the case when the entity uses packaged software applications without modifying or maintaining them. For example, the auditor may inspect the record of the administration of IT security to obtain audit evidence that unauthorized access has not occurred during the period.

Testing of indirect controls (Ref: Para. 10(b))

A30. In some circumstances, it may be necessary to obtain audit evidence supporting the effective operation of indirect controls. For example, when the auditor decides to test the effectiveness of a user review of exception reports detailing sales in excess of authorized credit limits, the user review and related follow up is the control that is directly of relevance to the auditor. Controls over the accuracy of the information in the reports (for example, the general IT-controls) are described as 'indirect' controls.

A31. Because of the inherent consistency of IT processing, audit evidence about the implementation of an automated application control, when considered in combination with audit evidence about the operating effectiveness of the entity's general controls (in particular, change controls), may also provide substantial audit evidence about its operating effectiveness.

Timing of Tests of Controls

Intended period of reliance (Ref: Para. 11)

A32. Audit evidence pertaining only to a point in time may be sufficient for the auditor's purpose, for example, when testing controls over the entity's physical inventory counting at the period end. If, on the other hand, the auditor intends to rely on a control over a period, tests that are capable of providing audit evidence that the control operated effectively at relevant times during that period are appropriate. Such tests may include tests of the entity's monitoring of controls.

Using audit evidence obtained during an interim period (Ref: Para. 12)

A33. Relevant factors in determining what additional audit evidence to obtain about controls that were operating during the period remaining after an interim period, include:

- The significance of the assessed risks of material misstatement at the assertion level.
- The specific controls that were tested during the interim period, and significant changes to them since they were tested, including changes in the information system, processes, and personnel.

- The degree to which audit evidence about the operating effectiveness of those controls was obtained.
- The length of the remaining period.
- The extent to which the auditor intends to reduce further substantive procedures based on the reliance of controls.
- The control environment.

A34. Additional audit evidence may be obtained, for example, by extending tests of controls over the remaining period or testing the entity's monitoring of controls.

Using audit evidence obtained in previous audits (Ref: Para. 13)

A35. In certain circumstances, audit evidence obtained from previous audits may provide audit evidence where the auditor performs audit procedures to establish its continuing relevance. For example, in performing a previous audit, the auditor may have determined that an automated control was functioning as intended. The auditor may obtain audit evidence to determine whether changes to the automated control have been made that affect its continued effective functioning through, for example, inquiries of management and the inspection of logs to indicate what controls have been changed. Consideration of audit evidence about these changes may support either increasing or decreasing the expected audit evidence to be obtained in the current period about the operating effectiveness of the controls.

Controls that have changed from previous audits (Ref: Para. 14(a))

A36. Changes may affect the relevance of the audit evidence obtained in previous audits such that there may no longer be a basis for continued reliance. For example, changes in a system that enable an entity to receive a new report from the system probably do not affect the relevance of audit evidence from a previous audit; however, a change that causes data to be accumulated or calculated differently does affect it.

Controls that have not changed from previous audits (Ref: Para. 14(b))

A37. The auditor's decision on whether to rely on audit evidence obtained in previous audits for controls that:

(a) Have not changed since they were last tested; and

(b) Are not controls that mitigate a significant risk,

is a matter of professional judgment. In addition, the length of time between retesting such controls is also a matter of professional judgment, but is required by paragraph 14 (b) to be at least once in every third year.

A38. In general, the higher the risk of material misstatement, or the greater the reliance on controls, the shorter the time period elapsed, if any, is likely to be. Factors that may decrease the period for retesting a control, or result in not relying on audit evidence obtained in previous audits at all, include the following:

- A weak control environment.
- Weak monitoring of controls.
- A significant manual element to the relevant controls.

- Personnel changes that significantly affect the application of the control.
- Changing circumstances that indicate the need for changes in the control.
- Weak general IT-controls.

A39. When there are a number of controls for which the auditor intends to rely on audit evidence obtained in previous audits, testing some of those controls in each audit provides corroborating information about the continuing effectiveness of the control environment. This contributes to the auditor's decision about whether it is appropriate to rely on audit evidence obtained in previous audits.

Evaluating the Operating Effectiveness of Controls (Ref: Para. 16-19)

A40. A material misstatement detected by the auditor's procedures may indicate the existence of a material weakness in internal control.

A41. The concept of effectiveness of the operation of controls recognizes that some deviations in the way controls are applied by the entity may occur. Deviations from prescribed controls may be caused by such factors as changes in key personnel, significant seasonal fluctuations in volume of transactions and human error. The detected rate of deviation, in particular in comparison with the expected rate, may indicate that the control cannot be relied on to reduce risk at the assertion level to that assessed by the auditor.

Substantive Procedures (Ref: Para. 20)

A42. Paragraph 20 requires the auditor to design and perform substantive procedures for each material class of transactions, account balance, and disclosure, irrespective of the assessed risks of material misstatement. This requirement reflects the facts that: (i) the auditor's assessment of risk is judgmental and so may not identify all risks of material misstatement; and (ii) there are inherent limitations to internal control, including management override.

Nature and Extent of Substantive Procedures

A43. Depending on the circumstances, the auditor may determine that:

- Performing only substantive analytical procedures will be sufficient to reduce audit risk to an acceptably low level. For example, where the auditor's assessment of risk is supported by audit evidence from tests of controls.
- Only tests of details are appropriate.
- A combination of substantive analytical procedures and tests of details are most responsive to the assessed risks.

A44. Substantive analytical procedures are generally more applicable to large volumes of transactions that tend to be predictable over time. ISA 520, "Analytical Procedures" establishes requirements and provides guidance on the application of analytical procedures during an audit.

A45. The nature of the risk and assertion is relevant to the design of tests of details. For example, tests of details related to the existence or occurrence assertion may involve selecting from items contained in a financial statement amount and obtaining the relevant audit evidence. On the other hand, tests of details related to the completeness assertion

may involve selecting from items that are expected to be included in the relevant financial statement amount and investigating whether they are included.

A46. Because the assessment of the risk of material misstatement takes account of internal control, the extent of substantive procedures may need to be increased when the results from tests of controls are unsatisfactory. However, increasing the extent of an audit procedure is appropriate only if the audit procedure itself is relevant to the specific risk.

A47. In designing tests of details, the extent of testing is ordinarily thought of in terms of the sample size. However, other matters are also relevant, including whether it is more effective to use other selective means of testing. See ISA 530 for additional guidance.

Substantive Procedures Related to the Financial Statement Closing Process (Ref: Para. 21(b))

A48. The nature, and also the extent, of the auditor's examination of journal entries and other adjustments depends on the nature and complexity of the entity's financial reporting process and the related risks of material misstatement.

Substantive Procedures Responsive to Significant Risks (Ref: Para. 22)

A49. Paragraph 22 of this ISA requires the auditor to perform substantive procedures that are specifically responsive to risks the auditor has determined to be significant risks. For example, if the auditor identifies that management is under pressure to meet earnings expectations, there may be a risk that management is inflating sales by improperly recognizing revenue related to sales agreements with terms that preclude revenue recognition or by invoicing sales before shipment. In these circumstances, the auditor may, for example, design external confirmations not only to confirm outstanding amounts, but also to confirm the details of the sales agreements, including date, any rights of return and delivery terms. In addition, the auditor may find it effective to supplement such external confirmations with inquiries of non-financial personnel in the entity regarding any changes in sales agreements and delivery terms. Substantive procedures related to significant risks are most often designed to obtain audit evidence with high reliability.

Timing of Substantive Procedures (Ref: Para. 23-24)

A50. In most cases, audit evidence from a previous audit's substantive procedures provides little or no audit evidence for the current period. There are, however, exceptions, e.g., a legal opinion obtained in a previous audit related to the structure of a securitization to which no changes have occurred, may be relevant in the current period. In such cases, it may be appropriate to use audit evidence from a previous audit's substantive procedures if that evidence and the related subject matter have not fundamentally changed, and audit procedures have been performed during the current period to establish its continuing relevance.

Using audit evidence obtained during an interim period (Ref: Para. 23)

A51. In some circumstances, the auditor may determine that it is effective to perform substantive procedures at an interim date, and to compare and reconcile information concerning the balance at the period end with the comparable information at the interim date to:

(a) Identify amounts that appear unusual,

(b) Investigate any such amounts, and

(c) Perform substantive analytical procedures or tests of details to test the intervening period.

A52. Performing substantive procedures at an interim date without undertaking additional procedures at a later date increases the risk that the auditor will not detect misstatements that may exist at the period end. This risk increases as the remaining period is lengthened. Factors such as the following may influence whether to perform substantive procedures at an interim date:

- The control environment and other relevant controls.
- The availability at a later date of information necessary for the auditor's procedures.
- The purpose of the substantive procedure.
- The assessed risk of material misstatement.
- The nature of the class of transactions or account balance and related assertions.
- The ability of the auditor to perform appropriate substantive procedures or substantive procedures combined with tests of controls to cover the remaining period in order to reduce the risk that misstatements that may exist at the period end will not be detected.

A53. Factors such as the following may influence whether to perform substantive analytical procedures with respect to the period between the interim date and the period end:

- Whether the period end balances of the particular classes of transactions or account balances are reasonably predictable with respect to amount, relative significance, and composition.
- Whether the entity's procedures for analyzing and adjusting such classes of transactions or account balances at interim dates and for establishing proper accounting cutoffs are appropriate.
- Whether the information system relevant to financial reporting will provide information concerning the balances at the period end and the transactions in the remaining period that is sufficient to permit investigation of:

  (a) Significant unusual transactions or entries (including those at or near the period end),

  (b) Other causes of significant fluctuations, or expected fluctuations that did not occur, and

  (c) Changes in the composition of the classes of transactions or account balances.

Misstatements detected at an interim date (Ref: Para. 24)

A54. When the auditor concludes that the planned nature, timing, or extent of substantive procedures covering the remaining period need to be modified as a result of unexpected misstatements detected at an interim date, such modification may include extending or repeating the procedures performed at the interim date at the period end.

Adequacy of Presentation and Disclosure (Ref: Para. 25)

A55. Evaluating the overall presentation of the financial statements, including the related disclosures, relates to whether the individual financial statements are presented in a manner that reflects the appropriate classification and description of financial information, and the form, arrangement, and content of the financial statements and their appended notes. This includes, for example, the terminology used, the amount of detail given, the classification of items in the statements, and the bases of amounts set forth.

Evaluating the Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence (Ref: Para. 26-28)

A56. An audit of financial statements is a cumulative and iterative process. As the auditor performs planned audit procedures, the audit evidence obtained may cause the auditor to modify the nature, timing, or extent of other planned audit procedures. Information may come to the auditor's attention that differs significantly from the information on which the risk assessment was based. For example,

- The extent of misstatements that the auditor detects by performing substantive procedures may alter the auditor's judgment about the risk assessments and may indicate a material weakness in internal control.
- The auditor may become aware of discrepancies in accounting records, or conflicting or missing evidence.
- Analytical procedures performed at the overall review stage of the audit may indicate a previously unrecognized risk of material misstatement.

In such circumstances, the auditor may need to reevaluate the planned audit procedures, based on the revised consideration of assessed risks for all or some of the classes of transactions, account balances, or disclosures and related assertions. ISA 315 contains further guidance on revising the auditor's risk assessment.

A57. The auditor cannot assume that an instance of fraud or error is an isolated occurrence. Therefore, the consideration of how the detection of a misstatement affects the assessed risks of material misstatement is important in determining whether the assessment remains appropriate.

A58. The auditor's judgment as to what constitutes sufficient appropriate audit evidence is influenced by such factors as the following:

- Significance of the potential misstatement in the assertion and the likelihood of its having a material effect, individually or aggregated with other potential misstatements, on the financial statements.
- Effectiveness of management's responses and controls to address the risks.
- Experience gained during previous audits with respect to similar potential misstatements.
- Results of audit procedures performed, including whether such audit procedures identified specific instances of fraud or error.
- Source and reliability of the available information.
- Persuasiveness of the audit evidence.
- Understanding of the entity and its environment, including the entity's internal control.

Documentation (Ref: Para. 29)

A59. The form and extent of audit documentation is a matter of professional judgment, and is influenced by the nature, size and complexity of the entity and its internal control, availability of information from the entity and the audit methodology and technology used in the audit.

International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor, New York, NY 10017 USA
Tel +1 (212) 286-9344 Fax +1 (212) 286-9570 www.ifac.org

ISSAI 1402

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Consideraciones de auditoría relativas a entidades que utilizan organizaciones de servicios

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 402 "Consideraciones de auditoría relativas a entidades que utilizan organizaciones de servicios", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1402

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 402 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
Consideraciones generales P4
Alcance de la NIA P5
Objetivos P6
Definiciones P7
Obtención de conocimientos de las prestaciones de una organización de servicios, incluido el control interno P8–P13
Consideraciones específicas para los auditores del sector público con funciones jurisdiccionales P14

apéndice: organizaciones de servicios en el contexto del sector público

Norma iNterNaCioNal de auditoria 402
introducción
Alcance de la NIA 1–5
Fecha de entrada en vigor 6

objetivos **7**

Definiciones **8**

exigencias
Obtención de conocimientos de las prestaciones de una organización de servicios, incluido el control interno 9–14
respuesta a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales 15–17
Informes de tipo 1 y tipo 2 que excluyen las prestaciones de una subcontrata de la organización de servicios 18
Fraude, falta de conformidad con leyes y reglamentos y errores no corregidos relativos a actividades de la organización de servicios 19
Elaboración de informes por el auditor usuario 20–22

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas **Párrafo**
Obtención de conocimientos de las prestaciones de una organización de servicios, incluido el control interno A1–A23
respuesta a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales A24–A39
Informes de tipo 1 y tipo 2 que excluyen las prestaciones de una organización de servicios subcontratados A40
Fraude, falta de conformidad con leyes y reglamentos y errores no corregidos relativos a actividades de la organización de servicios A41
Elaboración de informes por el auditor usuario A42–A44

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 402

Consideraciones de auditoría relativas a entidades que utilizan organizaciones de servicios

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 402 "Consideraciones de auditoría relativas a entidades que utilizan organizaciones de servicios", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 402 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 402 expone la obligación para el auditor de obtener evidencia suficiente y apropiada cuando una entidad utiliza las prestaciones de una o más organizaciones de servicios. Concretamente, se extiende sobre el modo en que el auditor usuario aplica las NIA 315[2] y 330[3] para obtener un conocimiento de la entidad usuaria, incluido el control interno pertinente para la auditoría, que sea suficiente para identificar y evaluar los riesgos de incorrecciones materiales, así como para concebir y aplicar procedimientos complementarios de auditoría en respuesta a dichos riesgos.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) Consideraciones generales.
b) Alcance de la NIA.
c) Objetivos.
d) Definiciones.
e) Obtención de conocimientos de las prestaciones de una organización de servicios, incluido el control interno.
f) Consideraciones específicas para los auditores del sector público con funciones jurisdiccionales.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 315; "Identificación y evaluación del riesgo de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno."
3 NIA 330, "respuesta del auditor ante los riesgos evaluados."

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 402 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 402 contiene material de aplicación y explicativo con consideraciones específicas sobre las entidades del sector público en los párrafos A10 y A11.

Consideraciones generales

P4. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría o las obligaciones para las entidades del sector público derivadas de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo pueden contener objetivos adicionales, entre ellos obligaciones de auditoría o de información, cuando los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o informen sobre la eficacia del control interno. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden esperar de los auditores del sector público que notifiquen cualquier caso de falta de conformidad con las normas que hayan detectado durante la auditoría o informen sobre la eficacia del control interno. Así pues, cuando una entidad utilice las prestaciones de una organización de servicios, los auditores del sector público han de tomar en consideración estas expectativas y mantenerse atentos a los riesgos de falta de conformidad con las normas o de falta de eficacia del control interno.

Alcance de la NIA

P5. El párrafo 2 de la NIA se refiere a organizaciones que prestan servicios integrantes de las operaciones de la entidad. En el sector público, las organizaciones de servicios también pueden formar parte de la capacidad de una entidad usuaria de cumplir las normas que la regulan, llevar a cabo los objetivos de sus programas y garantizar la eficacia del control interno. En este contexto, la naturaleza y el alcance del trabajo que han de efectuar los auditores del sector público depende de la naturaleza y la importancia de dichos servicios para la entidad del sector público y su pertinencia para el mandato de auditoría del sector público. El apéndice de la Nota de Práctica contiene ejemplos de actividades efectuadas por organizaciones de servicios en el contexto del sector público.

Objetivos

P6. Los objetivos para los auditores del sector público pueden ser más amplios que los expuestos en el párrafo 7 de la NIA y contener elementos relativos a las exigencias y expectativas de que los auditores del sector público informen del cumplimiento de las normas, de la consecución de los objetivos de los programas y de la eficacia del control interno.

Definiciones

P7. Los términos “organización de servicios” y “subcontrata de la organización de servicios” se definen en los subpárrafos 8 e) y g) de la NIA. Además de formar parte del sistema de información de una entidad usuaria a los efectos de información financiera, en el sector público estos términos también pueden extenderse a organizaciones cuyos servicios forman parte de la capacidad de la entidad usuaria de alcanzar los objetivos de sus programas, como la determinación de la admisibilidad o la distribución de los pagos de pensiones a los ciudadanos, o de subvenciones a particulares u organizaciones.

Obtención de conocimientos de las prestaciones de una organización de servicios, incluido el control interno

P8. El párrafo 9 de la NIA se refiere a la obtención, por parte del auditor usuario, de conocimientos sobre el modo en que una entidad usuaria recurre en sus operaciones a una organización de servicios. Al considerar la importancia de los servicios prestados a la entidad usuaria, la naturaleza e importancia relativa de las transacciones procesadas, así como la naturaleza de la relación entre la entidad usuaria y la organización de servicios, los auditores del sector público también pueden sopesar el papel desempeñado por dicha organización en el cumplimiento de las normas, la consecución de los objetivos de los programas y la eficacia del control interno de la entidad usuaria.

P9. Por otra parte, al considerar la naturaleza de las transacciones procesadas por una organización de servicios para una entidad usuaria, los auditores del sector público pueden estudiar el grado de rendición de cuentas al que está sujeto el flujo de fondos entre las dos entidades, que puede situarse entre los dos extremos siguientes:

a) una situación en la que la entidad usuaria recurre a una organización de servicios para proporcionar financiación incondicional a los receptores admisibles, sin obligación para éstos ni para la organización de servicios de informar a la entidad usuaria sobre la utilización de los fondos.
b) una situación en la que existe una obligación absoluta de rendir cuentas de los fondos, en la que las transacciones llevadas a cabo por la organización de servicios están íntegramente contabilizadas y se garantiza a la entidad usuaria que las transacciones efectuadas por la organización de servicios son conformes con las normas por las que se rigen y que se han logrado los objetivos de los programas correspondientes.

P10. Además, al considerar la naturaleza de la relación entre la entidad usuaria y la organización de servicios, los auditores del sector público también pueden tener en cuenta las respectivas estructuras de gobernanza, así como la estructura de rendición de cuentas y el grado de influencia que una entidad pueda tener en la otra.

P11. Las definiciones de “auditor de la organización de servicios” y de “auditor usuario” en los subpárrafos 8 d) y h) de la NIA implican la participación de dos organizaciones de auditoría diferenciadas. No obstante, en el sector público un nivel de la administración puede prestar servicios a otros niveles. En última instancia, estos niveles pueden considerarse pertenecientes a la misma estructura administrativa y por lo tanto pueden ser auditados por la misma organización de auditoría del sector público. El hecho de pertenecer a la misma organización de auditoría del sector público puede afectar al modo en que los auditores encargados respectivamente de la organización de servicios y de la entidad usuaria se comunican e informan mutuamente, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 12 a 18 de la NIA. Por ejemplo, en este tipo de situaciones la comunicación entre el auditor de la organización de servicios y el auditor usuario pueden no estar sujetas, dependiendo de su mandato, a las mismas exigencias de confidencialidad que en el sector privado.

P12. El párrafo 12 de la NIA, por ejemplo, describe opciones que el auditor usuario puede utilizar para obtener un conocimiento suficiente del control interno de la entidad usuaria que resulte pertinente para la auditoría a fin de servir de base para la identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales. Cuando el auditor usuario y el auditor de la organización de servicios pertenecen a la misma organización de auditoría del sector público, es posible que algunas o todas las opciones descritas en el párrafo 12 de la NIA resulten poco prácticas. En tales casos, no obstante, la información intercambiada entre el auditor usuario y el auditor de la organización de servicios es compartida de manera transparente y puede incluir asuntos similares a los contenidos en un informe de tipo 1 o tipo 2.

P13. Por otra parte, en este tipo de situaciones puede resultar útil dedicar la suficiente atención a identificar y resolver las necesidades, canales y modalidades de información en la fase de planificación del trabajo.

Consideraciones específicas para los auditores del sector público con funciones jurisdiccionales

P14. Las orientaciones expuestas son pertinentes para las funciones de auditoría de una entidad fiscalizadora superior. Sin embargo, en el caso del trabajo llevado a cabo por auditores del sector público de ciertos entornos, como un Tribunal de Cuentas, pueden existir otras consideraciones con respecto a sus funciones jurisdiccionales, que los auditores del sector público han de tener en cuenta, como las siguientes:

- Evaluación de los riesgos de incumplimiento o conducta indebida, tanto en la entidad usuaria como en la organización de servicios, que puedan incidir de manera significativa en las finanzas públicas.
- La aplicación de normas más estrictas en materia probatoria cuando se identifiquen posibles irregularidades o casos de conducta indebida, a fin de cumplir las exigencias correspondientes para dictar un fallo formal.
- Proporcionar evidencia de tales posibles irregularidades o casos de conducta indebida a la sección de enjuiciamiento de las entidades fiscalizadoras superiores con funciones jurisdiccionales y cooperar, en su caso, con dicha sección. Esta información suele presentarse en forma de un informe separado sobre el trabajo de auditoría realizado y las constataciones correspondientes.

apéndice: organizaciones de servicios en el contexto del sector público

La siguiente lista contiene ejemplos de actividades y situaciones relativas a organizaciones de servicios que pueden ser pertinentes en un contexto del sector público. Las listas pretenden ser ilustrativas, pero no exhaustivas.

Ejemplos de actividades realizadas por organizaciones de servicios en el contexto del sector público

- Tratamiento de operaciones y mantenimiento de registros contables por una agencia pública por cuenta de terceros (por ejemplo, tratamiento de nóminas).
- Evaluación y recaudación de ingresos, como impuestos sobre la renta, por un nivel de la administración por cuenta de otro nivel de la administración.
- Inversión de fondos públicos recaudados por la administración con fines particulares, como contribuciones a pensiones o ingresos afectados.
- Cobro de deudas por cuenta de de la administración, como préstamos impagados, impuestos vencidos, intereses, multas y recuperación de pagos erróneos.
- Pago de prestaciones o subvenciones a beneficiarios, incluidos la determinación de la admisibilidad y el tratamiento de pagos.
- Gestión de activos por otra organización por cuenta de la administración.

Los auditores del sector público también pueden sopesar determinadas exigencias y expectativas para informar sobre la conformidad con las normas, la consecución de los objetivos de los programas y la eficacia del control interno en relación con estos tipos de actividades.

Ejemplos de situaciones en las que las organizaciones de servicios pueden tener ciertas obligaciones de garantizar el cumplimiento de las normas

- Entidades de inversión a las que la legislación nacional impone restricciones a sus estrategias de inversión, por ejemplo, restricciones en inversiones efectuadas por entidades poco respetuosas con el medio ambiente.
- Instituciones bancarias a las que se exige aplicar medidas de seguridad específicas para su personal de conformidad con la normativa pública en materia de administración de fondos públicos.
- Una organización encargada de la distribución de fondos públicos cuando existen unos límites predeterminados de gastos o unos criterios de admisibilidad que se han de respetar.
- Administración o recaudación de impuestos u otras tasas por una entidad privada o pública por cuenta de otra administración cuya organización encargada de administrar o recaudar estos pagos deba respetar la legislación nacional.

Ejemplos de situaciones en que las organizaciones de servicios pueden tener ciertas obligaciones de conseguir objetivos de programas

- Determinación de admisibilidad y distribución de prestaciones públicas a ciudadanos, como pensiones, o prestaciones por discapacidad, maternidad y desempleo.
- Administración y distribución de fondos por parte de organizaciones no gubernamentales (como las Naciones Unidas) en nombre de una administración nacional con fines de desarrollo internacional o ayuda internacional, por ejemplo.

NOTA dE PráTICA PArA LA NIA (ISA) 402

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 402
April 2009

International Standard on Auditing

Audit Considerations Relating to an Entity Using a Service Organization

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 402, "Audit Considerations Relating to an Entity Using a Service Organization" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-009-0

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 402

AUDIT CONSIDERATIONS RELATING TO AN ENTITY USING A SERVICE ORGANIZATION

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

Introduction	Paragraph
Scope of this ISA	1-5
Effective Date	6
Objectives	7
Definitions	8
Requirements	
Obtaining an Understanding of the Services Provided by a Service Organization, Including Internal Control	9-14
Responding to the Assessed Risks of Material Misstatement	15-17
Type 1 and Type 2 Reports that Exclude the Services of a Subservice Organization	18
Fraud, Non-Compliance with Laws and Regulations and Uncorrected Misstatements in Relation to Activities at the Service Organization	19
Reporting by the User Auditor	20-22
Application and Other Explanatory Material	
Obtaining an Understanding of the Services Provided by a Service Organization, Including Internal Control	A1-A23
Responding to the Assessed Risks of Material Misstatement	A24-A39
Type 1 and Type 2 Reports that Exclude the Services of a Subservice Organization	A40
Fraud, Non-Compliance with Laws and Regulations and Uncorrected Misstatements in Relation to Activities at the Service Organization	A41
Reporting by the User Auditor	A42-A44

ISA 402

International Standard on Auditing (ISA) 402, “Audit Considerations Relating to an Entity Using a Service Organization” should be read in conjunction with ISA 200, “Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing.”

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the user auditor's responsibility to obtain sufficient appropriate audit evidence when a user entity uses the services of one or more service organizations. Specifically, it expands on how the user auditor applies ISA 315[1] and ISA 330[2] in obtaining an understanding of the user entity, including internal control relevant to the audit, sufficient to identify and assess the risks of material misstatement and in designing and performing further audit procedures responsive to those risks.

2. Many entities outsource aspects of their business to organizations that provide services ranging from performing a specific task under the direction of an entity to replacing an entity's entire business units or functions, such as the tax compliance function. Many of the services provided by such organizations are integral to the entity's business operations; however, not all those services are relevant to the audit.

3. Services provided by a service organization are relevant to the audit of a user entity's financial statements when those services, and the controls over them, are part of the user entity's information system, including related business processes, relevant to financial reporting. Although most controls at the service organization are likely to relate to financial reporting, there may be other controls that may also be relevant to the audit, such as controls over the safeguarding of assets. A service organization's services are part of a user entity's information system, including related business processes, relevant to financial reporting if these services affect any of the following:

   (a) The classes of transactions in the user entity's operations that are significant to the user entity's financial statements;

   (b) The procedures, within both information technology (IT) and manual systems, by which the user entity's transactions are initiated, recorded, processed, corrected as necessary, transferred to the general ledger and reported in the financial statements;

   (c) The related accounting records, either in electronic or manual form, supporting information and specific accounts in the user entity's financial statements that are used to initiate, record, process and report the user entity's transactions; this includes the correction of incorrect information and how information is transferred to the general ledger;

---

1 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

2 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

(d) How the user entity's information system captures events and conditions, other than transactions, that are significant to the financial statements;

(e) The financial reporting process used to prepare the user entity's financial statements, including significant accounting estimates and disclosures; and

(f) Controls surrounding journal entries, including non-standard journal entries used to record non-recurring, unusual transactions or adjustments.

4. The nature and extent of work to be performed by the user auditor regarding the services provided by a service organization depend on the nature and significance of those services to the user entity and the relevance of those services to the audit.

5. This ISA does not apply to services provided by financial institutions that are limited to processing, for an entity's account held at the financial institution, transactions that are specifically authorized by the entity, such as the processing of checking account transactions by a bank or the processing of securities transactions by a broker. In addition, this ISA does not apply to the audit of transactions arising from proprietary financial interests in other entities, such as partnerships, corporations and joint ventures, when proprietary interests are accounted for and reported to interest holders.

Effective Date

6. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

7. The objectives of the user auditor, when the user entity uses the services of a service organization, are:

(a) To obtain an understanding of the nature and significance of the services provided by the service organization and their effect on the user entity's internal control relevant to the audit, sufficient to identify and assess the risks of material misstatement; and

(b) To design and perform audit procedures responsive to those risks.

Definitions

8. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

(a) Complementary user entity controls – Controls that the service organization assumes, in the design of its service, will be implemented by user entities, and which, if necessary to achieve control objectives, are identified in the description of its system.

(b) Report on the description and design of controls at a service organization (referred to in this ISA as a type 1 report) – A report that comprises:

(i) A description, prepared by management of the service organization, of the service organization's system, control objectives and related controls that have been designed and implemented as at a specified date; and

(ii) A report by the service auditor with the objective of conveying reasonable assurance that includes the service auditor's opinion on the description of the service organization's system, control objectives and related controls and the suitability of the design of the controls to achieve the specified control objectives.

(c) Report on the description, design, and operating effectiveness of controls at a service organization (referred to in this ISA as a type 2 report) – A report that comprises:

(i) A description, prepared by management of the service organization, of the service organization's system, control objectives and related controls, their design and implementation as at a specified date or throughout a specified period and, in some cases, their operating effectiveness throughout a specified period; and

(ii) A report by the service auditor with the objective of conveying reasonable assurance that includes:

a. The service auditor's opinion on the description of the service organization's system, control objectives and related controls, the suitability of the design of the controls to achieve the specified control objectives, and the operating effectiveness of the controls; and

b. A description of the service auditor's tests of the controls and the results thereof.

(d) Service auditor – An auditor who, at the request of the service organization, provides an assurance report on the controls of a service organization.

(e) Service organization – A third-party organization (or segment of a third-party organization) that provides services to user entities that are

part of those entities' information systems relevant to financial reporting.

(f) Service organization's system – The policies and procedures designed, implemented and maintained by the service organization to provide user entities with the services covered by the service auditor's report.

(g) Subservice organization – A service organization used by another service organization to perform some of the services provided to user entities that are part of those user entities' information systems relevant to financial reporting.

(h) User auditor – An auditor who audits and reports on the financial statements of a user entity.

(i) User entity – An entity that uses a service organization and whose financial statements are being audited.

Requirements

Obtaining an Understanding of the Services Provided by a Service Organization, Including Internal Control

9. When obtaining an understanding of the user entity in accordance with ISA 315,[3] the user auditor shall obtain an understanding of how a user entity uses the services of a service organization in the user entity's operations, including: (Ref: Para. A1-A2)

(a) The nature of the services provided by the service organization and the significance of those services to the user entity, including the effect thereof on the user entity's internal control; (Ref: Para. A3-A5)

(b) The nature and materiality of the transactions processed or accounts or financial reporting processes affected by the service organization; (Ref: Para. A6)

(c) The degree of interaction between the activities of the service organization and those of the user entity; and (Ref: Para. A7)

(d) The nature of the relationship between the user entity and the service organization, including the relevant contractual terms for the activities undertaken by the service organization. (Ref: Para. A8-A11)

10. When obtaining an understanding of internal control relevant to the audit in accordance with ISA 315,[4] the user auditor shall evaluate the design and implementation of relevant controls at the user entity that relate to the services

[3] ISA 315, paragraph 11.

[4] ISA 315, paragraph 12.

provided by the service organization, including those that are applied to the transactions processed by the service organization. (Ref: Para. A12-A14)

11. The user auditor shall determine whether a sufficient understanding of the nature and significance of the services provided by the service organization and their effect on the user entity's internal control relevant to the audit has been obtained to provide a basis for the identification and assessment of risks of material misstatement.

12. If the user auditor is unable to obtain a sufficient understanding from the user entity, the user auditor shall obtain that understanding from one or more of the following procedures:

    (a) Obtaining a type 1 or type 2 report, if available;

    (b) Contacting the service organization, through the user entity, to obtain specific information;

    (c) Visiting the service organization and performing procedures that will provide the necessary information about the relevant controls at the service organization; or

    (d) Using another auditor to perform procedures that will provide the necessary information about the relevant controls at the service organization. (Ref: Para. A15-A20)

Using a Type 1 or Type 2 Report to Support the User Auditor's Understanding of the Service Organization

13. In determining the sufficiency and appropriateness of the audit evidence provided by a type 1 or type 2 report, the user auditor shall be satisfied as to:

    (a) The service auditor's professional competence and independence from the service organization; and

    (b) The adequacy of the standards under which the type 1 or type 2 report was issued. (Ref: Para. A 21)

14. If the user auditor plans to use a type 1 or type 2 report as audit evidence to support the user auditor's understanding about the design and implementation of controls at the service organization, the user auditor shall:

    (a) Evaluate whether the description and design of controls at the service organization is at a date or for a period that is appropriate for the user auditor's purposes;

    (b) Evaluate the sufficiency and appropriateness of the evidence provided by the report for the understanding of the user entity's internal control relevant to the audit; and

(c) Determine whether complementary user entity controls identified by the service organization are relevant to the user entity and, if so, obtain an understanding of whether the user entity has designed and implemented such controls. (Ref: Para. A22-A23)

Responding to the Assessed Risks of Material Misstatement

15. In responding to assessed risks in accordance with ISA 330, the user auditor shall:

(a) Determine whether sufficient appropriate audit evidence concerning the relevant financial statement assertions is available from records held at the user entity; and, if not,

(b) Perform further audit procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence or use another auditor to perform those procedures at the service organization on the user auditor's behalf. (Ref: Para. A24-A28)

Tests of Controls

16. When the user auditor's risk assessment includes an expectation that controls at the service organization are operating effectively, the user auditor shall obtain audit evidence about the operating effectiveness of those controls from one or more of the following procedures:

(a) Obtaining a type 2 report, if available;

(b) Performing appropriate tests of controls at the service organization; or

(c) Using another auditor to perform tests of controls at the service organization on behalf of the user auditor. (Ref: Para. A29-A30)

Using a Type 2 Report as Audit Evidence that Controls at the Service Organization Are Operating Effectively

17. If, in accordance with paragraph 16(a), the user auditor plans to use a type 2 report as audit evidence that controls at the service organization are operating effectively, the user auditor shall determine whether the service auditor's report provides sufficient appropriate audit evidence about the effectiveness of the controls to support the user auditor's risk assessment by:

(a) Evaluating whether the description, design and operating effectiveness of controls at the service organization is at a date or for a period that is appropriate for the user auditor's purposes;

(b) Determining whether complementary user entity controls identified by the service organization are relevant to the user entity and, if so, obtaining an understanding of whether the user entity has designed and

implemented such controls and, if so, testing their operating effectiveness;

(c) Evaluating the adequacy of the time period covered by the tests of controls and the time elapsed since the performance of the tests of controls; and

(d) Evaluating whether the tests of controls performed by the service auditor and the results thereof, as described in the service auditor's report, are relevant to the assertions in the user entity's financial statements and provide sufficient appropriate audit evidence to support the user auditor's risk assessment. (Ref: Para. A31-A39)

Type 1 and Type 2 Reports that Exclude the Services of a Subservice Organization

18. If the user auditor plans to use a type 1 or a type 2 report that excludes the services provided by a subservice organization and those services are relevant to the audit of the user entity's financial statements, the user auditor shall apply the requirements of this ISA with respect to the services provided by the subservice organization. (Ref: Para. A40)

Fraud, Non-Compliance with Laws and Regulations and Uncorrected Misstatements in Relation to Activities at the Service Organization

19. The user auditor shall inquire of management of the user entity whether the service organization has reported to the user entity, or whether the user entity is otherwise aware of, any fraud, non-compliance with laws and regulations or uncorrected misstatements affecting the financial statements of the user entity. The user auditor shall evaluate how such matters affect the nature, timing and extent of the user auditor's further audit procedures, including the effect on the user auditor's conclusions and user auditor's report. (Ref: Para. A41)

Reporting by the User Auditor

20. The user auditor shall modify the opinion in the user auditor's report in accordance with ISA 705[5] if the user auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the services provided by the service organization relevant to the audit of the user entity's financial statements. (Ref: Para. A42)

21. The user auditor shall not refer to the work of a service auditor in the user auditor's report containing an unmodified opinion unless required by law or regulation to do so. If such reference is required by law or regulation, the

[5] ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report," paragraph 6.

user auditor's report shall indicate that the reference does not diminish the user auditor's responsibility for the audit opinion. (Ref: Para. A43)

22. If reference to the work of a service auditor is relevant to an understanding of a modification to the user auditor's opinion, the user auditor's report shall indicate that such reference does not diminish the user auditor's responsibility for that opinion. (Ref: Para. A44)

***

Application and Other Explanatory Material

Obtaining an Understanding of the Services Provided by a Service Organization, Including Internal Control

Sources of Information (Ref: Para. 9)

A1. Information on the nature of the services provided by a service organization may be available from a wide variety of sources, such as:

- User manuals.
- System overviews.
- Technical manuals.
- The contract or service level agreement between the user entity and the service organization.
- Reports by service organizations, internal auditors or regulatory authorities on controls at the service organization.
- Reports by the service auditor, including management letters, if available.

A2. Knowledge obtained through the user auditor's experience with the service organization, for example through experience with other audit engagements, may also be helpful in obtaining an understanding of the nature of the services provided by the service organization. This may be particularly helpful if the services and controls at the service organization over those services are highly standardized.

Nature of the Services Provided by the Service Organization (Ref: Para. 9(a))

A3. A user entity may use a service organization such as one that processes transactions and maintains related accountability, or records transactions and processes related data. Service organizations that provide such services include, for example, bank trust departments that invest and service assets for employee benefit plans or for others; mortgage bankers that service mortgages for others; and application service providers that provide packaged software

applications and a technology environment that enables customers to process financial and operational transactions.

A4. Examples of service organization services that are relevant to the audit include:

- Maintenance of the user entity's accounting records.
- Management of assets.
- Initiating, recording or processing transactions as agent of the user entity.

Considerations Specific to Smaller Entities

A5. Smaller entities may use external bookkeeping services ranging from the processing of certain transactions (for example, payment of payroll taxes) and maintenance of their accounting records to the preparation of their financial statements. The use of such a service organization for the preparation of its financial statements does not relieve management of the smaller entity and, where appropriate, those charged with governance of their responsibilities for the financial statements.[6]

Nature and Materiality of Transactions Processed by the Service Organization (Ref: Para. 9(b))

A6. A service organization may establish policies and procedures that affect the user entity's internal control. These policies and procedures are at least in part physically and operationally separate from the user entity. The significance of the controls of the service organization to those of the user entity depends on the nature of the services provided by the service organization, including the nature and materiality of the transactions it processes for the user entity. In certain situations, the transactions processed and the accounts affected by the service organization may not appear to be material to the user entity's financial statements, but the nature of the transactions processed may be significant and the user auditor may determine that an understanding of those controls is necessary in the circumstances.

The Degree of Interaction between the Activities of the Service Organization and the User Entity (Ref: Para. 9(c))

A7. The significance of the controls of the service organization to those of the user entity also depends on the degree of interaction between its activities and those of the user entity. The degree of interaction refers to the extent to which a user entity is able to and elects to implement effective controls over the

6 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraphs 4 and A2-A3.

processing performed by the service organization. For example, a high degree of interaction exists between the activities of the user entity and those at the service organization when the user entity authorizes transactions and the service organization processes and does the accounting for those transactions. In these circumstances, it may be practicable for the user entity to implement effective controls over those transactions. On the other hand, when the service organization initiates or initially records, processes, and does the accounting for the user entity's transactions, there is a lower degree of interaction between the two organizations. In these circumstances, the user entity may be unable to, or may elect not to, implement effective controls over these transactions at the user entity and may rely on controls at the service organization.

Nature of the Relationship between the User Entity and the Service Organization
(Ref: Para. 9(d))

A8. The contract or service level agreement between the user entity and the service organization may provide for matters such as:

- The information to be provided to the user entity and responsibilities for initiating transactions relating to the activities undertaken by the service organization;
- The application of requirements of regulatory bodies concerning the form of records to be maintained, or access to them;
- The indemnification, if any, to be provided to the user entity in the event of a performance failure;
- Whether the service organization will provide a report on its controls and, if so, whether such report would be a type 1 or type 2 report;
- Whether the user auditor has rights of access to the accounting records of the user entity maintained by the service organization and other information necessary for the conduct of the audit; and
- Whether the agreement allows for direct communication between the user auditor and the service auditor.

A9. There is a direct relationship between the service organization and the user entity and between the service organization and the service auditor. These relationships do not necessarily create a direct relationship between the user auditor and the service auditor. When there is no direct relationship between the user auditor and the service auditor, communications between the user auditor and the service auditor are usually conducted through the user entity and the service organization. A direct relationship may also be created between a user auditor and a service auditor, taking into account the relevant ethical and confidentiality considerations. A user auditor, for example, may use a service auditor to perform procedures on the user auditor's behalf, such as:

(a) Tests of controls at the service organization; or

(b) Substantive procedures on the user entity's financial statement transactions and balances maintained by a service organization.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A10. Public sector auditors generally have broad rights of access established by legislation. However, there may be situations where such rights of access are not available, for example when the service organization is located in a different jurisdiction. In such cases, a public sector auditor may need to obtain an understanding of the legislation applicable in the different jurisdiction to determine whether appropriate access rights can be obtained. A public sector auditor may also obtain or ask the user entity to incorporate rights of access in any contractual arrangements between the user entity and the service organization.

A11. Public sector auditors may also use another auditor to perform tests of controls or substantive procedures in relation to compliance with law, regulation or other authority.

Understanding the Controls Relating to Services Provided by the Service Organization (Ref: Para. 10)

A12. The user entity may establish controls over the service organization's services that may be tested by the user auditor and that may enable the user auditor to conclude that the user entity's controls are operating effectively for some or all of the related assertions, regardless of the controls in place at the service organization. If a user entity, for example, uses a service organization to process its payroll transactions, the user entity may establish controls over the submission and receipt of payroll information that could prevent or detect material misstatements. These controls may include:

- Comparing the data submitted to the service organization with reports of information received from the service organization after the data has been processed.
- Recomputing a sample of the payroll amounts for clerical accuracy and reviewing the total amount of the payroll for reasonableness.

A13. In this situation, the user auditor may perform tests of the user entity's controls over payroll processing that would provide a basis for the user auditor to conclude that the user entity's controls are operating effectively for the assertions related to payroll transactions.

A14. As noted in ISA 315,[7] in respect of some risks, the user auditor may judge that it is not possible or practicable to obtain sufficient appropriate audit

[7] ISA 315, paragraph 30.

evidence only from substantive procedures. Such risks may relate to the inaccurate or incomplete recording of routine and significant classes of transactions and account balances, the characteristics of which often permit highly automated processing with little or no manual intervention. Such automated processing characteristics may be particularly present when the user entity uses service organizations. In such cases, the user entity's controls over such risks are relevant to the audit and the user auditor is required to obtain an understanding of, and to evaluate, such controls in accordance with paragraphs 9 and 10 of this ISA.

Further Procedures When a Sufficient Understanding Cannot Be Obtained from the User Entity (Ref: Para. 12)

A15. The user auditor's decision as to which procedure, individually or in combination, in paragraph 12 to undertake, in order to obtain the information necessary to provide a basis for the identification and assessment of the risks of material misstatement in relation to the user entity's use of the service organization, may be influenced by such matters as:

- The size of both the user entity and the service organization;
- The complexity of the transactions at the user entity and the complexity of the services provided by the service organization;
- The location of the service organization (for example, the user auditor may decide to use another auditor to perform procedures at the service organization on the user auditor's behalf if the service organization is in a remote location);
- Whether the procedure(s) is expected to effectively provide the user auditor with sufficient appropriate audit evidence; and
- The nature of the relationship between the user entity and the service organization.

A16. A service organization may engage a service auditor to report on the description and design of its controls (type 1 report) or on the description and design of its controls and their operating effectiveness (type 2 report). Type 1 or type 2 reports may be issued under [proposed] International Standard on Assurance Engagements (ISAE) 3402[8] or under standards established by an authorized or recognized standards setting organization (which may identify them by different names, such as Type A or Type B reports).

A17. The availability of a type 1 or type 2 report will generally depend on whether the contract between a service organization and a user entity includes the provision of such a report by the service organization. A service

[8] [Proposed] ISAE 3402, "Assurance Reports on Controls at a Third Party Service Organization."

organization may also elect, for practical reasons, to make a type 1 or type 2 report available to the user entities. However, in some cases, a type 1 or type 2 report may not be available to user entities.

A18. In some circumstances, a user entity may outsource one or more significant business units or functions, such as its entire tax planning and compliance functions, or finance and accounting or the controllership function to one or more service organizations. As a report on controls at the service organization may not be available in these circumstances, visiting the service organization may be the most effective procedure for the user auditor to gain an understanding of controls at the service organization, as there is likely to be direct interaction of management of the user entity with management at the service organization.

A19. Another auditor may be used to perform procedures that will provide the necessary information about the relevant controls at the service organization. If a type 1 or type 2 report has been issued, the user auditor may use the service auditor to perform these procedures as the service auditor has an existing relationship with the service organization. The user auditor using the work of another auditor may find the guidance in ISA 600[9] useful as it relates to understanding another auditor (including that auditor's independence and professional competence), involvement in the work of another auditor in planning the nature, extent and timing of such work, and in evaluating the sufficiency and appropriateness of the audit evidence obtained.

A20. A user entity may use a service organization that in turn uses a subservice organization to provide some of the services provided to a user entity that are part of the user entity's information system relevant to financial reporting. The subservice organization may be a separate entity from the service organization or may be related to the service organization. A user auditor may need to consider controls at the subservice organization. In situations where one or more subservice organizations are used, the interaction between the activities of the user entity and those of the service organization is expanded to include the interaction between the user entity, the service organization and the subservice organizations. The degree of this interaction, as well as the nature and materiality of the transactions processed by the service organization and the subservice organizations are the most important factors for the user auditor to consider in determining the significance of the service organization's and subservice organization's controls to the user entity's controls.

9 ISA 600, "Special Considerations—Audits of Group Financial Statements (Including the Work of Component Auditors)," paragraph 2, states: "An auditor may find this ISA, adapted as necessary in the circumstances, useful when that auditor involves other auditors in the audit of financial statements that are not group financial statements …" See also paragraph 19 of ISA 600.

Using a Type 1 or Type 2 Report to Support the User Auditor's Understanding of the Service Organization (Ref: Para. 13-14)

A21. The user auditor may make inquiries about the service auditor to the service auditor's professional organization or other practitioners and inquire whether the service auditor is subject to regulatory oversight. The service auditor may be practicing in a jurisdiction where different standards are followed in respect of reports on controls at a service organization, and the user auditor may obtain information about the standards used by the service auditor from the standard setting organization.

A22. A type 1 or type 2 report, along with information about the user entity, may assist the user auditor in obtaining an understanding of:

(a) The aspects of controls at the service organization that may affect the processing of the user entity's transactions, including the use of subservice organizations;

(b) The flow of significant transactions through the service organization to determine the points in the transaction flow where material misstatements in the user entity's financial statements could occur;

(c) The control objectives at the service organization that are relevant to the user entity's financial statement assertions; and

(d) Whether controls at the service organization are suitably designed and implemented to prevent or detect processing errors that could result in material misstatements in the user entity's financial statements.

A type 1 or type 2 report may assist the user auditor in obtaining a sufficient understanding to identify and assess the risks of material misstatement. A type 1 report, however, does not provide any evidence of the operating effectiveness of the relevant controls.

A23. A type 1 or type 2 report that is as of a date or for a period that is outside of the reporting period of a user entity may assist the user auditor in obtaining a preliminary understanding of the controls implemented at the service organization if the report is supplemented by additional current information from other sources. If the service organization's description of controls is as of a date or for a period that precedes the beginning of the period under audit, the user auditor may perform procedures to update the information in a type 1 or type 2 report, such as:

- Discussing the changes at the service organization with user entity personnel who would be in a position to know of such changes;
- Reviewing current documentation and correspondence issued by the service organization; or

- Discussing the changes with service organization personnel.

Responding to the Assessed Risks of Material Misstatement (Ref: Para. 15)

A24. Whether the use of a service organization increases a user entity's risk of material misstatement depends on the nature of the services provided and the controls over these services; in some cases, the use of a service organization may decrease a user entity's risk of material misstatement, particularly if the user entity itself does not possess the expertise necessary to undertake particular activities, such as initiating, processing, and recording transactions, or does not have adequate resources (for example, an IT system).

A25. When the service organization maintains material elements of the accounting records of the user entity, direct access to those records may be necessary in order for the user auditor to obtain sufficient appropriate audit evidence relating to the operations of controls over those records or to substantiate transactions and balances recorded in them, or both. Such access may involve either physical inspection of records at the service organization's premises or interrogation of records maintained electronically from the user entity or another location, or both. Where direct access is achieved electronically, the user auditor may thereby obtain evidence as to the adequacy of controls operated by the service organization over the completeness and integrity of the user entity's data for which the service organization is responsible.

A26. In determining the nature and extent of audit evidence to be obtained in relation to balances representing assets held or transactions undertaken by a service organization on behalf of the user entity, the following procedures may be considered by the user auditor:

(a) Inspecting records and documents held by the user entity: the reliability of this source of evidence is determined by the nature and extent of the accounting records and supporting documentation retained by the user entity. In some cases, the user entity may not maintain independent detailed records or documentation of specific transactions undertaken on its behalf.

(b) Inspecting records and documents held by the service organization: the user auditor's access to the records of the service organization may be established as part of the contractual arrangements between the user entity and the service organization. The user auditor may also use another auditor, on its behalf, to gain access to the user entity's records maintained by the service organization.

(c) Obtaining confirmations of balances and transactions from the service organization: where the user entity maintains independent records of balances and transactions, confirmation from the service

organization corroborating the user entity's records may constitute reliable audit evidence concerning the existence of the transactions and assets concerned. For example, when multiple service organizations are used, such as an investment manager and a custodian, and these service organizations maintain independent records, the user auditor may confirm balances with these organizations in order to compare this information with the independent records of the user entity.

If the user entity does not maintain independent records, information obtained in confirmations from the service organization is merely a statement of what is reflected in the records maintained by the service organization. Therefore, such confirmations do not, taken alone, constitute reliable audit evidence. In these circumstances, the user auditor may consider whether an alternative source of independent evidence can be identified.

(d) Performing analytical procedures on the records maintained by the user entity or on the reports received from the service organization: the effectiveness of analytical procedures is likely to vary by assertion and will be affected by the extent and detail of information available.

A27. Another auditor may perform procedures that are substantive in nature for the benefit of user auditors. Such an engagement may involve the performance, by another auditor, of procedures agreed upon by the user entity and its user auditor and by the service organization and its service auditor. The findings resulting from the procedures performed by another auditor are reviewed by the user auditor to determine whether they constitute sufficient appropriate audit evidence. In addition, there may be requirements imposed by governmental authorities or through contractual arrangements whereby a service auditor performs designated procedures that are substantive in nature. The results of the application of the required procedures to balances and transactions processed by the service organization may be used by user auditors as part of the evidence necessary to support their audit opinions. In these circumstances, it may be useful for the user auditor and the service auditor to agree, prior to the performance of the procedures, to the audit documentation or access to audit documentation that will be provided to the user auditor.

A28. In certain circumstances, in particular when a user entity outsources some or all of its finance function to a service organization, the user auditor may face a situation where a significant portion of the audit evidence resides at the service organization. Substantive procedures may need to be performed at the service organization by the user auditor or another auditor on its behalf. A service auditor may provide a type 2 report and, in addition, may perform substantive procedures on behalf of the user auditor. The involvement of

another auditor does not alter the user auditor's responsibility to obtain sufficient appropriate audit evidence to afford a reasonable basis to support the user auditor's opinion. Accordingly, the user auditor's consideration of whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained and whether the user auditor needs to perform further substantive procedures includes the user auditor's involvement with, or evidence of, the direction, supervision and performance of the substantive procedures performed by another auditor.

Tests of Controls (Ref: Para. 16)

A29. The user auditor is required by ISA 330[10] to design and perform tests of controls to obtain sufficient appropriate audit evidence as to the operating effectiveness of relevant controls in certain circumstances. In the context of a service organization, this requirement applies when:

(a) The user auditor's assessment of risks of material misstatement includes an expectation that the controls at the service organization are operating effectively (that is, the user auditor intends to rely on the operating effectiveness of controls at the service organization in determining the nature, timing and extent of substantive procedures); or

(b) Substantive procedures alone, or in combination with tests of the operating effectiveness of controls at the user entity, cannot provide sufficient appropriate audit evidence at the assertion level.

A30. If a type 2 report is not available, a user auditor may contact the service organization, through the user entity, to request that a service auditor be engaged to provide a type 2 report that includes tests of the operating effectiveness of the relevant controls or the user auditor may use another auditor to perform procedures at the service organization that test the operating effectiveness of those controls. A user auditor may also visit the service organization and perform tests of relevant controls if the service organization agrees to it. The user auditor's risk assessments are based on the combined evidence provided by the work of another auditor and the user auditor's own procedures.

Using a Type 2 Report as Audit Evidence that Controls at the Service Organization Are Operating Effectively (Ref: Para. 17)

A31. A type 2 report may be intended to satisfy the needs of several different user auditors; therefore tests of controls and results described in the service auditor's report may not be relevant to assertions that are significant in the user entity's financial statements. The relevant tests of controls and results are evaluated to determine that the service auditor's report provides sufficient appropriate audit evidence about the effectiveness of the controls

[10] ISA 330, paragraph 8.

to support the user auditor's risk assessment. In doing so, the user auditor may consider the following factors:

(a) The time period covered by the tests of controls and the time elapsed since the performance of the tests of controls;

(b) The scope of the service auditor's work and the services and processes covered, the controls tested and tests that were performed, and the way in which tested controls relate to the user entity's controls; and

(c) The results of those tests of controls and the service auditor's opinion on the operating effectiveness of the controls.

A32. For certain assertions, the shorter the period covered by a specific test and the longer the time elapsed since the performance of the test, the less audit evidence the test may provide. In comparing the period covered by the type 2 report to the user entity's financial reporting period, the user auditor may conclude that the type 2 report offers less audit evidence if there is little overlap between the period covered by the type 2 report and the period for which the user auditor intends to rely on the report. When this is the case, a type 2 report covering a preceding or subsequent period may provide additional audit evidence. In other cases, the user auditor may determine it is necessary to perform, or use another auditor to perform, tests of controls at the service organization in order to obtain sufficient appropriate audit evidence about the operating effectiveness of those controls.

A33. It may also be necessary for the user auditor to obtain additional evidence about significant changes to the relevant controls at the service organization outside of the period covered by the type 2 report or determine additional audit procedures to be performed. Relevant factors in determining what additional audit evidence to obtain about controls at the service organization that were operating outside of the period covered by the service auditor's report may include:

- The significance of the assessed risks of material misstatement at the assertion level;
- The specific controls that were tested during the interim period, and significant changes to them since they were tested, including changes in the information system, processes, and personnel;
- The degree to which audit evidence about the operating effectiveness of those controls was obtained;
- The length of the remaining period;
- The extent to which the user auditor intends to reduce further substantive procedures based on the reliance on controls; and

- The effectiveness of the control environment and monitoring of controls at the user entity.

A34. Additional audit evidence may be obtained, for example, by extending tests of controls over the remaining period or testing the user entity's monitoring of controls.

A35. If the service auditor's testing period is completely outside the user entity's financial reporting period, the user auditor will be unable to rely on such tests for the user auditor to conclude that the user entity's controls are operating effectively because they do not provide current audit period evidence of the effectiveness of the controls, unless other procedures are performed.

A36. In certain circumstances, a service provided by the service organization may be designed with the assumption that certain controls will be implemented by the user entity. For example, the service may be designed with the assumption that the user entity will have controls in place for authorizing transactions before they are sent to the service organization for processing. In such a situation, the service organization's description of controls may include a description of those complementary user entity controls. The user auditor considers whether those complementary user entity controls are relevant to the service provided to the user entity.

A37. If the user auditor believes that the service auditor's report may not provide sufficient appropriate audit evidence, for example, if a service auditor's report does not contain a description of the service auditor's tests of controls and results thereon, the user auditor may supplement the understanding of the service auditor's procedures and conclusions by contacting the service organization, through the user entity, to request a discussion with the service auditor about the scope and results of the service auditor's work. Also, if the user auditor believes it is necessary, the user auditor may contact the service organization, through the user entity, to request that the service auditor perform procedures at the service organization. Alternatively, the user auditor, or another auditor at the request of the user auditor, may perform such procedures.

A38. The service auditor's type 2 report identifies results of tests, including exceptions and other information that could affect the user auditor's conclusions. Exceptions noted by the service auditor or a modified opinion in the service auditor's type 2 report do not automatically mean that the service auditor's type 2 report will not be useful for the audit of the user entity's financial statements in assessing the risks of material misstatement. Rather, the exceptions and the matter giving rise to a modified opinion in the service auditor's type 2 report are considered in the user auditor's assessment of the testing of controls performed by the service auditor. In considering the exceptions and matters giving rise to a modified opinion, the user auditor may discuss such matters with the service auditor. Such

communication is dependent upon the user entity contacting the service organization, and obtaining the service organization's approval for the communication to take place.

Communication of deficiencies in internal control identified during the audit

A39. The user auditor is required to communicate in writing significant deficiencies identified during the audit to both management and those charged with governance on a timely basis.[11] The user auditor is also required to communicate to management at an appropriate level of responsibility on a timely basis other deficiencies in internal control identified during the audit that, in the user auditor's professional judgment, are of sufficient importance to merit management's attention.[12] Matters that the user auditor may identify during the audit and may communicate to management and those charged with governance of the user entity include:

- Any monitoring of controls that could be implemented by the user entity, including those identified as a result of obtaining a type 1 or type 2 report;
- Instances where complementary user entity controls are noted in the type 1 or type 2 report and are not implemented at the user entity; and
- Controls that may be needed at the service organization that do not appear to have been implemented or that are not specifically covered by a type 2 report.

Type 1 and Type 2 Reports that Exclude the Services of a Subservice Organization
(Ref: Para. 18)

A40. If a service organization uses a subservice organization, the service auditor's report may either include or exclude the subservice organization's relevant control objectives and related controls in the service organization's description of its system and in the scope of the service auditor's engagement. These two methods of reporting are known as the inclusive method and the carve-out method, respectively. If the type 1 or type 2 report excludes the controls at a subservice organization, and the services provided by the subservice organization are relevant to the audit of the user entity's financial statements, the user auditor is required to apply the requirements of this ISA in respect of the subservice organization. The nature and extent of work to be performed by the user auditor regarding the services provided by a subservice organization depend on the nature and significance of those

11 ISA 265, "Communicating Deficiencies in Internal Control to Those Charged with Governance and Management," paragraphs 9-10.

12 ISA 265, paragraph 10.

services to the user entity and the relevance of those services to the audit. The application of the requirement in paragraph 9 assists the user auditor in determining the effect of the subservice organization and the nature and extent of work to be performed.

Fraud, Non-Compliance with Laws and Regulations and Uncorrected Misstatements in Relation to Activities at the Service Organization
(Ref: Para. 19)

A41. A service organization may be required under the terms of the contract with user entities to disclose to affected user entities any fraud, non-compliance with laws and regulations or uncorrected misstatements attributable to the service organization's management or employees. As required by paragraph 19, the user auditor makes inquiries of the user entity management regarding whether the service organization has reported any such matters and evaluates whether any matters reported by the service organization affect the nature, timing and extent of the user auditor's further audit procedures. In certain circumstances, the user auditor may require additional information to perform this evaluation, and may request the user entity to contact the service organization to obtain the necessary information.

Reporting by the User Auditor (Ref: Para. 20)

A42. When a user auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the services provided by the service organization relevant to the audit of the user entity's financial statements, a limitation on the scope of the audit exists. This may be the case when:

- The user auditor is unable to obtain a sufficient understanding of the services provided by the service organization and does not have a basis for the identification and assessment of the risks of material misstatement;
- A user auditor's risk assessment includes an expectation that controls at the service organization are operating effectively and the user auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence about the operating effectiveness of these controls; or
- Sufficient appropriate audit evidence is only available from records held at the service organization, and the user auditor is unable to obtain direct access to these records.

Whether the user auditor expresses a qualified opinion or disclaims an opinion depends on the user auditor's conclusion as to whether the possible effects on the financial statements are material or pervasive.

Reference to the Work of a Service Auditor (Ref: Para. 21-22)

A43. In some cases, law or regulation may require a reference to the work of a service auditor in the user auditor's report, for example, for the purposes of transparency in the public sector. In such circumstances, the user auditor may need the consent of the service auditor before making such a reference.

A44. The fact that a user entity uses a service organization does not alter the user auditor's responsibility under ISAs to obtain sufficient appropriate audit evidence to afford a reasonable basis to support the user auditor's opinion. Therefore, the user auditor does not make reference to the service auditor's report as a basis, in part, for the user auditor's opinion on the user entity's financial statements. However, when the user auditor expresses a modified opinion because of a modified opinion in a service auditor's report, the user auditor is not precluded from referring to the service auditor's report if such reference assists in explaining the reason for the user auditor's modified opinion. In such circumstances, the user auditor may need the consent of the service auditor before making such a reference.

ISSAI 1450

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera – Evaluación de equivocaciones identificadas durante la auditoría

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

ISSAI 1450

Nota de Práctica[1] para la [propuesta][2] Norma Internacional de Auditoría *[International Standard on Auditing (ISA)]* 450 (revisada) – Evaluación de equivocaciones identificadas durante la auditoría

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones suplementarias a los auditores del sector público sobre la Norma Internacional de Auditoría (ISA) 450 (revisada) "Evaluación de las equivocaciones identificadas durante la auditoría". Esta Nota de Práctica se lee en conjunto con la ISA correspondiente. La Nota de Práctica entra en vigor en la misma fecha que la ISA.

Descripción de la ISA

La [Propuesta] ISA 450 (revisada) proporciona orientaciones sobre la evaluación de equivocaciones identificadas durante la auditoría de estados financieros. La (propuesta) ISA 320 (revisada), "La importancia en la planificación y la realización de una auditoría" trata sobre la determinación de la importancia y su aplicación en la planificación y realización de una auditoría de estados financieros. La (propuesta) ISA 450 (revisada) explica cómo se aplica la importancia a la evaluación de irregularidades identificadas durante la auditoría.

La (propuesta) ISA 450 revisada y con nueva redacción entra en vigor para las auditorías de estados financieros en períodos que comiencen en o antes del (insertar fecha).[3]

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona directrices adicionales para los auditores del sector público en relación con los temas siguientes:

a. Consideraciones globales

b. Definiciones

c. Acumulación de irregularidades identificadas

---

[1] Todas las Notas de Prácticas se toman en consideración en conjunto con las Condiciones Generales de las Directrices de Auditoría Financiera.

[2] Esta Nota de Práctica se desarrolla del borrador de la (propuesta) ISA 450 (revisada), que fue publicada por el *International Auditing Assurance Standards Board* (IAASB) en octubre de 2006. Cabe la posibilidad de que necesite ser actualizada cuando el IAASB apruebe y publique la versión final de la ISA 450 (revisada).

[3] Esta fecha no será anterior al 15 de diciembre de 2008.

d. Consideraciones que surgen durante el transcurso de la auditoría

e. Comunicación y corrección de irregularidades

f. Evaluación de los efectos de las irregularidades no corregidas

g. Evaluación sobre si los estados financieros, tomados en conjunto, están exentos de irregularidades importantes

h. Documentación

i. Consideraciones específicas en el entorno de un Tribunal de Cuentas

Aplicabilidad de la ISA en la auditoría del sector público

P2. La [propuesta] ISA 450 (revisada) es aplicable a los auditores de entidades del sector público en su función de auditores de estados financieros.

Orientaciones adicionales sobre cuestiones del sector público

Consideraciones globales

P3. Los objetivos de una auditoría de estados financieros del sector público no suelen limitarse a expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido preparados, en todos los aspectos importantes, de acuerdo con el marco aplicable de información financiera (es decir, el ámbito de la ISA). Los objetivos pueden incluir responsabilidades de auditoría y de información, por ejemplo, relacionadas con informar sobre si el auditor ha encontrado casos de incumplimiento de mandatos, incluidos el presupuesto y la rendición de cuentas y/o la información relacionada con la eficacia del control interno. Además de evaluar las irregularidades los auditores del sector público también pueden evaluar casos de incumplimiento de mandatos, y desviaciones o deficiencias del control.

P4. La (propuesta) ISA 450 (revisada) contiene consideraciones específicas para las entidades del sector público. Se exponen en los párrafos A18 y A19.

Definiciones

P5. Como se ha indicado en el anterior párrafo 3, las auditorías de estados financieros de las entidades del sector público pueden incluir objetivos de cumplimiento de mandatos y de eficacia del control interno, según el mandato de auditoría o la legislación. Para estos objetivos, la Nota de Práctica añade las siguientes definiciones adicionales:

a. Desviación del control: la entidad no sigue un procedimiento de control para una transacción.[4]

[4] No todas las desviaciones de control representan una deficiencia de control (debilidad de control) puesto que (1) pueden existir controles compensadores, o (2) la frecuencia o la magnitud de la desviación pueden representar una situación aceptable, dado el nivel de riesgo.

b. Deficiencia de control (debilidad de control): una condición en la que el diseño o la operación de un control no permite que la dirección o los empleados impidan o detecten a tiempo las irregularidades.[5]

c. Incumplimiento de mandatos: incumplimiento de una ley o reglamentación, incluido un mandato presupuestario, para una transacción.

Acumulación de equivocaciones identificadas

P6. El párrafo 5 de la (propuesta) ISA 450 (revisada) requiere que el auditor acumule las irregularidades identificadas durante la auditoría, distintas a aquellas que son claramente de escasa importancia, y que distinga entre irregularidades de hecho, irregularidades de juicio e irregularidades proyectadas. En el caso de los objetivos adicionales descritos en el anterior párrafo 3, los auditores del sector público también pueden acumular casos de incumplimiento de mandatos y pueden clasificarlos como de hecho, de juicio o proyectado. Por lo general los auditores del sector público no definen casos de incumplimiento de mandatos o desviaciones de control que son claramente de escasa importancia, ya que todos estos casos o desviaciones normalmente se acumulan y se evalúan.

Consideraciones a medida que avanza la auditoría

P7. El párrafo 8 de la (propuesta) ISA 450 (revisada) requiere que el auditor realice procedimientos adicionales de auditoría para reevaluar la cantidad de irregularidades restantes, en su caso, después de que la dirección, en respuesta a los descubrimientos del auditor o a petición del auditor, haya examinado una clase de transacciones, el saldo de una cuenta o la comunicación y la corrección de las irregularidades identificadas. Incluso en el caso de que una transacción se presente correctamente en los estados financieros, si la transacción fue ilegítima o el control pertinente no se siguió, por su propia naturaleza representa un incumplimiento de mandato, o una desviación o una deficiencia de control.

Comunicación y corrección de irregularidades

P8. El párrafo 11 de la (propuesta) ISA 450 (revisada) requiere que el auditor obtenga una representación escrita en la que se haga constar que la dirección considera los efectos de las irregularidades no corregidas en los estados financieros de escasa importancia. Los auditores del sector público también pueden obtener representaciones por escrito sobre el cumplimiento de los mandatos y la eficacia del control interno. Cuando los auditores del sector público encuentran casos de incumplimiento de mandatos o deficiencias de control, la dirección puede modificar tales declaraciones de acuerdo con ello.

P9. Muchos auditores del sector público comunican todos los casos identificados de incumplimiento de mandatos. Algunos organismos de auditoría del sector público, de acuerdo con el mandato de auditoría, pueden ordenar a la entidad que corrija un caso de incumplimiento de mandatos. En tales casos, los auditores del sector público determinan si su independencia se verá afectada.

[5] No todas las deficiencias de control surgen de una desviación de control, puesto que algunas de ellas resultan de un diseño inadecuado de los controles.

Evaluación de los efectos de las irregularidades no corregidas

P10. Al aplicar el párrafo 13 de la (propuesta) ISA 450 (revisada) los auditores del sector público evalúan por separado las irregularidades de los estados financieros, los casos de incumplimiento de mandatos y las desviaciones de control.

P11. Con respecto a las desviaciones de control, los auditores del sector público determinan si representan deficiencias de control. En dicha evaluación los auditores del sector público evalúan los controles compensadores para determinar si se ha cumplido el objetivo de control.

Comunicación a los encargados de la gobernanza

P12. Los párrafos 15 a 17 de la (propuesta) ISA 450 (revisada) tratan sobre la comunicación de irregularidades no corregidas a los encargados de la gobernanza. Además, los auditores del sector público pueden comunicar casos de incumplimiento de mandatos y deficiencias de control a los encargados de la gobernanza. Los auditores del sector público también pueden comunicar equivocaciones, casos de incumplimiento de mandatos y deficiencias de control a terceras partes, por ejemplo a funcionarios de la Administración pública.

P13. Al comunicar a los encargados de la gobernanza o a otros, mencionados en el anterior párrafo 12, se puede esperar que los auditores del sector público comuniquen todas las irregularidades, incluso aquellas que han sido corregidas por la entidad, y todas las deficiencias de control y todos los casos de incumplimiento de mandatos. La entidad del sector público puede constituir una parte limitada de la estructura de control más amplia del sector público. Por lo tanto, las deficiencias de control pueden tener implicaciones desde una perspectiva más amplia. La determinación de los auditores del sector público acerca de a quién comunicar los incumplimientos de mandatos y las deficiencias de control se basa en un criterio de juicio profesional y se lleva a cabo de conformidad con los siguientes factores:

- La práctica en el entorno del sector público
- La naturaleza y el número de casos
- Si es probable que existan casos similares en la entidad o en otras entidades de las que sean responsables los encargados de la gobernanza.

Al comunicarse con los encargados de la gobernanza, los auditores del sector público utilizan modalidades de información relevantes para su jurisdicción. Los auditores del sector público también pueden ser llamados a testificar ante el poder legislativo acerca de los resultados de la auditoría de los estados financieros.

Evaluación sobre si los estados financieros en su conjunto están exentos de irregularidades importantes

P14. Si el auditor llega a la conclusión de que los estados financieros en su conjunto contienen irregularidades importantes, o si no puede concluir tal cosa, el párrafo 19 de la (propuesta) IISA 450 (revisada) requiere que el auditor tome en consideración el efecto que ello produce en la opinión que

aparece en el informe del auditor. En el sector público este requisito es relevante con respecto a las irregularidades. Cuando los auditores del sector público tienen responsabilidades adicionales de información, cada responsabilidad de informar puede evaluarse por separado. Por ejemplo, si a los auditores del sector público se les exige que informen sobre los casos de incumplimiento de mandatos, su evaluación sobre si la entidad ha cumplido los mandatos puede separarse de su evaluación acerca de si los estados financieros en su conjunto están exentos de irregularidades importantes. Sin embargo, las irregularidades y los casos de incumplimiento de mandatos también pueden interrelacionarse, aumentando potencialmente los riesgos de irregularidades importantes y vice versa. Por ejemplo, las irregularidades pueden representar casos de incumplimiento de mandatos.[6]

Documentación

P15. El párrafo 20 de la (propuesta) ISA 450 (revisada) contiene requisitos de documentación con respecto a las irregularidades. Los auditores del sector público también documentan lo siguiente:

a. Desviaciones de control identificadas, y comprobar si representan deficiencias de control.

b. Deficiencias de control que no se originan en desviaciones de control.

c. Casos identificados de incumplimiento de mandatos.

d. Conclusiones referentes a si hay que informar sobre incumplimientos de mandatos y deficiencias de control, y la base de tales conclusiones.

Consideraciones específicas en el entorno de un Tribunal de Cuentas

P16. En el entorno de un Tribunal de Cuentas, a menudo el informe de los auditores se juzga y se utiliza para determinar las implicaciones jurídicas personales de los responsables de los actos financieros, incluyendo las áreas significativas, los incumplimientos de mandatos y las deficiencias de control. Por lo tanto, los auditores del sector público en el entorno de un Tribunal de Cuentas, al evaluar las irregularidades, los incumplimientos de mandatos y las desviaciones de control que se identifiquen durante la auditoría, también identifican a los responsables de los actos financieros y del cumplimiento de los requisitos legales.

[6] El IAASB está tomando en consideración trasladar este párrafo a la Propuesta de ISA700 (revisado). Si ocurre tal cosa, este párrafo se trasladará a la correspondiente Nota de Práctica.

International Auditing and Assurance Standards Board

Exposure Draft
October 2006

Proposed Redrafted International Standard on Auditing

ISA 450 (Revised), Evaluation of Misstatements Identified during the Audit

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

The International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC), approved the exposure draft of proposed International Standard on Auditing (ISA) 450 (Redrafted), "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit" for publication in October 2006. **The proposed ISA may be modified in light of comments received before being issued in final form.**

The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high-quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high-quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copies of the exposure draft may be downloaded free-of-charge from the IFAC website at http://www.ifac.org.

Copyright © October 2006 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work to achieve maximum exposure and feedback provided that each copy bears the following credit line: "Copyright © October 2006 by the International Federation of Accountants. All rights reserved. Used with permission."

EXPOSURE DRAFT

PROPOSED INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 450

(REVISED AND REDRAFTED)

EVALUATION OF MISSTATEMENTS IDENTIFIED DURING THE AUDIT

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after [date])*

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objective	3
Definitions	4
Requirements	
Accumulation of Identified Misstatements	5
Considerations as the Audit Progresses	6-8
Communication and Correction of Misstatements	9-11
Evaluating the Effect of Uncorrected Misstatements	12-17
Evaluating Whether the Financial Statements as a Whole are Free from Material Misstatement	18-19
Documentation	20
Application and Other Explanatory Material	
Accumulation of Identified Misstatements	A1-A2
Considerations as the Audit Progresses	A3-A5
Communication and Correction of Misstatements	A6-A9
Evaluating the Effect of Uncorrected Misstatements	A10-A21
Evaluating Whether the Financial Statements as a Whole are Free from Material Misstatement	A22-A24
Documentation	A25

* See footnote 1.

International Standard on Auditing (ISA) 450 (Revised), "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit" should be read in the context of the "Preface to the International Standards on Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance and Related Services," which sets out the authority of ISAs.

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the evaluation of misstatements identified during the audit of financial statements. ISA 320, "Materiality in Planning and Performing an Audit" deals with the determination of materiality and its application in planning and performing an audit of financial statements. This ISA explains how materiality is applied in evaluating misstatements identified during the audit.

Effective Date

2. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after [date].[1]

Objective

3. The objective of the auditor is to evaluate:

   (a) The effect of identified misstatements on the audit; and

   (b) The effect of uncorrected misstatements on the financial statements and whether the financial statements as a whole are free from material misstatement.

Definitions

4. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Error – An unintentional misstatement in the financial statements.

   (b) Factual misstatements – Misstatements about which there is no doubt.

   (c) Judgmental misstatements – Differences arising from management's judgments concerning accounting estimates that the auditor considers unreasonable, or the selection or application of accounting policies that the auditor considers inappropriate.

   (d) Misstatement – A difference between the amount, classification, presentation, or disclosure of a reported financial statement item and the amount, classification, presentation, or disclosure that is required for the item to be in accordance with the applicable financial reporting framework. Misstatements can arise from error or fraud and may result from:

      (i) An inaccuracy in gathering or processing data from which the financial statements are prepared;

      (ii) An omission of an amount or disclosure;

      (iii) An incorrect accounting estimate arising from overlooking or clear misinterpretation of facts; and

      (iv) Management's judgments concerning accounting estimates that the auditor considers unreasonable or the selection and application of accounting policies that the auditor considers inappropriate.

---

[1] This date will not be earlier than December 15, 2008.

When the auditor expresses an opinion on whether the financial statements give a true and fair view or are presented fairly, in all material respects, misstatements also include those adjustments of amounts, classifications, presentation, or disclosures that, in the auditor's judgment, are necessary for the financial statements to give a true and fair view or present fairly, in all material respects.

(e) Projected misstatements – The auditor's best estimate of misstatements in populations, involving the projection of misstatements identified in audit samples to the entire populations from which the samples were drawn. Guidance on the determination of projected misstatements and evaluation of the results is set out in ISA 530, "Audit Sampling and Other Means of Testing."

(f) Uncorrected misstatements – Misstatements that the auditor has accumulated during the audit and that management has not corrected.

Requirements

Accumulation of Identified Misstatements

5. The auditor shall accumulate misstatements identified during the audit, other than those that are clearly trivial, distinguishing between factual misstatements, judgmental misstatements and projected misstatements. (Ref: Para. A1-A2)

Considerations as the Audit Progresses

6. The auditor shall consider whether the overall audit strategy and audit plan need to be revised if the nature of identified misstatements and the circumstances of their occurrence are indicative that other misstatements may exist that, when aggregated with misstatements accumulated during the audit, could be material. (Ref: Para. A3)

7. The auditor shall also determine whether the overall audit strategy and audit plan need to be revised if the aggregate of misstatements accumulated during the audit approaches the materiality level or levels. (Ref: Para. A4)

8. If management, in response to the auditor's findings or at the auditor's request, has examined a class of transactions, account balance or disclosure and corrected misstatements that were found, the auditor shall perform further audit procedures to reevaluate the amount of misstatements remaining, if any. (Ref: Para. A5)

Communication and Correction of Misstatements

9. The auditor shall communicate all misstatements accumulated during the audit to the appropriate level of management on a timely basis and request management to correct them. (Ref: Para. A6-A8)

10. If management refuses to correct some or all of the misstatements communicated to it by the auditor, the auditor shall obtain an understanding of management's reasons for not making the corrections and shall take that into account when evaluating whether the financial statements as a whole are free from material misstatement. (See paragraph 17.)

Management Representations

11. The auditor shall obtain written representation from management whether it believes the effects of uncorrected misstatements are immaterial, individually and in aggregate, to the financial statements as a whole. A summary of such items shall be included in or attached to the written representations. (Ref: Para. A9)

Evaluating the Effect of Uncorrected Misstatements

12. Prior to evaluating the effect of uncorrected misstatements, the auditor shall reassess the materiality level or levels used in planning and performing the audit to confirm whether they remain appropriate in the context of the entity's actual financial results. (Ref: Para. A10-A11)

13. The auditor shall evaluate whether uncorrected misstatements are material, individually or in aggregate. In making this evaluation, the auditor shall consider the size and nature of the misstatements, both in relation to particular classes of transactions, account balances and disclosures and the financial statements as a whole, and the particular circumstances of their occurrence. (Ref: Para. A12-A16)

14. The auditor shall also consider the effect of uncorrected misstatements related to prior periods on the relevant classes of transactions, account balances or disclosures, and the financial statements as a whole. (Ref: Para. A17)

Communication with Those Charged with Governance

15. The auditor shall communicate with those charged with governance[2] uncorrected misstatements and the effect that they may have on the opinion in the auditor's report, and request their correction. The written representation obtained from management in accordance with paragraph 11 shall form part of this communication. In communicating the effect that material uncorrected misstatements may have on the opinion in the auditor's report, the auditor shall address them individually. (Ref: Para. A20)

16. The auditor shall communicate with those charged with governance the reasons for, and the implications of a failure to correct misstatements, having regard to the size and nature of the misstatement judged in the surrounding circumstances, including possible implications in relation to future financial statements. (Ref: Para. A21)

17. The auditor shall communicate with those charged with governance the effect of uncorrected misstatements related to prior periods on the relevant classes of transactions, account balances or disclosures, and the financial statements as a whole.

Evaluating Whether the Financial Statements as a Whole are Free from Material Misstatement

18. The auditor shall evaluate whether the financial statements as a whole are free from material misstatement. In making this evaluation, the auditor shall consider both the results of the evaluation of the uncorrected misstatements and the qualitative aspects of the entity's accounting practices. (Ref: Para. A22-23)

19. If the auditor concludes that, or is unable to conclude whether, the financial statements as a whole are materially misstated, the auditor shall consider the effect thereof on the opinion in the auditor's report. (Ref: Para. A24)

Documentation

20. The auditor shall document:

---

[2] In accordance with ISA 260 (Revised), "Communication with Those Charged with Governance," if this matter has been communicated with person(s) with management responsibilities, and those person(s) also have governance responsibilities, the matter need not be communicated again with those same person(s) in their governance role.

(a) The amount below which misstatements would be regarded as clearly trivial;

(b) All misstatements accumulated during the audit, distinguishing between factual misstatements, judgmental misstatements and projected misstatements, and whether they have been corrected by management; and

(c) The auditor's conclusion as to whether uncorrected misstatements, individually or in aggregate, cause the financial statements as a whole to be materially misstated, and the basis for that conclusion. (Ref: Para. A25)

* * *

Application and Other Explanatory Material

Accumulation of Identified Misstatements (Ref: Para. 5)

A1. The auditor may designate an amount below which misstatements would be clearly trivial and would not need to be accumulated because the auditor expects that the accumulation of such amounts clearly would not have a material effect on the financial statements. "Clearly trivial" is not another expression for not material. Matters that are "clearly trivial" will be of a wholly different (smaller) order of magnitude than materiality used in planning and performing the audit, and will be matters that are clearly inconsequential, whether taken individually or in aggregate and whether judged by any criteria of size, nature or circumstances. When there is any uncertainty about whether one or more items are "clearly trivial," the matter is considered not "clearly trivial."

A2. The distinction between factual misstatements, judgmental misstatements and projected misstatements assists the auditor in considering the effects of misstatements accumulated during the audit and in communicating them to management and those charged with governance.

Considerations as the Audit Progresses (Ref: Para. 6-8)

A3. A misstatement may not be an isolated occurrence. Evidence that other misstatements may exist include, for example, where the auditor identifies that a misstatement arose from a breakdown in internal control or from inappropriate assumptions or valuation methods that have been widely applied by the entity.

A4. If the aggregate of misstatements accumulated during the audit approaches the materiality levels or levels, there may be a greater than an acceptably low level of risk that possible undetected misstatements, when taken with the aggregate of misstatements accumulated during the audit, could exceed the materiality level. Undetected misstatements could exist because of the presence of sampling risk (the risk that the auditor's conclusion based on a sample may be different from the conclusion if the entire population was subjected to the same audit procedure) and non-sampling risk (the risk that the auditor may misinterpret audit evidence and thus not recognize misstatements when they occur).

A5. The auditor may request management to examine a class of transactions, account balance or disclosure, for example, based on the auditor's projection of misstatements identified in an audit sample to the entire population from which it was drawn.

Communication and Correction of Misstatements (Ref: Para. 9-10)

A6. Timely communication of misstatements to the appropriate level of management is important as it enables management to evaluate whether the items are misstatements, inform

the auditor if they disagree, and take action as necessary. Ordinarily, the appropriate level of management is the one that has responsibility and authority to evaluate the misstatements and to take the necessary action.

A7. Laws or regulations may prevent the auditor from communicating certain misstatements to management, or others, within the entity. For example, laws or regulations may specifically prohibit a communication, or other action, that might prejudice an investigation by an appropriate authority into an actual, or suspected, illegal act. In such circumstances it may be appropriate for the auditor to seek legal advice.

A8. The correction by management of all misstatements communicated by the auditor assists management in maintaining accurate accounting books and records and reduces the risks of material misstatement of financial statements because of the cumulative effect of immaterial uncorrected misstatements related to prior periods.

Management Representations (Ref: Para. 11)

A9. Because management is responsible for adjusting the financial statements to correct material misstatements, it is important that the auditor obtain written representation from management whether any uncorrected misstatements, other than those that are clearly trivial, are in management's opinion immaterial, both individually and in the aggregate. In some circumstances, management may not believe that certain of the uncorrected misstatements are misstatements. For that reason, management may want to add to their written representation words such as: "We do not agree that items … and … constitute misstatements because [description of reasons]."

Evaluating the Effect of Uncorrected Misstatements (Ref: Para. 12-14)

A10. The auditor's initial determination of the materiality level or levels is often based on estimates of the entity's financial results, because the actual financial results may not yet be known. Therefore, prior to the auditor's evaluation of the effect of uncorrected misstatements, the materiality level or levels used in planning and performing the audit are reassessed based on the actual financial results.

A11. ISA 320 explains that, as the audit progresses, the materiality level or levels are revised in the event of the auditor becoming aware of information during the audit that would have caused the auditor to have determined different materiality level or levels initially. Thus, any significant revision of the materiality level or levels is likely to have been made before the auditor applies the materiality level or levels in evaluating the effect of uncorrected misstatements. However, as explained in ISA 320, if the materiality level or levels are revised to lower amount or amounts, the lower amount or amounts determined for purposes of assessing risks of material misstatements and designing further audit procedures, and the appropriateness of the nature, timing and extent of further audit procedures, are reconsidered to ensure that sufficient appropriate audit evidence is obtained on which to base the audit opinion.

A12. Each misstatement is considered separately to evaluate its effect on the relevant classes of transactions, account balances or disclosures, including whether the materiality level for that particular class of transactions, account balance or disclosure, if any, has been exceeded.

A13. If an individual misstatement is judged to be material, it is unlikely that it can be offset by other misstatements. For example, if revenue has been materially overstated, the financial statements as a whole will be materially misstated, even if the effect of the misstatement on earnings is completely offset by an equivalent overstatement of expenses. It may be

appropriate to offset immaterial misstatements within an account balance or class of transactions; however, the risk that further undetected misstatements may exist is considered before concluding that offsetting such immaterial misstatements is appropriate.[3]

A14. Determining whether a classification misstatement is material requires the use of professional judgment and the evaluation of qualitative considerations, such as the effect of the classification misstatement on debt or other contractual covenants, the effect on individual line items or sub-totals on the effect on key ratios. There may be circumstances where the auditor concludes that a classification misstatement is not material in the context of the financial statements as a whole, even though it may exceed the materiality level or levels applied in evaluating other misstatements. For example, a misclassification between balance sheet line items may not be considered material in the context of the financial statements as a whole when the amount of the misclassification is small in relation to the size of the related balance sheet line items and the misclassification does not affect the income statement or any key ratios.

A15. The circumstances related to some misstatements may cause the auditor to evaluate them as material, individually or when considered together with other misstatements accumulated during the audit, even if they are lower than the materiality level for the financial statements as a whole (or for a particular class of transactions, account balance or disclosure, if any). Circumstances that may affect the evaluation include the extent to which the misstatement:

- Affects compliance with regulatory requirements;
- Affects compliance with debt covenants or other contractual requirements; or
- Relates to the incorrect selection or application of an accounting policy that has an immaterial effect on the current period's financial statements but is likely to have a material effect on future periods' financial statements.
- Masks a change in earnings or other trends, especially in the context of general economic and industry conditions;
- Affects ratios used to evaluate the entity's financial position, results of operations or cash flows;
- Affects segment information presented in the financial statements (e.g., the significance of the matter to a segment or other portion of the entity's business that has been identified as playing a significant role in the entity's operations or profitability);
- Has the effect of increasing management compensation, for example, by ensuring that the requirements for the award of bonuses or other incentives are satisfied;
- Is a misclassification between certain account balances affecting items disclosed separately in the financial statements (e.g., misclassification between operating and non-operating income or recurring and non-recurring income items; or a misclassification between restricted and unrestricted resources in a not-for-profit entity);

[3] The identification of a number of immaterial misstatements within an account balance or class of transactions may require the auditor to reassess the risk of material misstatement for that account balance or class of transactions.

- Is significant having regard to the auditor's understanding of known previous communications to users, for example in relation to forecast earnings;
- Relates to items involving particular parties (e.g., whether external parties to the transaction are related to members of the entity's management);
- Is an omission of information not specifically required by the applicable financial reporting framework but which, in the judgment of the auditor, is important to the users' understanding of the financial position, financial performance or cash flows of the entity;
- Affects other information that will be communicated in documents containing the audited financial statements (e.g., information to be included in a "Management Discussion and Analysis" or an "Operating and Financial Review") that may reasonably be expected to influence the economic decisions of the users of the financial statements. ISA 720, "Other Information in Documents Containing Audited Financial Statements" deals with the auditor's consideration of other information, on which the auditor has no obligation to report, in documents containing audited financial statements.

These circumstances are only examples; not all are likely to be present in all audits nor is the list necessarily complete. The existence of any circumstances such as these does not necessarily lead to a conclusion that the misstatement is material.

A16. ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements" explains how the implications of a misstatement that is, or may be, the result of fraud ought to be considered in relation to other aspects of the audit, even if the effect of the misstatement is not material to the financial statements.

A17. The cumulative effect of immaterial uncorrected misstatements related to prior periods may have a material effect on the current period's financial statements. There are different acceptable approaches to the auditor's evaluation of such uncorrected misstatements on the current period's financial statements. Using the same evaluation approach provides consistency from period to period.

Considerations Specific to Public Sector Entities (Ref: Para. 12-14)

A18. In the case of an audit of a public sector entity, the evaluation of the materiality of a misstatement may also be affected by legislation or regulation and additional responsibilities for the auditor to report other matters, including, for example, fraud.

A19. Furthermore, issues such as public interest, accountability, probity and ensuring effective legislative oversight, in particular, are considered when assessing whether an item is material by virtue of its nature. This is particularly so for items that relate to compliance with regulation, legislation or other authority.

Communication with Those Charged with Governance (Ref: Para. 15-16)

A20. Where there is a large number of small uncorrected misstatements, the auditor may communicate the number and overall monetary effect of the uncorrected misstatements, rather than the details of each individual uncorrected misstatement.

A21. To reduce the possibility of misunderstandings, the auditor may request a written representation from those charged with governance that explains why uncorrected misstatements brought to their attention have not been corrected. Obtaining this

representation does not, however, relieve the auditor of the need to form a conclusion on the effect of uncorrected misstatements.

Evaluating Whether the Financial Statements as a Whole are Free from Material Misstatement (Ref: Para. 18-19)

A22. In considering the qualitative aspects of the entity's accounting practices, the auditor recognizes that management makes a number of judgments about the amounts and disclosures in the financial statements. During the audit, the auditor is alert for possible bias in management's judgments. The auditor may conclude that the cumulative effect of a lack of neutrality, together with the effect of uncorrected misstatements, cause the financial statements as a whole to be materially misstated. Indicators of a lack of neutrality that may affect the auditor's evaluation whether the financial statements as a whole are materially misstated include the following:

- The selective correction of misstatements brought to management's attention during the audit (e.g., correcting misstatements with the effect of increasing reported earnings, but not correcting misstatements that have the effect of decreasing reported earnings).
- Possible management bias in the making of accounting estimates.

A23. ISA 540 (Revised), "Auditing Accounting Estimates and Related Disclosures (Other Than Those Involving Fair Value Measurements and Disclosures)" addresses possible management bias in making accounting estimates. Indicators of possible management bias do not constitute misstatements for purposes of drawing conclusions on the reasonableness of individual accounting estimates. They may, however, affect the auditor's evaluation of whether the financial statements as a whole are free from material misstatement.

A24. ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report" deals with circumstances that may result in a modification to the auditor's opinion on the financial statements, the type of opinion appropriate in the circumstances, and the content of the auditor's report when the auditor's opinion is modified.

Documentation (Ref: Para. 20)

A25. The following factors may affect the manner in which the auditor documents the auditor's conclusion, and the basis thereof, as to whether uncorrected misstatements, individually or in the aggregate, cause the financial statements as a whole to be materially misstated:

(a) The consideration of the aggregate effect of uncorrected misstatements on the financial statements as a whole;

(b) The evaluation of whether the materiality level for a particular class of transactions account balance or disclosure, if any, has been exceeded; and

(c) The evaluation of the effect of uncorrected misstatements on key ratios or trends, and compliance with legal, regulatory and contractual requirements (e.g., debt covenants).

International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor, New York, NY 10017 USA
Tel +1 (212) 286-9344 Fax +1(212) 286-9570 www.ifac.org

ISSAI 1500

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Evidencia de auditoría

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 500, "Evidencia de auditoría", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1500

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 500 **Párrafo**

fundamentos

Introducción a la NIA

contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Evidencia de auditoría suficiente y apropiada P3–P10

apéndice: fuentes probatorias sobre la gestión de riesgos en relación con leyes y reglamentos

Norma iNterNaCioNal de auditoría 500

introducción

Alcance de la NIA 1–2

Fecha de entrada en vigor 3

objetivo **4**

Definiciones **5**

exigencias

Evidencia de auditoría suficiente y apropiada 6

Información utilizable como evidencia de auditoría 7–9

Selección de elementos para su verificación y la consiguiente obtención de evidencia de auditoría 10

Falta de coherencia o dudas sobre la fiabilidad de la evidencia de auditoría 11

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas

Evidencia de auditoría suficiente y apropiada A1-A25

Información utilizable como evidencia de auditoría A26–A51

Selección de elementos para su verificación y la consiguiente obtención de evidencia de auditoría A52–A56

Falta de coherencia o dudas sobre la fiabilidad de la evidencia de auditoría A57

ISSAI 1500
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 500

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 500

Evidencia de auditoría

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 500, "Evidencia de auditoría", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 500 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 500 explica lo que constituye evidencia de auditoría en una auditoría de estados financieros, y establece las obligaciones del auditor de concebir y ejecutar procedimientos de auditoría destinados a obtener una evidencia suficiente y apropiada para obtener conclusiones razonables que sustenten la opinión de auditoría.

La NIA 500 se aplica a toda la evidencia obtenida en el curso de la auditoría, mientras que otras NIA abordan aspectos concretos de la auditoría (por ejemplo, la NIA 315[2]), la evidencia que ha de obtenerse en relación con un tema concreto (por ejemplo, la NIA 570[3]), los procedimientos aplicables para ello (por ejemplo, la NIA 520[4]) y, por último, la evaluación de si es suficiente y apropiada la evidencia obtenida (por ejemplo, la NIA 200[5] y la NIA 330[6]).

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con:
   a) Evidencia de auditoría suficiente y apropiada.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 500 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 315, "Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno."
3 NIA 570, "Empresa en funcionamiento."
4 NIA 520, "Procedimientos analíticos."
5 NIA 200, "Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría."
6 NIA 330, "respuesta del auditor ante los riesgos evaluados."

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Evidencia de auditoría suficiente y apropiada

P3. Según se señala en el párrafo A7 de la NIA, parte de la evidencia se obtiene mediante la aplicación de procedimientos de auditoría para verificar los registros contables. La evidencia engloba tanto la información que respalda y corrobora las manifestaciones de la dirección como la información que las contradice. En el caso de los estados financieros del sector público la dirección manifiesta frecuentemente que las operaciones y otras actuaciones han sido llevadas a cabo conforme a la legislación u otras normas aplicables. Estas manifestaciones pueden pertenecer al ámbito de una auditoría financiera[7]. Los auditores del sector público pueden basarse en la ISSAI 4200[8].

P4. Al remitirse a la información procedente de fuentes independientes de la entidad, según se contemplan en el párrafo A9 de la NIA, los auditores del sector público pueden estimar como independientes fuentes que en última instancia dependan de la misma autoridad, por ejemplo organismos públicos independientes desde el punto de vista funcional pero que deban informar a dicha autoridad. La naturaleza de los datos de referencia en el sector público puede comprender otras fuentes, como la comparación entre programas similares, indicadores de resultados, etc.

P5. Al remitirse a las fuentes probatorias, según se contemplan en el párrafo A2 de la NIA, los auditores del sector público pueden plantearse asimismo la conveniencia de recurrir a la evidencia obtenida en auditorías de rendimiento, u otras, de la entidad.

P6. Según se señala en el párrafo A11 de la NIA, la evidencia obtenida en auditorías anteriores puede, en determinadas circunstancias, tener un valor probatorio idóneo cuando el auditor aplique procedimientos de auditoría para determinar que sigue siendo pertinente. Al apoyarse en la evidencia obtenida en auditorías de rendimiento anteriores, los auditores del sector público evaluarán si las manifestaciones recibidas y las pruebas realizadas son adecuadas para una auditoría de estados financieros.

P7. Cuando el mandato de auditoría incluya objetivos referentes a la regularidad de las operaciones, los auditores del sector público pueden tener que plantearse la naturaleza y el calendario de los procedimientos de auditoría según se explica en el párrafo A12 de la NIA. Por ejemplo, la posibilidad de aplicar determinados procedimientos de auditoría para establecer la regularidad de la operación o la eficacia de los controles puede verse afectada negativamente por el paso del tiempo.

7 La auditoría financiera en el contexto de las orientaciones adicionales facilitadas en las Notas de Práctica se refiere a la auditoría de estados financieros y a otras manifestaciones sobre cumplimiento y regularidad cuando se aborden en relación con una auditoría de estados financieros (auditorías financieras y de regularidad). Las NIA abordan las auditorías de estados financieros.

8 ISSAI 4200, îDirectrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.î

P8. Las entidades del sector público normalmente han implantado controles internos para garantizar la regularidad de las operaciones. Ahora bien, cuando la entidad fiscalizada tiene atribuida la concesión de subvenciones u otro tipo de ayudas financieras a terceros, suele suceder que la regularidad de la operación dependa parcialmente del cumplimiento por dichos terceros de los criterios y las condiciones de acceso a las ayudas. Puede ser entonces necesario recabar evidencia sobre el ejercicio por la entidad de su cometido de verificación de las operaciones realizadas por terceros (según se demuestra en el Apéndice 1 de la Nota de Práctica).

P9. Al remitirse a las orientaciones proporcionadas en el párrafo A13 de la NIA, los auditores del sector público tendrán presente que las obligaciones de retención de datos impuestas a las entidades del sector público pueden ser diferentes al estar establecidas por la legislación aplicable, por lo que deberán familiarizarse con ella.

P10. Los auditores del sector público que actúen en determinados entornos, como el de un tribunal de cuentas, pueden estar sujetos a leyes y reglamentos que les requieran conocer y cumplir procedimientos precisos en materia de obtención de evidencia, por lo que se familiarizarán con los procedimientos y las políticas que establezcan obligaciones suplementarias al respecto y que estén concebidos para garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable. Los auditores tendrán en cuenta los siguientes factores que pueden incidir en la obtención de evidencia:

- Las exigencias suplementarias impuestas por la legislación en materia de evidencia de auditoría.
- El alcance de las exigencias suplementarias (según se impongan, por ejemplo respecto de todos los documentos de una auditoría o de documentos concretos referentes a algunos aspectos de la misma).
- Los trámites o las formalidades adicionales a que esté sujeta la evidencia de auditoría.
- La finalidad de cada obligación suplementaria en relación con las garantías legales necesarias para las distintas fases de la auditoría.
- Las restricciones impuestas a la evidencia de auditoría debido a las modalidades concretas de su obtención o presentación.

apéndice: fuentes probatorias sobre la gestión de riesgos en relación con leyes y reglamentos

riesgo	descripción	Posibles fuentes probatorias
Complejidad de la reglamentación	Cuanto más compleja resulte la reglamentación, mayor será el riesgo de que se produzcan errores en su comprensión, interpretación o aplicación.	• Procedimientos formales y documentados que permitan traducir las disposiciones normativas en instrucciones de funcionamiento. • Planes de control formales y documentados que permitan el seguimiento de las actividades por los responsables del sistema. • Informes de revisión elaborados por la auditoría interna u otro auditor independiente respecto de los planes de control y los manuales operativos del sistema.
Nueva legislación	La nueva legislación puede implicar nuevos procedimientos administrativos y de control, lo que puede dar lugar a errores en la concepción o el funcionamiento de los controles requeridos para garantizar la regularidad.	• Procedimientos formales y documentados que permitan traducir las disposiciones normativas en reglas del sistema. cuando se creen sistemas en virtud de la nueva legislación, otras fuentes probatorias pueden estar constituidas por planes de control formales y la revisión independiente de instrucciones operativas y planes de control.
Sistemas de ayudas internacionales (financiados por las Naciones unidas, la uE u otras entidades institucionales)	cuando este tipo de instituciones desarrolla una reglamentación, existe el riesgo de que se interpreten erróneamente disposiciones u orientaciones o se omitan en las instrucciones internas.	• Las fuentes probatorias identificadas en relación con la complejidad de la reglamentación pueden aplicarse asimismo a los sistemas financiados de esta manera.

riesgo	descripción	Posibles fuentes probatorias
Ejecución de programas y prestación de servicios a través de terceros.	cuando los programas son administrados por agentes externos, los servicios pierden control directo y dependen de estos agentes para garantizar la conformidad con las normas.	• Acuerdos formales entre la entidad y los agentes externos que definan los procedimientos de control de la prestación de servicios. • Procedimientos documentados y resultado del control ejercido por los responsables y del seguimiento de las actividades llevadas a cabo por terceros. • Informes de inspecciones de la auditoría interna a terceros para examinar procedimientos y sistemas, entre ellos los referentes a la regularidad. • Garantías o informes sobre los procedimientos acordados en relación con ingresos y pagos o sobre los controles de dichos ingresos o pagos por los auditores de terceros.
Pagos e ingresos derivados de solicitudes y declaraciones	La capacidad de la entidad para confirmar la conformidad con las normas puede verse restringida cuando, por ejemplo, los criterios de obtención de ayudas no se comprueban de forma directa.	• Los criterios fijados para las solicitudes se exponen claramente en instrucciones de los servicios y en las directrices destinadas a los solicitantes. • Las exigencias habituales en materia de documentación para justificar el derecho de acceso a las ayudas. (Puede tratarse de una condición para el pago de las ayudas o una exigencia para después de que termine la actividad financiada por las ayudas). • Inspección física de registros de solicitantes, etc. para confirmar su derecho de acceso a las ayudas. • Procedimientos documentados para evaluar la solvencia financiera de los solicitantes antes de la concesión de las ayudas y para supervisar que dicha solvencia se mantiene. • Certificación independiente de las solicitudes de ayudas por el auditor externo.

ISSAI 1500
ISA 500

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 500
April 2009

International Standard on Auditing

Audit Evidence

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 500, "Audit Evidence" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-011-3

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 500
AUDIT EVIDENCE

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-2
Effective Date	3
Objective	4
Definitions	5
Requirements	
Sufficient Appropriate Audit Evidence	6
Information to Be Used as Audit Evidence	7-9
Selecting Items for Testing to Obtain Audit Evidence	10
Inconsistency in, or Doubts over Reliability of, Audit Evidence	11
Application and Other Explanatory Material	
Sufficient Appropriate Audit Evidence	A1-A25
Information to Be Used as Audit Evidence	A26-A51
Selecting Items for Testing to Obtain Audit Evidence	A52-A56
Inconsistency in, or Doubts over Reliability of, Audit Evidence	A57

International Standard on Auditing (ISA) 500, "Audit Evidence" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) explains what constitutes audit evidence in an audit of financial statements, and deals with the auditor's responsibility to design and perform audit procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence to be able to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion.

2. This ISA is applicable to all the audit evidence obtained during the course of the audit. Other ISAs deal with specific aspects of the audit (for example, ISA 315[1]), the audit evidence to be obtained in relation to a particular topic (for example, ISA 570[2]), specific procedures to obtain audit evidence (for example, ISA 520[3]), and the evaluation of whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained (ISA 200[4] and ISA 330[5]).

Effective Date

3. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

4. The objective of the auditor is to design and perform audit procedures in such a way as to enable the auditor to obtain sufficient appropriate audit evidence to be able to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion.

Definitions

5. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Accounting records – The records of initial accounting entries and supporting records, such as checks and records of electronic fund transfers; invoices; contracts; the general and subsidiary ledgers, journal entries and other adjustments to the financial statements that are not reflected in journal entries; and records such as work sheets and spreadsheets supporting cost allocations, computations, reconciliations and disclosures.

---

1 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

2 ISA 570, "Going Concern."

3 ISA 520, "Analytical Procedures."

4 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

5 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

(b) Appropriateness (of audit evidence) – The measure of the quality of audit evidence; that is, its relevance and its reliability in providing support for the conclusions on which the auditor's opinion is based.

(c) Audit evidence – Information used by the auditor in arriving at the conclusions on which the auditor's opinion is based. Audit evidence includes both information contained in the accounting records underlying the financial statements and other information.

(d) Management's expert – An individual or organization possessing expertise in a field other than accounting or auditing, whose work in that field is used by the entity to assist the entity in preparing the financial statements.

(e) Sufficiency (of audit evidence) – The measure of the quantity of audit evidence. The quantity of the audit evidence needed is affected by the auditor's assessment of the risks of material misstatement and also by the quality of such audit evidence.

Requirements

Sufficient Appropriate Audit Evidence

6. The auditor shall design and perform audit procedures that are appropriate in the circumstances for the purpose of obtaining sufficient appropriate audit evidence. (Ref: Para. A1-A25)

Information to Be Used as Audit Evidence

7. When designing and performing audit procedures, the auditor shall consider the relevance and reliability of the information to be used as audit evidence. (Ref: Para. A26-A33)

8. If information to be used as audit evidence has been prepared using the work of a management's expert, the auditor shall, to the extent necessary, having regard to the significance of that expert's work for the auditor's purposes: (Ref: Para. A34-A36)

   (a) Evaluate the competence, capabilities and objectivity of that expert; (Ref: Para. A37-A43)

   (b) Obtain an understanding of the work of that expert; and (Ref: Para. A44-A47)

   (c) Evaluate the appropriateness of that expert's work as audit evidence for the relevant assertion. (Ref: Para. A48)

9. When using information produced by the entity, the auditor shall evaluate whether the information is sufficiently reliable for the auditor's purposes, including as necessary in the circumstances:

(a) Obtaining audit evidence about the accuracy and completeness of the information; and (Ref: Para. A49-A50)

(b) Evaluating whether the information is sufficiently precise and detailed for the auditor's purposes. (Ref: Para. A51)

Selecting Items for Testing to Obtain Audit Evidence

10. When designing tests of controls and tests of details, the auditor shall determine means of selecting items for testing that are effective in meeting the purpose of the audit procedure. (Ref: Para. A52-A56)

Inconsistency in, or Doubts over Reliability of, Audit Evidence

11. If:

(a) audit evidence obtained from one source is inconsistent with that obtained from another; or

(b) the auditor has doubts over the reliability of information to be used as audit evidence,

the auditor shall determine what modifications or additions to audit procedures are necessary to resolve the matter, and shall consider the effect of the matter, if any, on other aspects of the audit. (Ref: Para. A57)

***

Application and Other Explanatory Material

Sufficient Appropriate Audit Evidence (Ref: Para. 6)

A1. Audit evidence is necessary to support the auditor's opinion and report. It is cumulative in nature and is primarily obtained from audit procedures performed during the course of the audit. It may, however, also include information obtained from other sources such as previous audits (provided the auditor has determined whether changes have occurred since the previous audit that may affect its relevance to the current audit[6]) or a firm's quality control procedures for client acceptance and continuance. In addition to other sources inside and outside the entity, the entity's accounting records are an important source of audit evidence. Also, information that may be used as audit evidence may have been prepared using the work of a management's expert. Audit evidence comprises both information that supports and corroborates management's assertions, and any information that contradicts such assertions. In addition, in some cases the absence of information (for example,

6 ISA 315, paragraph 9.

management's refusal to provide a requested representation) is used by the auditor, and therefore, also constitutes audit evidence.

A2. Most of the auditor's work in forming the auditor's opinion consists of obtaining and evaluating audit evidence. Audit procedures to obtain audit evidence can include inspection, observation, confirmation, recalculation, reperformance and analytical procedures, often in some combination, in addition to inquiry. Although inquiry may provide important audit evidence, and may even produce evidence of a misstatement, inquiry alone ordinarily does not provide sufficient audit evidence of the absence of a material misstatement at the assertion level, nor of the operating effectiveness of controls.

A3. As explained in ISA 200,[7] reasonable assurance is obtained when the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence to reduce audit risk (that is, the risk that the auditor expresses an inappropriate opinion when the financial statements are materially misstated) to an acceptably low level.

A4. The sufficiency and appropriateness of audit evidence are interrelated. Sufficiency is the measure of the quantity of audit evidence. The quantity of audit evidence needed is affected by the auditor's assessment of the risks of misstatement (the higher the assessed risks, the more audit evidence is likely to be required) and also by the quality of such audit evidence (the higher the quality, the less may be required). Obtaining more audit evidence, however, may not compensate for its poor quality.

A5. Appropriateness is the measure of the quality of audit evidence; that is, its relevance and its reliability in providing support for the conclusions on which the auditor's opinion is based. The reliability of evidence is influenced by its source and by its nature, and is dependent on the individual circumstances under which it is obtained.

A6. ISA 330 requires the auditor to conclude whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained.[8] Whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained to reduce audit risk to an acceptably low level, and thereby enable the auditor to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion, is a matter of professional judgment. ISA 200 contains discussion of such matters as the nature of audit procedures, the timeliness of financial reporting, and the balance between benefit and cost, which are relevant factors when the auditor exercises professional judgment regarding whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained.

---

7 ISA 200, paragraph 5.

8 ISA 330, paragraph 26.

Sources of Audit Evidence

A7. Some audit evidence is obtained by performing audit procedures to test the accounting records, for example, through analysis and review, reperforming procedures followed in the financial reporting process, and reconciling related types and applications of the same information. Through the performance of such audit procedures, the auditor may determine that the accounting records are internally consistent and agree to the financial statements.

A8. More assurance is ordinarily obtained from consistent audit evidence obtained from different sources or of a different nature than from items of audit evidence considered individually. For example, corroborating information obtained from a source independent of the entity may increase the assurance the auditor obtains from audit evidence that is generated internally, such as evidence existing within the accounting records, minutes of meetings, or a management representation.

A9. Information from sources independent of the entity that the auditor may use as audit evidence may include confirmations from third parties, analysts' reports, and comparable data about competitors (benchmarking data).

Audit Procedures for Obtaining Audit Evidence

A10. As required by, and explained further in, ISA 315 and ISA 330, audit evidence to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion is obtained by performing:

(a) Risk assessment procedures; and

(b) Further audit procedures, which comprise:

(i) Tests of controls, when required by the ISAs or when the auditor has chosen to do so; and

(ii) Substantive procedures, including tests of details and substantive analytical procedures.

A11. The audit procedures described in paragraphs A14-A25 below may be used as risk assessment procedures, tests of controls or substantive procedures, depending on the context in which they are applied by the auditor. As explained in ISA 330, audit evidence obtained from previous audits may, in certain circumstances, provide appropriate audit evidence where the auditor performs audit procedures to establish its continuing relevance.[9]

A12. The nature and timing of the audit procedures to be used may be affected by the fact that some of the accounting data and other information may be available only in electronic form or only at certain points or periods in time.

9 ISA 330, paragraph A35.

For example, source documents, such as purchase orders and invoices, may exist only in electronic form when an entity uses electronic commerce, or may be discarded after scanning when an entity uses image processing systems to facilitate storage and reference.

A13. Certain electronic information may not be retrievable after a specified period of time, for example, if files are changed and if backup files do not exist. Accordingly, the auditor may find it necessary as a result of an entity's data retention policies to request retention of some information for the auditor's review or to perform audit procedures at a time when the information is available.

Inspection

A14. Inspection involves examining records or documents, whether internal or external, in paper form, electronic form, or other media, or a physical examination of an asset. Inspection of records and documents provides audit evidence of varying degrees of reliability, depending on their nature and source and, in the case of internal records and documents, on the effectiveness of the controls over their production. An example of inspection used as a test of controls is inspection of records for evidence of authorization.

A15. Some documents represent direct audit evidence of the existence of an asset, for example, a document constituting a financial instrument such as a stock or bond. Inspection of such documents may not necessarily provide audit evidence about ownership or value. In addition, inspecting an executed contract may provide audit evidence relevant to the entity's application of accounting policies, such as revenue recognition.

A16. Inspection of tangible assets may provide reliable audit evidence with respect to their existence, but not necessarily about the entity's rights and obligations or the valuation of the assets. Inspection of individual inventory items may accompany the observation of inventory counting.

Observation

A17. Observation consists of looking at a process or procedure being performed by others, for example, the auditor's observation of inventory counting by the entity's personnel, or of the performance of control activities. Observation provides audit evidence about the performance of a process or procedure, but is limited to the point in time at which the observation takes place, and by the fact that the act of being observed may affect how the process or procedure is performed. See ISA 501 for further guidance on observation of the counting of inventory.[10]

ISSAI 1500
ISA 500

10 ISA 501, “Audit Evidence—Specific Considerations for Selected Items.”

9 ISA 330, paragraph A35.

External Confirmation

A18. An external confirmation represents audit evidence obtained by the auditor as a direct written response to the auditor from a third party (the confirming party), in paper form, or by electronic or other medium. External confirmation procedures frequently are relevant when addressing assertions associated with certain account balances and their elements. However, external confirmations need not be restricted to account balances only. For example, the auditor may request confirmation of the terms of agreements or transactions an entity has with third parties; the confirmation request may be designed to ask if any modifications have been made to the agreement and, if so, what the relevant details are. External confirmation procedures also are used to obtain audit evidence about the absence of certain conditions, for example, the absence of a "side agreement" that may influence revenue recognition. See ISA 505 for further guidance.[11]

Recalculation

A19. Recalculation consists of checking the mathematical accuracy of documents or records. Recalculation may be performed manually or electronically.

Reperformance

A20. Reperformance involves the auditor's independent execution of procedures or controls that were originally performed as part of the entity's internal control.

Analytical Procedures

A21. Analytical procedures consist of evaluations of financial information through analysis of plausible relationships among both financial and non-financial data. Analytical procedures also encompass such investigation as is necessary of identified fluctuations or relationships that are inconsistent with other relevant information or that differ from expected values by a significant amount. See ISA 520 for further guidance.

Inquiry

A22. Inquiry consists of seeking information of knowledgeable persons, both financial and non-financial, within the entity or outside the entity. Inquiry is used extensively throughout the audit in addition to other audit procedures. Inquiries may range from formal written inquiries to informal oral inquiries. Evaluating responses to inquiries is an integral part of the inquiry process.

[11] ISA 505, "External Confirmations."

A23. Responses to inquiries may provide the auditor with information not previously possessed or with corroborative audit evidence. Alternatively, responses might provide information that differs significantly from other information that the auditor has obtained, for example, information regarding the possibility of management override of controls. In some cases, responses to inquiries provide a basis for the auditor to modify or perform additional audit procedures.

A24. Although corroboration of evidence obtained through inquiry is often of particular importance, in the case of inquiries about management intent, the information available to support management's intent may be limited. In these cases, understanding management's past history of carrying out its stated intentions, management's stated reasons for choosing a particular course of action, and management's ability to pursue a specific course of action may provide relevant information to corroborate the evidence obtained through inquiry.

A25. In respect of some matters, the auditor may consider it necessary to obtain written representations from management and, where appropriate, those charged with governance to confirm responses to oral inquiries. See ISA 580 for further guidance.[12]

Information to Be Used as Audit Evidence

Relevance and Reliability (Ref: Para. 7)

A26. As noted in paragraph A1, while audit evidence is primarily obtained from audit procedures performed during the course of the audit, it may also include information obtained from other sources such as, for example, previous audits, in certain circumstances, and a firm's quality control procedures for client acceptance and continuance. The quality of all audit evidence is affected by the relevance and reliability of the information upon which it is based.

Relevance

A27. Relevance deals with the logical connection with, or bearing upon, the purpose of the audit procedure and, where appropriate, the assertion under consideration. The relevance of information to be used as audit evidence may be affected by the direction of testing. For example, if the purpose of an audit procedure is to test for overstatement in the existence or valuation of accounts payable, testing the recorded accounts payable may be a relevant audit procedure. On the other hand, when testing for understatement in the existence or valuation of accounts payable, testing the recorded accounts

[12] ISA 580, "Written Representations."

payable would not be relevant, but testing such information as subsequent disbursements, unpaid invoices, suppliers' statements, and unmatched receiving reports may be relevant.

A28. A given set of audit procedures may provide audit evidence that is relevant to certain assertions, but not others. For example, inspection of documents related to the collection of receivables after the period end may provide audit evidence regarding existence and valuation, but not necessarily cutoff. Similarly, obtaining audit evidence regarding a particular assertion, for example, the existence of inventory, is not a substitute for obtaining audit evidence regarding another assertion, for example, the valuation of that inventory. On the other hand, audit evidence from different sources or of a different nature may often be relevant to the same assertion.

A29. Tests of controls are designed to evaluate the operating effectiveness of controls in preventing, or detecting and correcting, material misstatements at the assertion level. Designing tests of controls to obtain relevant audit evidence includes identifying conditions (characteristics or attributes) that indicate performance of a control, and deviation conditions which indicate departures from adequate performance. The presence or absence of those conditions can then be tested by the auditor.

A30. Substantive procedures are designed to detect material misstatements at the assertion level. They comprise tests of details and substantive analytical procedures. Designing substantive procedures includes identifying conditions relevant to the purpose of the test that constitute a misstatement in the relevant assertion.

Reliability

A31. The reliability of information to be used as audit evidence, and therefore of the audit evidence itself, is influenced by its source and its nature, and the circumstances under which it is obtained, including the controls over its preparation and maintenance where relevant. Therefore, generalizations about the reliability of various kinds of audit evidence are subject to important exceptions. Even when information to be used as audit evidence is obtained from sources external to the entity, circumstances may exist that could affect its reliability. For example, information obtained from an independent external source may not be reliable if the source is not knowledgeable, or a management's expert may lack objectivity. While recognizing that exceptions may exist, the following generalizations about the reliability of audit evidence may be useful:

- The reliability of audit evidence is increased when it is obtained from independent sources outside the entity.

- The reliability of audit evidence that is generated internally is increased when the related controls, including those over its preparation and maintenance, imposed by the entity are effective.
- Audit evidence obtained directly by the auditor (for example, observation of the application of a control) is more reliable than audit evidence obtained indirectly or by inference (for example, inquiry about the application of a control).
- Audit evidence in documentary form, whether paper, electronic, or other medium, is more reliable than evidence obtained orally (for example, a contemporaneously written record of a meeting is more reliable than a subsequent oral representation of the matters discussed).
- Audit evidence provided by original documents is more reliable than audit evidence provided by photocopies or facsimiles, or documents that have been filmed, digitized or otherwise transformed into electronic form, the reliability of which may depend on the controls over their preparation and maintenance.

A32. ISA 520 provides further guidance regarding the reliability of data used for purposes of designing analytical procedures as substantive procedures.[13]

A33. ISA 240 deals with circumstances where the auditor has reason to believe that a document may not be authentic, or may have been modified without that modification having been disclosed to the auditor.[14]

Reliability of Information Produced by a Management's Expert (Ref: Para. 8)

A34. The preparation of an entity's financial statements may require expertise in a field other than accounting or auditing, such as actuarial calculations, valuations, or engineering data. The entity may employ or engage experts in these fields to obtain the needed expertise to prepare the financial statements. Failure to do so when such expertise is necessary increases the risks of material misstatement.

A35. When information to be used as audit evidence has been prepared using the work of a management's expert, the requirement in paragraph 8 of this ISA applies. For example, an individual or organization may possess expertise in the application of models to estimate the fair value of securities for which there is no observable market. If the individual or organization applies that expertise in making an estimate which the entity uses in preparing its

13 ISA 520, paragraph 5(a).

14 ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements," paragraph 13.

financial statements, the individual or organization is a management's expert and paragraph 8 applies. If, on the other hand, that individual or organization merely provides price data regarding private transactions not otherwise available to the entity which the entity uses in its own estimation methods, such information, if used as audit evidence, is subject to paragraph 7 of this ISA, but is not the use of a management's expert by the entity.

A36. The nature, timing and extent of audit procedures in relation to the requirement in paragraph 8 of this ISA, may be affected by such matters as:

- The nature and complexity of the matter to which the management's expert relates.
- The risks of material misstatement in the matter.
- The availability of alternative sources of audit evidence.
- The nature, scope and objectives of the management's expert's work.
- Whether the management's expert is employed by the entity, or is a party engaged by it to provide relevant services.
- The extent to which management can exercise control or influence over the work of the management's expert.
- Whether the management's expert is subject to technical performance standards or other professional or industry requirements.
- The nature and extent of any controls within the entity over the management's expert's work.
- The auditor's knowledge and experience of the management's expert's field of expertise.
- The auditor's previous experience of the work of that expert.

The Competence, Capabilities and Objectivity of a Management's Expert (Ref: Para. 8(a))

A37. Competence relates to the nature and level of expertise of the management's expert. Capability relates the ability of the management's expert to exercise that competence in the circumstances. Factors that influence capability may include, for example, geographic location, and the availability of time and resources. Objectivity relates to the possible effects that bias, conflict of interest or the influence of others may have on the professional or business judgment of the management's expert. The competence, capabilities and objectivity of a management's expert, and any controls within the entity over that expert's work, are important factors in relation to the reliability of any information produced by a management's expert.

A38. Information regarding the competence, capabilities and objectivity of a management's expert may come from a variety of sources, such as:

- Personal experience with previous work of that expert.
- Discussions with that expert.
- Discussions with others who are familiar with that expert's work.
- Knowledge of that expert's qualifications, membership of a professional body or industry association, license to practice, or other forms of external recognition.
- Published papers or books written by that expert.
- An auditor's expert, if any, who assists the auditor in obtaining sufficient appropriate audit evidence with respect to information produced by the management's expert.

A39. Matters relevant to evaluating the competence, capabilities and objectivity of a management's expert include whether that expert's work is subject to technical performance standards or other professional or industry requirements, for example, ethical standards and other membership requirements of a professional body or industry association, accreditation standards of a licensing body, or requirements imposed by law or regulation.

A40. Other matters that may be relevant include:

- The relevance of the management's expert's competence to the matter for which that expert's work will be used, including any areas of specialty within that expert's field. For example, a particular actuary may specialize in property and casualty insurance, but have limited expertise regarding pension calculations.
- The management's expert's competence with respect to relevant accounting requirements, for example, knowledge of assumptions and methods, including models where applicable, that are consistent with the applicable financial reporting framework.
- Whether unexpected events, changes in conditions, or the audit evidence obtained from the results of audit procedures indicate that it may be necessary to reconsider the initial evaluation of the competence, capabilities and objectivity of the management's expert as the audit progresses.

A41. A broad range of circumstances may threaten objectivity, for example, self-interest threats, advocacy threats, familiarity threats, self-review threats and intimidation threats. Safeguards may reduce such threats, and may be created either by external structures (for example, the management's expert's

profession, legislation or regulation), or by the management's expert's work environment (for example, quality control policies and procedures).

A42. Although safeguards cannot eliminate all threats to a management's expert's objectivity, threats such as intimidation threats may be of less significance to an expert engaged by the entity than to an expert employed by the entity, and the effectiveness of safeguards such as quality control policies and procedures may be greater. Because the threat to objectivity created by being an employee of the entity will always be present, an expert employed by the entity cannot ordinarily be regarded as being more likely to be objective than other employees of the entity.

A43. When evaluating the objectivity of an expert engaged by the entity, it may be relevant to discuss with management and that expert any interests and relationships that may create threats to the expert's objectivity, and any applicable safeguards, including any professional requirements that apply to the expert; and to evaluate whether the safeguards are adequate. Interests and relationships creating threats may include:

- Financial interests.
- Business and personal relationships.
- Provision of other services.

Obtaining an Understanding of the Work of the Management's Expert (Ref: Para. 8(b))

A44. An understanding of the work of the management's expert includes an understanding of the relevant field of expertise. An understanding of the relevant field of expertise may be obtained in conjunction with the auditor's determination of whether the auditor has the expertise to evaluate the work of the management's expert, or whether the auditor needs an auditor's expert for this purpose.[15]

A45. Aspects of the management's expert's field relevant to the auditor's understanding may include:

- Whether that expert's field has areas of specialty within it that are relevant to the audit.
- Whether any professional or other standards, and regulatory or legal requirements apply.
- What assumptions and methods are used by the management's expert, and whether they are generally accepted within that expert's field and appropriate for financial reporting purposes.

[15] ISA 620, "Using the Work of an Auditor's Expert," paragraph 7.

- The nature of internal and external data or information the auditor's expert uses.

A46. In the case of a management's expert engaged by the entity, there will ordinarily be an engagement letter or other written form of agreement between the entity and that expert. Evaluating that agreement when obtaining an understanding of the work of the management's expert may assist the auditor in determining the appropriateness of the following for the auditor's purposes:

- The nature, scope and objectives of that expert's work;
- The respective roles and responsibilities of management and that expert; and
- The nature, timing and extent of communication between management and that expert, including the form of any report to be provided by that expert.

A47. In the case of a management's expert employed by the entity, it is less likely there will be a written agreement of this kind. Inquiry of the expert and other members of management may be the most appropriate way for the auditor to obtain the necessary understanding.

Evaluating the Appropriateness of the Management's Expert's Work (Ref: Para. 8(c))

A48. Considerations when evaluating the appropriateness of the management's expert's work as audit evidence for the relevant assertion may include:

- The relevance and reasonableness of that expert's findings or conclusions, their consistency with other audit evidence, and whether they have been appropriately reflected in the financial statements;
- If that expert's work involves use of significant assumptions and methods, the relevance and reasonableness of those assumptions and methods; and
- If that expert's work involves significant use of source data the relevance, completeness, and accuracy of that source data.

Information Produced by the Entity and Used for the Auditor's Purposes (Ref: Para. 9(a)-(b))

A49. In order for the auditor to obtain reliable audit evidence, information produced by the entity that is used for performing audit procedures needs to be sufficiently complete and accurate. For example, the effectiveness of auditing revenue by applying standard prices to records of sales volume is affected by the accuracy of the price information and the completeness and accuracy of the sales volume data. Similarly, if the auditor intends to test a population (for example, payments) for a certain characteristic (for example,

authorization), the results of the test will be less reliable if the population from which items are selected for testing is not complete.

A50. Obtaining audit evidence about the accuracy and completeness of such information may be performed concurrently with the actual audit procedure applied to the information when obtaining such audit evidence is an integral part of the audit procedure itself. In other situations, the auditor may have obtained audit evidence of the accuracy and completeness of such information by testing controls over the preparation and maintenance of the information. In some situations, however, the auditor may determine that additional audit procedures are needed.

A51. In some cases, the auditor may intend to use information produced by the entity for other audit purposes. For example, the auditor may intend to make use of the entity's performance measures for the purpose of analytical procedures, or to make use of the entity's information produced for monitoring activities, such as internal auditor's reports. In such cases, the appropriateness of the audit evidence obtained is affected by whether the information is sufficiently precise or detailed for the auditor's purposes. For example, performance measures used by management may not be precise enough to detect material misstatements.

Selecting Items for Testing to Obtain Audit Evidence (Ref: Para. 10)

A52. An effective test provides appropriate audit evidence to an extent that, taken with other audit evidence obtained or to be obtained, will be sufficient for the auditor's purposes. In selecting items for testing, the auditor is required by paragraph 7 to determine the relevance and reliability of information to be used as audit evidence; the other aspect of effectiveness (sufficiency) is an important consideration in selecting items to test. The means available to the auditor for selecting items for testing are:

(a) Selecting all items (100% examination);

(b) Selecting specific items; and

(c) Audit sampling.

The application of any one or combination of these means may be appropriate depending on the particular circumstances, for example, the risks of material misstatement related to the assertion being tested, and the practicality and efficiency of the different means.

Selecting All Items

A53. The auditor may decide that it will be most appropriate to examine the entire population of items that make up a class of transactions or account balance (or a stratum within that population). 100% examination is unlikely in the

case of tests of controls; however, it is more common for tests of details. 100% examination may be appropriate when, for example:

- The population constitutes a small number of large value items;
- There is a significant risk and other means do not provide sufficient appropriate audit evidence; or
- The repetitive nature of a calculation or other process performed automatically by an information system makes a 100% examination cost effective.

Selecting Specific Items

A54. The auditor may decide to select specific items from a population. In making this decision, factors that may be relevant include the auditor's understanding of the entity, the assessed risks of material misstatement, and the characteristics of the population being tested. The judgmental selection of specific items is subject to non-sampling risk. Specific items selected may include:

- *High value or key items*. The auditor may decide to select specific items within a population because they are of high value, or exhibit some other characteristic, for example, items that are suspicious, unusual, particularly risk-prone or that have a history of error.
- *All items over a certain amount.* The auditor may decide to examine items whose recorded values exceed a certain amount so as to verify a large proportion of the total amount of a class of transactions or account balance.
- *Items to obtain information*. The auditor may examine items to obtain information about matters such as the nature of the entity or the nature of transactions.

A55. While selective examination of specific items from a class of transactions or account balance will often be an efficient means of obtaining audit evidence, it does not constitute audit sampling. The results of audit procedures applied to items selected in this way cannot be projected to the entire population; accordingly, selective examination of specific items does not provide audit evidence concerning the remainder of the population.

Audit Sampling

A56. Audit sampling is designed to enable conclusions to be drawn about an entire population on the basis of testing a sample drawn from it. Audit sampling is discussed in ISA 530.[16]

[16] ISA 530, "Audit Sampling."

Inconsistency in, or Doubts over Reliability of, Audit Evidence (Ref: Para. 11)

A57. Obtaining audit evidence from different sources or of a different nature may indicate that an individual item of audit evidence is not reliable, such as when audit evidence obtained from one source is inconsistent with that obtained from another. This may be the case when, for example, responses to inquiries of management, internal audit, and others are inconsistent, or when responses to inquiries of those charged with governance made to corroborate the responses to inquiries of management are inconsistent with the response by management. ISA 230 includes a specific documentation requirement if the auditor identified information that is inconsistent with the auditor's final conclusion regarding a significant matter.[17]

[17] ISA 230, "Audit Documentation," paragraph 11.

ISSAI 1501

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Evidencia de auditoría.

Consideraciones adicionales en determinados ámbitos

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 501 "Evidencia de Auditoría. Consideraciones adicionales en determinados ámbitos" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/ IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/ IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1501

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 501 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Inventario P3–P6
Litigios y reclamaciones P7–P11
Información por segmentos P12

Norma iNterNaCioNal de auditoría 501
introducción
Alcance de la NIA 1
Fecha de entrada en vigor 2

objetivo **3**

exigencias
Inventario 4–8
Litigios y reclamaciones 9–12
Información por segmentos 13

disposiciones de de aplicación y otras disposiciones explicativas
Inventario A1–A16
Litigios y reclamaciones A17–A25
Información por segmentos A26–A27

ISSAI 1501
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 501

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 501

Evidencia de Auditoría. consideraciones adicionales en determinados ámbitos

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales a los auditores del sector público sobre la NIA 501 "Evidencia de Auditoría. consideraciones adicionales en determinados ámbitos", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 501 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 501 se refiere a las consideraciones específicas que ha de plantearse el auditor al obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada de conformidad con las NIA 330[2], 500[3] y otras NIA pertinentes, con respecto a determinados aspectos relativos al inventario, a litigios y reclamaciones que afecten a la entidad, y a información por segmentos en una auditoría de los estados financieros.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Inventario.
   b) Litigios y reclamaciones.
   c) Información por segmentos.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 501 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 330, "respuesta del auditor ante los riesgos evaluados."
3 NIA 500, "Evidencia de auditoría."

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Inventario

P3. El inventario en el sector público a menudo difiere del inventario en el sector privado en el sentido, por ejemplo, que suele mantenerse para fines de utilización más que de reventa. Así pues, la naturaleza de los controles internos y el riesgo evaluado de incorrecciones materiales pueden ser distintos. Los auditores del sector público pueden tener otros objetivos y afirmaciones a tener en cuenta además de la existencia efectiva y las condiciones en que se encuentra el inventario, por ejemplo, las expectativas de los ciudadanos de que se efectúe una gestión eficaz del mismo.

P4. Al aplicar las exigencias del párrafo 4 de la NIA, para decidir si asistir a los recuentos físicos, los auditores del sector público tendrán en cuenta lo expuesto en el párrafo P3.

P5. Cuando los auditores del sector público estén sujetos a limitaciones, ya sea por la dirección, por la legislación o por reglamentos, y no puedan asistir a un recuento físico, como establece el párrafo 4 de la NIA, solicitar información de terceros, como se exige en el párrafo 8, ni aplicar otros procedimientos de auditoría, tendrán en cuenta el efecto del informe del auditor[4]. La respuesta del auditor del sector público puede ser diferente cuando la limitación sea impuesta por la dirección que cuando la impongan la legislación o los reglamentos.

P6. En algunos entornos de auditoría del sector público, como un Tribunal de cuentas, los auditores pueden tener la obligación adicional de identificar al responsable de la existencia efectiva y de las condiciones en las que se encuentra el inventario, incluidas la concepción y aplicación de controles, lo que puede implicar, en su caso, la imposición de sanciones.

Litigios y reclamaciones

P7. Al plantear y aplicar procedimientos de auditoría, de conformidad con lo establecido en el párrafo 9 y en las orientaciones correspondientes del párrafo A18 de la NIA, los auditores del sector público pueden tener obligaciones suplementarias en relación con litigios y reclamaciones, como la identificación de probables reclamaciones futuras y mayores consecuencias de éstas en el sector público. Debido a la complejidad y a la estructura de las organizaciones del sector público, los auditores de este sector pueden verse en la necesidad de interrogar a otras organizaciones públicas aparte de la dirección de la entidad pública auditada. Por ejemplo, un departamento jurídico central puede gestionar todas las reclamaciones contra la administración; los auditores del sector público tendrían que interrogar a ese departamento además de a la dirección de la entidad auditada.

P8. Cuando los asesores jurídicos de la administración no cobran honorarios a la entidad del sector público por sus servicios, estas entidades pueden no tener cuentas de gastos jurídicos, como se expone en el subpárrafo 9 c) de la NIA.

4 ISSAI 705, “Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente.”

P9. Los auditores del sector público pueden verse en la necesidad de tener en cuenta otras fuentes de información al aplicar procedimientos de auditoría para identificar litigios y reclamaciones que afecten a la entidad, como por ejemplo:
- Informes de los medios de comunicación.
- Reacciones del público general y de las partes interesadas.
- Otra información obtenida por órganos reguladores, funcionarios, el ministerio fiscal u otros organismos investigadores.
- Información procedente de receptores oficiales de denuncias e informantes internos.
- Resultados de auditorías de rendimiento o de otro tipo.

P10. Al aplicar las exigencias del párrafo 10 de la NIA, los auditores del sector público, con arreglo a su mandato, pueden tener derecho a comunicarse directamente con el asesor jurídico externo de la entidad sin permiso de la dirección y sopesarán la independencia y la objetividad de un asesor jurídico que puede pertenecer a la entidad o a otra organización pública. Cuando se cuestione la independencia o la objetividad de un asesor jurídico, los auditores del sector público pueden estudiar la posibilidad de obtener asesoramiento jurídico por otras fuentes.

P11. Al tratar de obtener una comunicación directa mediante una carta de investigación general o específica, como señalan los párrafos A22 y A23 de la NIA, los auditores del sector público pueden incluir otras investigaciones específicas si el marco de información financiera aplicable lo permite. Esto puede incluir, por ejemplo, determinar si la entidad está actuando en el marco de su mandato legislativo.

Información por segmentos

P12. La presentación y revelación de información por segmentos puede no estar exigida por determinados marcos de información financiera o no ser pertinente en el contexto de determinadas entidades del sector público. No obstante, las leyes, reglamentos o el marco de información financiera aplicable pueden exigir otra información similar a la información por segmentos. Por ejemplo, las entidades del sector público pueden tener la obligación de informar de ingresos y gastos por fondos, créditos, programas o categorías y es posible que los auditores del sector público tengan que auditar esta información. En determinadas circunstancias, los auditores del sector público pueden tener que expresar una opinión sobre la información por segmentos o similar bien como parte de la opinión global de auditoría, o bien de forma independiente.

6 ISSAI 4000, “General Introduction to Guidelines on compliance Audit.”
7 ISSAI 4200, “compliance Audit Guidelines related to Audit of Financial Statements.”
8 ISAE 3000, “Assurance Engagements Others than Audits or reviews of Historical Financial Information.”
9 ISSAI 4100, ”compliance Audit Guidelines for Audits Performed Separately from the Audit of Financial Statements.”
10 ISSAI 30, ”INTOSAI code of Ethics.”
11 ISSAI 4200, “compliance Audit Guidelines related to Audit of Financial Statements.”

NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 501

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 501
April 2009

International Standard on Auditing

Audit Evidence—Specific Considerations for Selected Items

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 501, "Audit Evidence—Specific Considerations for Selected Items" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-012-0

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 501

AUDIT EVIDENCE—SPECIFIC CONSIDERATIONS FOR SELECTED ITEMS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objective	3
Requirements	
Inventory	4-8
Litigation and Claims	9-12
Segment Information	13
Application and Other Explanatory Material	
Inventory	A1-A16
Litigation and Claims	A17-A25
Segment Information	A26-A27

International Standard on Auditing (ISA) 501, "Audit Evidence—Specific Considerations for Selected Items" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with specific considerations by the auditor in obtaining sufficient appropriate audit evidence in accordance with ISA 330,[1] ISA 500[2] and other relevant ISAs, with respect to certain aspects of inventory, litigation and claims involving the entity, and segment information in an audit of financial statements.

Effective Date

2. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

3. The objective of the auditor is to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the:

   (a) Existence and condition of inventory;

   (b) Completeness of litigation and claims involving the entity; and

   (c) Presentation and disclosure of segment information in accordance with the applicable financial reporting framework.

Requirements

Inventory

4. If inventory is material to the financial statements, the auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the existence and condition of inventory by:

   (a) Attendance at physical inventory counting, unless impracticable, to: (Ref: Para. A1-A3)

      (i) Evaluate management's instructions and procedures for recording and controlling the results of the entity's physical inventory counting; (Ref: Para. A4)

      (ii) Observe the performance of management's count procedures; (Ref: Para. A5)

      (iii) Inspect the inventory; and (Ref: Para. A6)

      (iv) Perform test counts; and (Ref: Para. A7-A8)

---

1 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

2 ISA 500, "Audit Evidence."

(b) Performing audit procedures over the entity's final inventory records to determine whether they accurately reflect actual inventory count results.

5. If physical inventory counting is conducted at a date other than the date of the financial statements, the auditor shall, in addition to the procedures required by paragraph 4, perform audit procedures to obtain audit evidence about whether changes in inventory between the count date and the date of the financial statements are properly recorded. (Ref: Para. A9-A11)

6. If the auditor is unable to attend physical inventory counting due to unforeseen circumstances, the auditor shall make or observe some physical counts on an alternative date, and perform audit procedures on intervening transactions.

7. If attendance at physical inventory counting is impracticable, the auditor shall perform alternative audit procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the existence and condition of inventory. If it is not possible to do so, the auditor shall modify the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705.[3] (Ref: Para. A12-A14)

8. If inventory under the custody and control of a third party is material to the financial statements, the auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the existence and condition of that inventory by performing one or both of the following:

(a) Request confirmation from the third party as to the quantities and condition of inventory held on behalf of the entity. (Ref: Para. A15)

(b) Perform inspection or other audit procedures appropriate in the circumstances. (Ref: Para. A16)

Litigation and Claims

9. The auditor shall design and perform audit procedures in order to identify litigation and claims involving the entity which may give rise to a risk of material misstatement, including: (Ref: Para. A17-A19)

(a) Inquiry of management and, where applicable, others within the entity, including in-house legal counsel;

(b) Reviewing minutes of meetings of those charged with governance and correspondence between the entity and its external legal counsel; and

(c) Reviewing legal expense accounts. (Ref: Para. A20)

10. If the auditor assesses a risk of material misstatement regarding litigation or claims that have been identified, or when audit procedures performed indicate that other material litigation or claims may exist, the auditor shall, in addition to the procedures required by other ISAs, seek direct communication with the

[3] ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

entity's external legal counsel. The auditor shall do so through a letter of inquiry, prepared by management and sent by the auditor, requesting the entity's external legal counsel to communicate directly with the auditor. If law, regulation or the respective legal professional body prohibits the entity's external legal counsel from communicating directly with the auditor, the auditor shall perform alternative audit procedures. (Ref: Para. A21-A25)

11. If:

(a) management refuses to give the auditor permission to communicate or meet with the entity's external legal counsel, or the entity's external legal counsel refuses to respond appropriately to the letter of inquiry, or is prohibited from responding; and

(b) the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence by performing alternative audit procedures,

the auditor shall modify the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705.

Written Representations

12. The auditor shall request management and, where appropriate, those charged with governance to provide written representations that all known actual or possible litigation and claims whose effects should be considered when preparing the financial statements have been disclosed to the auditor and accounted for and disclosed in accordance with the applicable financial reporting framework.

Segment Information

13. The auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the presentation and disclosure of segment information in accordance with the applicable financial reporting framework by: (Ref: Para. A26)

(a) Obtaining an understanding of the methods used by management in determining segment information, and: (Ref: Para. A27)

(i) Evaluating whether such methods are likely to result in disclosure in accordance with the applicable financial reporting framework; and

(ii) Where appropriate, testing the application of such methods; and

(b) Performing analytical procedures or other audit procedures appropriate in the circumstances.

***

Application and Other Explanatory Material

Inventory

Attendance at Physical Inventory Counting (Ref: Para. 4(a))

A1. Management ordinarily establishes procedures under which inventory is physically counted at least once a year to serve as a basis for the preparation of the financial statements and, if applicable, to ascertain the reliability of the entity's perpetual inventory system.

A2. Attendance at physical inventory counting involves:

- Inspecting the inventory to ascertain its existence and evaluate its condition, and performing test counts;
- Observing compliance with management's instructions and the performance of procedures for recording and controlling the results of the physical inventory count; and
- Obtaining audit evidence as to the reliability of management's count procedures.

These procedures may serve as test of controls or substantive procedures depending on the auditor's risk assessment, planned approach and the specific procedures carried out.

A3. Matters relevant in planning attendance at physical inventory counting (or in designing and performing audit procedures pursuant to paragraphs 4-8 of this ISA) include, for example:

- The risks of material misstatement related to inventory.
- The nature of the internal control related to inventory.
- Whether adequate procedures are expected to be established and proper instructions issued for physical inventory counting.
- The timing of physical inventory counting.
- Whether the entity maintains a perpetual inventory system.
- The locations at which inventory is held, including the materiality of the inventory and the risks of material misstatement at different locations, in deciding at which locations attendance is appropriate. ISA 600[4] deals with the involvement of other auditors and accordingly may be relevant if such involvement is with regards to attendance of physical inventory counting at a remote location.

[4] ISA 600, "Special Considerations—Audits of Group Financial Statements (Including the Work of Component Auditors)."

- Whether the assistance of an auditor's expert is needed. ISA 620[5] deals with the use of an auditor's expert to assist the auditor to obtain sufficient appropriate audit evidence.

Evaluate Management's Instructions and Procedures (Ref: Para. 4(a)(i))

A4. Matters relevant in evaluating management's instructions and procedures for recording and controlling the physical inventory counting include whether they address, for example:

- The application of appropriate control activities, for example, collection of used physical inventory count records, accounting for unused physical inventory count records, and count and re-count procedures.
- The accurate identification of the stage of completion of work in progress, of slow moving, obsolete or damaged items and of inventory owned by a third party, for example, on consignment.
- The procedures used to estimate physical quantities, where applicable, such as may be needed in estimating the physical quantity of a coal pile.
- Control over the movement of inventory between areas and the shipping and receipt of inventory before and after the cutoff date.

Observe the Performance of Management's Count Procedures (Ref: Para. 4(a)(ii))

A5. Observing the performance of management's count procedures, for example those relating to control over the movement of inventory before, during and after the count, assists the auditor in obtaining audit evidence that management's instructions and count procedures are adequately designed and implemented. In addition, the auditor may obtain copies of cutoff information, such as details of the movement of inventory, to assist the auditor in performing audit procedures over the accounting for such movements at a later date.

Inspect the Inventory (Ref: Para. 4(a)(iii))

A6. Inspecting inventory when attending physical inventory counting assists the auditor in ascertaining the existence of the inventory (though not necessarily its ownership), and in identifying, for example, obsolete, damaged or aging inventory.

Perform Test Counts (Ref: Para. 4(a)(iv))

A7. Performing test counts, for example by tracing items selected from management's count records to the physical inventory and tracing items selected from the physical inventory to management's count records, provides audit evidence about the completeness and the accuracy of those records.

5 ISA 620, "Using the Work of an Auditor's Expert."

A8. In addition to recording the auditor's test counts, obtaining copies of management's completed physical inventory count records assists the auditor in performing subsequent audit procedures to determine whether the entity's final inventory records accurately reflect actual inventory count results.

Physical Inventory Counting Conducted Other than At the Date of the Financial Statements (Ref: Para. 5)

A9. For practical reasons, the physical inventory counting may be conducted at a date, or dates, other than the date of the financial statements. This may be done irrespective of whether management determines inventory quantities by an annual physical inventory counting or maintains a perpetual inventory system. In either case, the effectiveness of the design, implementation and maintenance of controls over changes in inventory determines whether the conduct of physical inventory counting at a date, or dates, other than the date of the financial statements is appropriate for audit purposes. ISA 330 establishes requirements and provides guidance on substantive procedures performed at an interim date.[6]

A10. Where a perpetual inventory system is maintained, management may perform physical counts or other tests to ascertain the reliability of inventory quantity information included in the entity's perpetual inventory records. In some cases, management or the auditor may identify differences between the perpetual inventory records and actual physical inventory quantities on hand; this may indicate that the controls over changes in inventory are not operating effectively.

A11. Relevant matters for consideration when designing audit procedures to obtain audit evidence about whether changes in inventory amounts between the count date, or dates, and the final inventory records are properly recorded include:

- Whether the perpetual inventory records are properly adjusted.
- Reliability of the entity's perpetual inventory records.
- Reasons for significant differences between the information obtained during the physical count and the perpetual inventory records.

Attendance at Physical Inventory Counting Is Impracticable (Ref: Para. 7)

A12. In some cases, attendance at physical inventory counting may be impracticable. This may be due to factors such as the nature and location of the inventory, for example, where inventory is held in a location that may pose threats to the safety of the auditor. The matter of general inconvenience to the auditor, however, is not sufficient to support a decision by the auditor that attendance is impracticable. Further, as explained in ISA 200,[7] the matter of

6 ISA 330, paragraphs 22-23.

7 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph A48.

difficulty, time, or cost involved is not in itself a valid basis for the auditor to omit an audit procedure for which there is no alternative or to be satisfied with audit evidence that is less than persuasive.

A13. In some cases where attendance is impracticable, alternative audit procedures, for example inspection of documentation of the subsequent sale of specific inventory items acquired or purchased prior to the physical inventory counting, may provide sufficient appropriate audit evidence about the existence and condition of inventory.

A14. In other cases, however, it may not be possible to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the existence and condition of inventory by performing alternative audit procedures. In such cases, ISA 705 requires the auditor to modify the opinion in the auditor's report as a result of the scope limitation.[8]

Inventory under the Custody and Control of a Third Party

Confirmation (Ref: Para. 8(a))

A15. ISA 505[9] establishes requirements and provides guidance for performing external confirmation procedures.

Other Audit Procedures (Ref: Para. 8(b))

A16. Depending on the circumstances, for example where information is obtained that raises doubt about the integrity and objectivity of the third party, the auditor may consider it appropriate to perform other audit procedures instead of, or in addition to, confirmation with the third party. Examples of other audit procedures include:

- Attending, or arranging for another auditor to attend, the third party's physical counting of inventory, if practicable.
- Obtaining another auditor's report, or a service auditor's report, on the adequacy of the third party's internal control for ensuring that inventory is properly counted and adequately safeguarded.
- Inspecting documentation regarding inventory held by third parties, for example, warehouse receipts.
- Requesting confirmation from other parties when inventory has been pledged as collateral.

8 ISA 705, paragraph 13.

9 ISA 505, "External Confirmations."

Litigation and Claims

Completeness of Litigations and Claims (Ref: Para. 9)

A17. Litigation and claims involving the entity may have a material effect on the financial statements and thus may be required to be disclosed or accounted for in the financial statements.

A18. In addition to the procedures identified in paragraph 9, other relevant procedures include, for example, using information obtained through risk assessment procedures carried out as part of obtaining an understanding of the entity and its environment to assist the auditor to become aware of litigation and claims involving the entity.

A19. Audit evidence obtained for purposes of identifying litigation and claims that may give rise to a risk of material misstatement also may provide audit evidence regarding other relevant considerations, such as valuation or measurement, regarding litigation and claims. ISA 540[10] establishes requirements and provides guidance relevant to the auditor's consideration of litigation and claims requiring accounting estimates or related disclosures in the financial statements.

Reviewing Legal Expense Accounts (Ref: Para. 9(c))

A20. Depending on the circumstances, the auditor may judge it appropriate to examine related source documents, such as invoices for legal expenses, as part of the auditor's review of legal expense accounts.

Communication with the Entity's External Legal Counsel (Ref: Para. 10-11)

A21. Direct communication with the entity's external legal counsel assists the auditor in obtaining sufficient appropriate audit evidence as to whether potentially material litigation and claims are known and management's estimates of the financial implications, including costs, are reasonable.

A22. In some cases, the auditor may seek direct communication with the entity's external legal counsel through a letter of general inquiry. For this purpose, a letter of general inquiry requests the entity's external legal counsel to inform the auditor of any litigation and claims that the counsel is aware of, together with an assessment of the outcome of the litigation and claims, and an estimate of the financial implications, including costs involved.

A23. If it is considered unlikely that the entity's external legal counsel will respond appropriately to a letter of general inquiry, for example if the professional body to which the external legal counsel belongs prohibits response to such a letter, the auditor may seek direct communication through a letter of specific inquiry. For this purpose, a letter of specific inquiry includes:

---

10 ISA 540, "Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures."

(a) A list of litigation and claims;

(b) Where available, management's assessment of the outcome of each of the identified litigation and claims and its estimate of the financial implications, including costs involved; and

(c) A request that the entity's external legal counsel confirm the reasonableness of management's assessments and provide the auditor with further information if the list is considered by the entity's external legal counsel to be incomplete or incorrect.

A24. In certain circumstances, the auditor also may judge it necessary to meet with the entity's external legal counsel to discuss the likely outcome of the litigation or claims. This may be the case, for example, where:

- The auditor determines that the matter is a significant risk.
- The matter is complex.
- There is disagreement between management and the entity's external legal counsel.

Ordinarily, such meetings require management's permission and are held with a representative of management in attendance.

A25. In accordance with ISA 700,[11] the auditor is required to date the auditor's report no earlier than the date on which the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence on which to base the auditor's opinion on the financial statements. Audit evidence about the status of litigation and claims up to the date of the auditor's report may be obtained by inquiry of management, including in-house legal counsel, responsible for dealing with the relevant matters. In some instances, the auditor may need to obtain updated information from the entity's external legal counsel.

Segment Information (Ref: Para. 13)

A26. Depending on the applicable financial reporting framework, the entity may be required or permitted to disclose segment information in the financial statements. The auditor's responsibility regarding the presentation and disclosure of segment information is in relation to the financial statements taken as a whole. Accordingly, the auditor is not required to perform audit procedures that would be necessary to express an opinion on the segment information presented on a stand alone basis.

Understanding of the Methods Used by Management (Ref: Para. 13(a))

A27. Depending on the circumstances, example of matters that may be relevant when obtaining an understanding of the methods used by management in

[11] ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraph 41.

determining segment information and whether such methods are likely to result in disclosure in accordance with the applicable financial reporting framework include:

- Sales, transfers and charges between segments, and elimination of inter-segment amounts.
- Comparisons with budgets and other expected results, for example, operating profits as a percentage of sales.
- The allocation of assets and costs among segments.
- Consistency with prior periods, and the adequacy of the disclosures with respect to inconsistencies.

ISA 501

ISSAI 1505

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Confirmaciones externas

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de auditoría financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 505 "Confirmaciones externas" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1505

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 505 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Procedimientos de confirmación por terceros a fin de obtener evidencia de auditoría P3–P4
Negativa de la dirección a conceder permiso al auditor para enviar una solicitud de confirmación P5

Norma iNterNaCioNal de auditoría 505
introducción
Alcance de la NIA 1
Procedimientos de confirmación por terceros a fin de obtener evidencia de auditoría 2–3
Fecha de entrada en vigor 4

objetivo **5**

Definiciones **6**

exigencias
Procedimientos de confirmación por terceros 7
Negativa de la dirección a conceder permiso al auditor para enviar una solicitud de confirmación 8–9
Resultados de los procedimientos de confirmación por terceros 10–14
Confirmaciones negativas 15
Evaluación de la evidencia obtenida 16

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Procedimientos de confirmación por terceros A1–A7
Negativa de la dirección a conceder permiso al auditor para enviar una solicitud de confirmación A8–A10
Resultados de los procedimientos de confirmación por terceros A11–A22
Confirmaciones negativas A23
Evaluación de la evidencia obtenida A24–A25

ISSAI 1505
NOTA DE PRÁTICA PARA LA NIA (ISA) 505

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 505

Confirmaciones externas

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales a los auditores del sector público sobre la NIA 505 "Confirmaciones externas", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 505 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 505 se refiere al recurso por parte del auditor a procedimientos de confirmación por terceros a fin de obtener evidencia de auditoría de conformidad con lo establecido en las NIA 330[2] y 500[3]. No aborda el aspecto de las indagaciones relativas a litigios y reclamaciones, que se tratan en la NIA 501[4].

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) Procedimientos de confirmación por terceros a fin de obtener evidencia de auditoría.
b) Negativa de la dirección a conceder permiso al auditor para enviar una solicitud de confirmación.

Aplicabilidad de la NIA en la auditoría del sector público

P2. La NIA 505 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 330, "Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados."
3 NIA 500, "Evidencia de auditoría."
4 NIA 501, "Evidencia de auditoría. Consideraciones específicas para determinadas áreas."

Orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Procedimientos de confirmación por terceros a fin de obtener evidencia de auditoría

P3. El párrafo A1 de la NIA y el párrafo A48 de la NIA 330[5] indican que se puede recurrir a confirmaciones para obtener evidencia de la presencia o ausencia de determinadas condiciones (por ejemplo, "acuerdos colaterales" no incluidos en los acuerdos oficiales). Además de las afirmaciones relativas a la auditoría de estados financieros, las confirmaciones pueden resultar útiles a los auditores del sector público para obtener evidencia en relación con objetivos de auditoría adicionales establecidos por su mandato de auditoría o derivados de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo. Por ejemplo, pueden utilizarse confirmaciones externas para obtener evidencia de:

- La presencia o ausencia en convenios o acuerdos con terceros de términos y condiciones, legislados o de otro tipo, como garantías de resultados o de financiación.
- El compromiso de gastos que todavía no hayan sido autorizados por el poder legislativo.
- La continuidad del derecho de los individuos a recibir pensiones, ayudas suplementarias, anualidades u otros pagos en curso.
- La presencia de "pactos colaterales" con proveedores para la restitución de mercancías por créditos a fin de utilizar financiación que de otro modo habría expirado en un ejercicio fiscal subsiguiente.

P4. El párrafo 2 de la NIA señala que la corroboración obtenida de una fuente independiente de la entidad puede aumentar las garantías que el auditor obtenga de la evidencia contenida en los registros contables o de las manifestaciones de la dirección. En este sentido, el subpárrafo 6 a) define una confirmación externa como una respuesta directa por escrito de una parte (la parte confirmante) al auditor, ya sea en formato papel, electrónico o de otro tipo. Dada la magnitud y la complejidad de las administraciones, los auditores del sector público deben estar atentos para asegurarse de que las solicitudes de confirmación externa se dirigen a terceros independientes de la entidad auditada y de que las respuestas son fiables a la luz de la relación entre la entidad y la parte confirmante.

Negativa de la dirección a conceder permiso al auditor para enviar una solicitud de confirmación

P5. Los auditores del sector público, además de estar sujetos a la obligación de informar a los encargados de la gobernanza, como se indica en el párrafo 9 de la NIA, pueden estar sujetos a la exigencia o a la expectativa de informar al poder legislativo o al órgano de control competente.

5 NIA 330, "Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados."

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 505
April 2009

International Standard on Auditing

External Confirmations

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 505, "External Confirmations" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-013-7

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 505
EXTERNAL CONFIRMATIONS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
External Confirmation Procedures to Obtain Audit Evidence	2-3
Effective Date	4
Objective	5
Definitions	6
Requirements	
External Confirmation Procedures	7
Management's Refusal to Allow the Auditor to Send a Confirmation Request	8-9
Results of the External Confirmation Procedures	10-14
Negative Confirmations	15
Evaluating the Evidence Obtained	16
Application and Other Explanatory Material	
External Confirmation Procedures	A1-A7
Management's Refusal to Allow the Auditor to Send a Confirmation Request	A8-A10
Results of the External Confirmation Procedures	A11-A22
Negative Confirmations	A23
Evaluating the Evidence Obtained	A24-A25

International Standard on Auditing (ISA) 505, "External Confirmations" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's use of external confirmation procedures to obtain audit evidence in accordance with the requirements of ISA 330[1] and ISA 500.[2] It does not address inquiries regarding litigation and claims, which are dealt with in ISA 501.[3]

External Confirmation Procedures to Obtain Audit Evidence

2. ISA 500 indicates that the reliability of audit evidence is influenced by its source and by its nature, and is dependent on the individual circumstances under which it is obtained.[4] That ISA also includes the following generalizations applicable to audit evidence:[5]

   - Audit evidence is more reliable when it is obtained from independent sources outside the entity.
   - Audit evidence obtained directly by the auditor is more reliable than audit evidence obtained indirectly or by inference.
   - Audit evidence is more reliable when it exists in documentary form, whether paper, electronic or other medium.

   Accordingly, depending on the circumstances of the audit, audit evidence in the form of external confirmations received directly by the auditor from confirming parties may be more reliable than evidence generated internally by the entity. This ISA is intended to assist the auditor in designing and performing external confirmation procedures to obtain relevant and reliable audit evidence.

3. Other ISAs recognize the importance of external confirmations as audit evidence, for example:

   - ISA 330 discusses the auditor's responsibility to design and implement overall responses to address the assessed risks of material misstatement at the financial statement level, and to design and perform further audit procedures whose nature, timing and extent are based on, and are responsive to, the assessed risks of material misstatement at the assertion level.[6] In addition, ISA 330 requires that, irrespective of the

1 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

2 ISA 500, "Audit Evidence."

3 ISA 501, "Audit Evidence—Specific Considerations for Selected Items."

4 ISA 500, paragraph A5.

5 ISA 500, paragraph A31.

6 ISA 330, paragraphs 5-6.

assessed risks of material misstatement, the auditor designs and performs substantive procedures for each material class of transactions, account balance, and disclosure. The auditor is also required to consider whether external confirmation procedures are to be performed as substantive audit procedures.[7]

- ISA 330 requires that the auditor obtain more persuasive audit evidence the higher the auditor's assessment of risk.[8] To do this, the auditor may increase the quantity of the evidence or obtain evidence that is more relevant or reliable, or both. For example, the auditor may place more emphasis on obtaining evidence directly from third parties or obtaining corroborating evidence from a number of independent sources. ISA 330 also indicates that external confirmation procedures may assist the auditor in obtaining audit evidence with the high level of reliability that the auditor requires to respond to significant risks of material misstatement, whether due to fraud or error.[9]
- ISA 240 indicates that the auditor may design confirmation requests to obtain additional corroborative information as a response to address the assessed risks of material misstatement due to fraud at the assertion level.[10]
- ISA 500 indicates that corroborating information obtained from a source independent of the entity, such as external confirmations, may increase the assurance the auditor obtains from evidence existing within the accounting records or from representations made by management.[11]

Effective Date

4. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

5. The objective of the auditor, when using external confirmation procedures, is to design and perform such procedures to obtain relevant and reliable audit evidence.

---

7 ISA 330, paragraphs 18-19.

8 ISA 330, paragraph 7(b).

9 ISA 330, paragraph A53.

10 ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements," paragraph A37.

11 ISA 500, paragraphs A8-A9.

Definitions

6. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) External confirmation – Audit evidence obtained as a direct written response to the auditor from a third party (the confirming party), in paper form, or by electronic or other medium.

   (b) Positive confirmation request – A request that the confirming party respond directly to the auditor indicating whether the confirming party agrees or disagrees with the information in the request, or providing the requested information.

   (c) Negative confirmation request – A request that the confirming party respond directly to the auditor only if the confirming party disagrees with the information provided in the request.

   (d) Non-response – A failure of the confirming party to respond, or fully respond, to a positive confirmation request, or a confirmation request returned undelivered.

   (e) Exception – A response that indicates a difference between information requested to be confirmed, or contained in the entity's records, and information provided by the confirming party.

Requirements

External Confirmation Procedures

7. When using external confirmation procedures, the auditor shall maintain control over external confirmation requests, including:

   (a) Determining the information to be confirmed or requested; (Ref: Para. A1)

   (b) Selecting the appropriate confirming party; (Ref: Para. A2)

   (c) Designing the confirmation requests, including determining that requests are properly addressed and contain return information for responses to be sent directly to the auditor; and (Ref: Para. A3-A6)

   (d) Sending the requests, including follow-up requests when applicable, to the confirming party. (Ref: Para. A7)

Management's Refusal to Allow the Auditor to Send a Confirmation Request

8. If management refuses to allow the auditor to send a confirmation request, the auditor shall:

   (a) Inquire as to management's reasons for the refusal, and seek audit evidence as to their validity and reasonableness; (Ref: Para. A8)

(b) Evaluate the implications of management's refusal on the auditor's assessment of the relevant risks of material misstatement, including the risk of fraud, and on the nature, timing and extent of other audit procedures; and (Ref: Para. A9)

(c) Perform alternative audit procedures designed to obtain relevant and reliable audit evidence. (Ref: Para. A10)

9. If the auditor concludes that management's refusal to allow the auditor to send a confirmation request is unreasonable, or the auditor is unable to obtain relevant and reliable audit evidence from alternative audit procedures, the auditor shall communicate with those charged with governance in accordance with ISA 260.[12] The auditor also shall determine the implications for the audit and the auditor's opinion in accordance with ISA 705.[13]

Results of the External Confirmation Procedures

Reliability of Responses to Confirmation Requests

10. If the auditor identifies factors that give rise to doubts about the reliability of the response to a confirmation request, the auditor shall obtain further audit evidence to resolve those doubts. (Ref: Para. A11-A16)

11. If the auditor determines that a response to a confirmation request is not reliable, the auditor shall evaluate the implications on the assessment of the relevant risks of material misstatement, including the risk of fraud, and on the related nature, timing and extent of other audit procedures. (Ref: Para. A17)

Non-Responses

12. In the case of each non-response, the auditor shall perform alternative audit procedures to obtain relevant and reliable audit evidence. (Ref: Para A18-A19)

When a Response to a Positive Confirmation Request Is Necessary to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence

13. If the auditor has determined that a response to a positive confirmation request is necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence, alternative audit procedures will not provide the audit evidence the auditor requires. If the auditor does not obtain such confirmation, the auditor shall determine the implications for the audit and the auditor's opinion in accordance with ISA 705. (Ref: Para A20)

---

12 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 16.

13 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

Exceptions

14. The auditor shall investigate exceptions to determine whether or not they are indicative of misstatements. (Ref: Para. A21-A22)

Negative Confirmations

15. Negative confirmations provide less persuasive audit evidence than positive confirmations. Accordingly, the auditor shall not use negative confirmation requests as the sole substantive audit procedure to address an assessed risk of material misstatement at the assertion level unless all of the following are present: (Ref: Para. A23)

    (a) The auditor has assessed the risk of material misstatement as low and has obtained sufficient appropriate audit evidence regarding the operating effectiveness of controls relevant to the assertion;

    (b) The population of items subject to negative confirmation procedures comprises a large number of small, homogeneous, account balances, transactions or conditions;

    (c) A very low exception rate is expected; and

    (d) The auditor is not aware of circumstances or conditions that would cause recipients of negative confirmation requests to disregard such requests.

Evaluating the Evidence Obtained

16. The auditor shall evaluate whether the results of the external confirmation procedures provide relevant and reliable audit evidence, or whether further audit evidence is necessary. (Ref: Para A24-A25)

***

Application and Other Explanatory Material

External Confirmation Procedures

Determining the Information to Be Confirmed or Requested (Ref: Para. 7(a))

A1. External confirmation procedures frequently are performed to confirm or request information regarding account balances and their elements. They may also be used to confirm terms of agreements, contracts, or transactions between an entity and other parties, or to confirm the absence of certain conditions, such as a “side agreement.”

Selecting the Appropriate Confirming Party (Ref: Para. 7(b))

A2. Responses to confirmation requests provide more relevant and reliable audit evidence when confirmation requests are sent to a confirming party the auditor believes is knowledgeable about the information to be confirmed. For example, a financial institution official who is knowledgeable about the transactions or arrangements for which confirmation is requested may be the most appropriate person at the financial institution from whom to request confirmation.

Designing Confirmation Requests (Ref: Para. 7(c))

A3. The design of a confirmation request may directly affect the confirmation response rate, and the reliability and the nature of the audit evidence obtained from responses.

A4. Factors to consider when designing confirmation requests include:

- The assertions being addressed.
- Specific identified risks of material misstatement, including fraud risks.
- The layout and presentation of the confirmation request.
- Prior experience on the audit or similar engagements.
- The method of communication (for example, in paper form, or by electronic or other medium).
- Management's authorization or encouragement to the confirming parties to respond to the auditor. Confirming parties may only be willing to respond to a confirmation request containing management's authorization.
- The ability of the intended confirming party to confirm or provide the requested information (for example, individual invoice amount versus total balance).

A5. A positive external confirmation request asks the confirming party to reply to the auditor in all cases, either by indicating the confirming party's agreement with the given information, or by asking the confirming party to provide information. A response to a positive confirmation request ordinarily is expected to provide reliable audit evidence. There is a risk, however, that a confirming party may reply to the confirmation request without verifying that the information is correct. The auditor may reduce this risk by using positive confirmation requests that do not state the amount (or other information) on the confirmation request, and ask the confirming party to fill in the amount or furnish other information. On the other hand, use of this type of "blank" confirmation request may result in lower response rates because additional effort is required of the confirming parties.

A6. Determining that requests are properly addressed includes testing the validity of some or all of the addresses on confirmation requests before they are sent out.

Follow-Up on Confirmation Requests (Ref: Para. 7(d))

A7. The auditor may send an additional confirmation request when a reply to a previous request has not been received within a reasonable time. For example, the auditor may, having re-verified the accuracy of the original address, send an additional or follow-up request.

Management's Refusal to Allow the Auditor to Send a Confirmation Request

Reasonableness of Management's Refusal (Ref: Para. 8(a))

A8. A refusal by management to allow the auditor to send a confirmation request is a limitation on the audit evidence the auditor may wish to obtain. The auditor is therefore required to inquire as to the reasons for the limitation. A common reason advanced is the existence of a legal dispute or ongoing negotiation with the intended confirming party, the resolution of which may be affected by an untimely confirmation request. The auditor is required to seek audit evidence as to the validity and reasonableness of the reasons because of the risk that management may be attempting to deny the auditor access to audit evidence that may reveal fraud or error.

Implications for the Assessment of Risks of Material Misstatement (Ref: Para. 8(b))

A9. The auditor may conclude from the evaluation in paragraph 8(b) that it would be appropriate to revise the assessment of the risks of material misstatement at the assertion level and modify planned audit procedures in accordance with ISA 315.[14] For example, if management's request to not confirm is unreasonable, this may indicate a fraud risk factor that requires evaluation in accordance with ISA 240.[15]

Alternative Audit Procedures (Ref: Para. 8(c))

A10. The alternative audit procedures performed may be similar to those appropriate for a non-response as set out in paragraphs A18-A19 of this ISA. Such procedures also would take account of the results of the auditor's evaluation in paragraph 8(b) of this ISA.

---

14 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 31.

15 ISA 240, paragraph 24.

Results of the External Confirmation Procedures

Reliability of Responses to Confirmation Requests (Ref: Para. 10)

A11. ISA 500 indicates that even when audit evidence is obtained from sources external to the entity, circumstances may exist that affect its reliability.[16] All responses carry some risk of interception, alteration or fraud. Such risk exists regardless of whether a response is obtained in paper form, or by electronic or other medium. Factors that may indicate doubts about the reliability of a response include that it:

- Was received by the auditor indirectly; or
- Appeared not to come from the originally intended confirming party.

A12. Responses received electronically, for example by facsimile or electronic mail, involve risks as to reliability because proof of origin and authority of the respondent may be difficult to establish, and alterations may be difficult to detect. A process used by the auditor and the respondent that creates a secure environment for responses received electronically may mitigate these risks. If the auditor is satisfied that such a process is secure and properly controlled, the reliability of the related responses is enhanced. An electronic confirmation process might incorporate various techniques for validating the identity of a sender of information in electronic form, for example, through the use of encryption, electronic digital signatures, and procedures to verify web site authenticity.

A13. If a confirming party uses a third party to coordinate and provide responses to confirmation requests, the auditor may perform procedures to address the risks that:

(a) The response may not be from the proper source;

(b) A respondent may not be authorized to respond; and

(c) The integrity of the transmission may have been compromised.

A14. The auditor is required by ISA 500 to determine whether to modify or add procedures to resolve doubts over the reliability of information to be used as audit evidence.[17] The auditor may choose to verify the source and contents of a response to a confirmation request by contacting the confirming party. For example, when a confirming party responds by electronic mail, the auditor may telephone the confirming party to determine whether the confirming party did, in fact, send the response. When a response has been returned to the auditor indirectly (for example, because the confirming party incorrectly

16 ISA 500, paragraph A31.

17 ISA 500, paragraph 11.

addressed it to the entity rather than to the auditor), the auditor may request the confirming party to respond in writing directly to the auditor.

A15. On its own, an oral response to a confirmation request does not meet the definition of an external confirmation because it is not a direct written response to the auditor. However, upon obtaining an oral response to a confirmation request, the auditor may, depending on the circumstances, request the confirming party to respond in writing directly to the auditor. If no such response is received, in accordance with paragraph 12, the auditor seeks other audit evidence to support the information in the oral response.

A16. A response to a confirmation request may contain restrictive language regarding its use. Such restrictions do not necessarily invalidate the reliability of the response as audit evidence.

Unreliable Responses (Ref: Para. 11)

A17. When the auditor concludes that a response is unreliable, the auditor may need to revise the assessment of the risks of material misstatement at the assertion level and modify planned audit procedures accordingly, in accordance with ISA 315.[18] For example, an unreliable response may indicate a fraud risk factor that requires evaluation in accordance with ISA 240.[19]

Non-Responses (Ref: Para. 12)

A18. Examples of alternative audit procedures the auditor may perform include:

- For accounts receivable balances – examining specific subsequent cash receipts, shipping documentation, and sales near the period-end.
- For accounts payable balances – examining subsequent cash disbursements or correspondence from third parties, and other records, such as goods received notes.

A19. The nature and extent of alternative audit procedures are affected by the account and assertion in question. A non-response to a confirmation request may indicate a previously unidentified risk of material misstatement. In such situations, the auditor may need to revise the assessed risk of material misstatement at the assertion level, and modify planned audit procedures, in accordance with ISA 315.[20] For example, fewer responses to confirmation requests than anticipated, or a greater number of responses than anticipated, may indicate a previously unidentified fraud risk factor that requires evaluation in accordance with ISA 240.[21]

---

18 ISA 315, paragraph 31.

19 ISA 240, paragraph 24.

20 ISA 315, paragraph 31.

21 ISA 240, paragraph 24.

When a Response to a Positive Confirmation Request Is Necessary to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence (Ref. Para. 13)

A20. In certain circumstances, the auditor may identify an assessed risk of material misstatement at the assertion level for which a response to a positive confirmation request is necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence. Such circumstances may include where:

- The information available to corroborate management's assertion(s) is only available outside the entity.
- Specific fraud risk factors, such as the risk of management override of controls, or the risk of collusion which can involve employee(s) and/or management, prevent the auditor from relying on evidence from the entity.

Exceptions (Ref: Para. 14)

A21. Exceptions noted in responses to confirmation requests may indicate misstatements or potential misstatements in the financial statements. When a misstatement is identified, the auditor is required by ISA 240 to evaluate whether such misstatement is indicative of fraud.[22] Exceptions may provide a guide to the quality of responses from similar confirming parties or for similar accounts. Exceptions also may indicate a deficiency, or deficiencies, in the entity's internal control over financial reporting.

A22. Some exceptions do not represent misstatements. For example, the auditor may conclude that differences in responses to confirmation requests are due to timing, measurement, or clerical errors in the external confirmation procedures.

Negative Confirmations (Ref: Para. 15)

A23. The failure to receive a response to a negative confirmation request does not explicitly indicate receipt by the intended confirming party of the confirmation request or verification of the accuracy of the information contained in the request. Accordingly, a failure of a confirming party to respond to a negative confirmation request provides significantly less persuasive audit evidence than does a response to a positive confirmation request. Confirming parties also may be more likely to respond indicating their disagreement with a confirmation request when the information in the request is not in their favor, and less likely to respond otherwise. For example, holders of bank deposit accounts may be more likely to respond if they believe that the balance in their account is understated in the confirmation request, but may be less likely to respond when they believe the balance is overstated. Therefore, sending negative confirmation requests to holders of bank deposit accounts may be a useful procedure in considering

[22] ISA 240, paragraph 35.

whether such balances may be understated, but is unlikely to be effective if the auditor is seeking evidence regarding overstatement.

Evaluating the Evidence Obtained (Ref: Para. 16)

A24. When evaluating the results of individual external confirmation requests, the auditor may categorize such results as follows:

(a) A response by the appropriate confirming party indicating agreement with the information provided in the confirmation request, or providing requested information without exception;

(b) A response deemed unreliable;

(c) A non-response; or

(d) A response indicating an exception.

A25. The auditor's evaluation, when taken into account with other audit procedures the auditor may have performed, may assist the auditor in concluding whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained or whether further audit evidence is necessary, as required by ISA 330.[23]

[23] ISA 330, paragraphs 26-27.

ISSAI 1510

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Encargos iniciales de auditoría: saldos de apertura

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 510 "Encargos iniciales de auditoría: saldos de apertura", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1510

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 510 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3–P4**
Procedimientos de auditoría P5
conclusiones de auditoría y elaboración de informes P6

Norma iNterNaCioNal de auditoría 510
introducción
Alcance de la NIA 1
Fecha de entrada en vigor 2

objetivo **3**

Definiciones **4**

exigencias
Audit Procedures 5–9
Audit conclusions and reporting 10–13

application and other explanatory material
Procedimientos de auditoría 5–9
conclusiones de auditoría y elaboración de informes 10–13

Apéndice: Ejemplos de informes de auditoría con opiniones modificadas

ISSAI 1510
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 510

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 510

Encargos iniciales de auditoría: saldos de apertura

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 510 "Encargos iniciales de auditoría: saldos de apertura", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 510 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 510 establece las obligaciones del auditor con respecto a los saldos de apertura en una primera auditoría. Además de los importes que figuran en los estados financieros, los saldos de apertura incluyen elementos cuya existencia al inicio del período debe darse a conocer, como contingencias y compromisos. Cuando los estados financieros incluyen información financiera comparativa, también son aplicables las exigencias y orientaciones de la NIA 710[2]. La NIA 300[3] contiene exigencias y orientaciones adicionales con respecto a las actividades previas a una primera auditoría.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Procedimientos de auditoría.
   b) conclusiones de auditoría y elaboración de informes.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 510 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA710, "Información comparativa, cifras correspondientes y estados financieros comparativos."
3 NIA 300, "Planificación de una auditoría de estados financieros".

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 510 contiene material de aplicación y explicativo con consideraciones específicas a las entidades del sector público en los párrafos A1 y A2.

P4. una primera auditoría podría efectuarse cuando una entidad se nacionaliza sin dar lugar a la formación de una nueva entidad o cuando se cambia el mandato del auditor del sector público para incluir una primera auditoría de una entidad ya existente. También podría tener lugar una primera auditoría cuando se crea una entidad del sector público y las leyes, reglamentos y el marco de información financiera exigen la apropiación de la totalidad o partes de los saldos anteriores de una entidad predecesora del sector público, que hayan sido auditados por un auditor anterior.

Procedimientos de auditoría

P5. Al notificar incorrecciones con arreglo al párrafo 7 de la NIA, los auditores del sector público tendrán en cuenta las orientaciones de la ISSAI 1450[4], párrafos P12 y P13.

conclusiones de auditoría y elaboración de informes

P6. Cuando el informe de un auditor anterior sobre los estados financieros del período precedente incluya una modificación que sigue siendo pertinente y significativa para los estados financieros del período en curso, como se señala en el párrafo 13 de la NIA, la modificación puede incidir en las demás obligaciones de los auditores del sector público.

4 ISSAI 1450, “Valoración de las incorrecciones detectadas durante la auditoría.”

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 510
April 2009

International Standard on Auditing

Initial Audit Engagements—Opening Balances

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 510, "Initial Audit Engagements—Opening Balances" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-014-4

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 510
INITIAL AUDIT ENGAGEMENTS—OPENING BALANCES

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objective	3
Definitions	4
Requirements	
Audit Procedures	5-9
Audit Conclusions and Reporting	10-13
Application and Other Explanatory Material	
Audit Procedures	A1-A7
Audit Conclusions and Reporting	A8-A9
Appendix: Illustrations of Auditors' Reports with Modified Opinions	

International Standard on Auditing (ISA) 510, "Initial Audit Engagements—Opening Balances" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to opening balances in an initial audit engagement. In addition to financial statement amounts, opening balances include matters requiring disclosure that existed at the beginning of the period, such as contingencies and commitments. When the financial statements include comparative financial information, the requirements and guidance in ISA 710[1] also apply. ISA 300[2] includes additional requirements and guidance regarding activities prior to starting an initial audit.

Effective Date

2. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

3. In conducting an initial audit engagement, the objective of the auditor with respect to opening balances is to obtain sufficient appropriate audit evidence about whether:

   (a) Opening balances contain misstatements that materially affect the current period's financial statements; and

   (b) Appropriate accounting policies reflected in the opening balances have been consistently applied in the current period's financial statements, or changes thereto are appropriately accounted for and adequately presented and disclosed in accordance with the applicable financial reporting framework.

Definitions

4. For the purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Initial audit engagement – An engagement in which either:

      (i) The financial statements for the prior period were not audited; or

      (ii) The financial statements for the prior period were audited by a predecessor auditor.

---

1 ISA 710, "Comparative Information—Corresponding Figures and Comparative Financial Statements."

2 ISA 300, "Planning an Audit of Financial Statements."

(b) Opening balances – Those account balances that exist at the beginning of the period. Opening balances are based upon the closing balances of the prior period and reflect the effects of transactions and events of prior periods and accounting policies applied in the prior period. Opening balances also include matters requiring disclosure that existed at the beginning of the period, such as contingencies and commitments.

(c) Predecessor auditor – The auditor from a different audit firm, who audited the financial statements of an entity in the prior period and who has been replaced by the current auditor.

Requirements

Audit Procedures

Opening Balances

5. The auditor shall read the most recent financial statements, if any, and the predecessor auditor's report thereon, if any, for information relevant to opening balances, including disclosures.

6. The auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence about whether the opening balances contain misstatements that materially affect the current period's financial statements by: (Ref: Para. A1–A2)

   (a) Determining whether the prior period's closing balances have been correctly brought forward to the current period or, when appropriate, have been restated;

   (b) Determining whether the opening balances reflect the application of appropriate accounting policies; and

   (c) Performing one or more of the following: (Ref: Para. A3–A7)

      (i) Where the prior year financial statements were audited, reviewing the predecessor auditor's working papers to obtain evidence regarding the opening balances;

      (ii) Evaluating whether audit procedures performed in the current period provide evidence relevant to the opening balances; or

      (iii) Performing specific audit procedures to obtain evidence regarding the opening balances.

7. If the auditor obtains audit evidence that the opening balances contain misstatements that could materially affect the current period's financial statements, the auditor shall perform such additional audit procedures as are appropriate in the circumstances to determine the effect on the current period's financial statements. If the auditor concludes that such misstatements exist in the current period's financial statements, the auditor shall

communicate the misstatements with the appropriate level of management and those charged with governance in accordance with ISA 450.[3]

Consistency of Accounting Policies

8. The auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence about whether the accounting policies reflected in the opening balances have been consistently applied in the current period's financial statements, and whether changes in the accounting policies have been appropriately accounted for and adequately presented and disclosed in accordance with the applicable financial reporting framework.

Relevant Information in the Predecessor Auditor's Report

9. If the prior period's financial statements were audited by a predecessor auditor and there was a modification to the opinion, the auditor shall evaluate the effect of the matter giving rise to the modification in assessing the risks of material misstatement in the current period's financial statements in accordance with ISA 315.[4]

Audit Conclusions and Reporting

Opening Balances

10. If the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the opening balances, the auditor shall express a qualified opinion or disclaim an opinion on the financial statements, as appropriate, in accordance with ISA 705.[5] (Ref: Para. A8)

11. If the auditor concludes that the opening balances contain a misstatement that materially affects the current period's financial statements, and the effect of the misstatement is not appropriately accounted for or not adequately presented or disclosed, the auditor shall express a qualified opinion or an adverse opinion, as appropriate, in accordance with ISA 705.

Consistency of Accounting Policies

12. If the auditor concludes that:

    (a) the current period's accounting policies are not consistently applied in relation to opening balances in accordance with the applicable financial reporting framework; or

---

3 ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit," paragraphs 8 and 12.

4 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

5 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

(b) a change in accounting policies is not appropriately accounted for or not adequately presented or disclosed in accordance with the applicable financial reporting framework,

the auditor shall express a qualified opinion or an adverse opinion as appropriate in accordance with ISA 705.

Modification to the Opinion in the Predecessor Auditor's Report

13. If the predecessor auditor's opinion regarding the prior period's financial statements included a modification to the auditor's opinion that remains relevant and material to the current period's financial statements, the auditor shall modify the auditor's opinion on the current period's financial statements in accordance with ISA 705 and ISA 710. (Ref: Para. A9)

***

Application and Other Explanatory Material

Audit Procedures

Considerations Specific to Public Sector Entities (Ref: Para. 6)

A1. In the public sector, there may be legal or regulatory limitations on the information that the current auditor can obtain from a predecessor auditor. For example, if a public sector entity that has previously been audited by a statutorily appointed auditor (for example, an Auditor General, or other suitably qualified person appointed on behalf of the Auditor General) is privatized, the amount of access to working papers or other information that the statutorily appointed auditor can provide a newly-appointed auditor that is in the private sector may be constrained by privacy or secrecy laws or regulations. In situations where such communications are constrained, audit evidence may need to be obtained through other means and, if sufficient appropriate audit evidence cannot be obtained, consideration given to the effect on the auditor's opinion.

A2. If the statutorily appointed auditor outsources an audit of a public sector entity to a private sector audit firm, and the statutorily appointed auditor appoints an audit firm other than the firm that audited the financial statements of the public sector entity in the prior period, this is not usually regarded as a change in auditors for the statutorily appointed auditor. Depending on the nature of the outsourcing arrangement, however, the audit engagement may be considered an initial audit engagement from the perspective of the private sector auditor in fulfilling their responsibilities, and therefore this ISA applies.

Opening Balances (Ref: Para. 6(c))

A3. The nature and extent of audit procedures necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding opening balances depend on such matters as:

- The accounting policies followed by the entity.
- The nature of the account balances, classes of transactions and disclosures and the risks of material misstatement in the current period's financial statements.
- The significance of the opening balances relative to the current period's financial statements.
- Whether the prior period's financial statements were audited and, if so, whether the predecessor auditor's opinion was modified.

A4. If the prior period's financial statements were audited by a predecessor auditor, the auditor may be able to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the opening balances by reviewing the predecessor auditor's working papers. Whether such a review provides sufficient appropriate audit evidence is influenced by the professional competence and independence of the predecessor auditor.

A5. Relevant ethical and professional requirements guide the current auditor's communications with the predecessor auditor.

A6. For current assets and liabilities, some audit evidence about opening balances may be obtained as part of the current period's audit procedures. For example, the collection (payment) of opening accounts receivable (accounts payable) during the current period will provide some audit evidence of their existence, rights and obligations, completeness and valuation at the beginning of the period. In the case of inventories, however, the current period's audit procedures on the closing inventory balance provide little audit evidence regarding inventory on hand at the beginning of the period. Therefore, additional audit procedures may be necessary, and one or more of the following may provide sufficient appropriate audit evidence:

- Observing a current physical inventory count and reconciling it to the opening inventory quantities.
- Performing audit procedures on the valuation of the opening inventory items.
- Performing audit procedures on gross profit and cutoff.

A7. For non-current assets and liabilities, such as property plant and equipment, investments and long-term debt, some audit evidence may be obtained by examining the accounting records and other information underlying the opening balances. In certain cases, the auditor may be able to obtain some

audit evidence regarding opening balances through confirmation with third parties, for example, for long-term debt and investments. In other cases, the auditor may need to carry out additional audit procedures.

Audit Conclusions and Reporting

Opening Balances (Ref: Para. 10)

A8. ISA 705 establishes requirements and provides guidance on circumstances that may result in a modification to the auditor's opinion on the financial statements, the type of opinion appropriate in the circumstances, and the content of the auditor's report when the auditor's opinion is modified. The inability of the auditor to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding opening balances may result in one of the following modifications to the opinion in the auditor's report:

(a) A qualified opinion or a disclaimer of opinion, as is appropriate in the circumstances; or

(b) Unless prohibited by law or regulation, an opinion which is qualified or disclaimed, as appropriate, regarding the results of operations, and cash flows, where relevant, and unmodified regarding financial position.

The Appendix includes illustrative auditors' reports.

Modification to the Opinion in the Predecessor Auditor's Report (Ref: Para. 13)

A9. In some situations, a modification to the predecessor auditor's opinion may not be relevant and material to the opinion on the current period's financial statements. This may be the case where, for example, there was a scope limitation in the prior period, but the matter giving rise to the scope limitation has been resolved in the current period.

Appendix

(Ref: Para. A8)

Illustrations of Auditors' Reports with Modified Opinions

Illustration 1:

Circumstances described in paragraph A8(a) include the following:

- **The auditor did not observe the counting of the physical inventory at the beginning of the current period and was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the opening balances of inventory.**
- **The possible effects of the inability to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding opening balances of inventory are deemed to be material but not pervasive to the entity's financial performance and cash flows.**[6]
- **The financial position at year end is fairly presented.**
- **In this particular jurisdiction, law and regulation prohibit the auditor from giving an opinion which is qualified regarding the financial performance and cash flows and unmodified regarding financial position.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[7]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[8] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[9]

6 If the possible effects, in the auditor's judgment, are considered to be material and pervasive to the entity's financial performance and cash flows, the auditor would disclaim an opinion on the financial performance and cash flows.

7 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

8 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

9 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[10] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[11] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our qualified audit opinion.

Basis for Qualified Opinion

We were appointed as auditors of the company on June 30, 20X1 and thus did not observe the counting of the physical inventories at the beginning of the year. We were unable to satisfy ourselves by alternative means concerning inventory quantities held at December 31, 20X0. Since opening inventories enter into the determination of the financial performance and cash flows, we were unable to determine whether adjustments might have been necessary in respect of the profit for

---

10 In the case of footnote 9, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

11 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 9, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

the year reported in the income statement and the net cash flows from operating activities reported in the cash flow statement.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the possible effects of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Other Matter

The financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X0 were audited by another auditor who expressed an unmodified opinion on those statements on March 31, 20X1.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 2:

Circumstances described in paragraph A8(b) include the following:

- **The auditor did not observe the counting of the physical inventory at the beginning of the current period and was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the opening balances of inventory.**
- **The possible effects of the inability to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding opening balances of inventory are deemed to be material but not pervasive to the entity's financial performance and cash flows.**[12]
- **The financial position at year end is fairly presented.**
- **An opinion that is qualified regarding the financial performance and cash flows and unmodified regarding financial position is considered appropriate in the circumstances.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[13]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[14] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[15] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

12 If the possible effects, in the auditor's judgment, are considered to be material and pervasive to the entity's financial performance and cash flows, the auditor would disclaim the opinion on the financial performance and cash flows.

13 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

14 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

15 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[16] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[17] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our unmodified opinion on the financial position and our qualified audit opinion on the financial performance and cash flows.

Basis for Qualified Opinion on the Financial Performance and Cash Flows

We were appointed as auditors of the company on June 30, 20X1 and thus did not observe the counting of the physical inventories at the beginning of the year. We were unable to satisfy ourselves by alternative means concerning inventory quantities held at December 31, 20X0. Since opening inventories enter into the determination of the financial performance and cash flows, we were unable to determine whether adjustments might have been necessary in respect of the profit for the year reported in the income statement and the net cash flows from operating activities reported in the cash flow statement.

---

16 In the case of footnote 15, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

17 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 15, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Qualified Opinion on the Financial Performance and Cash Flows

In our opinion, except for the possible effects of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the Income Statement and Cash Flow Statement present fairly, in all material respects (or *give a true and fair view of*) the financial performance and cash flows of ABC Company for the year ended December 31, 20X1 in accordance with International Financial Reporting Standards.

Opinion on the financial position

In our opinion, the balance sheet presents fairly, in all material respects (or *gives a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1 in accordance with International Financial Reporting Standards.

Other Matter

The financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X0 were audited by another auditor who expressed an unmodified opinion on those statements on March 31, 20X1.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

ISA 510

ISSAI 1520

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

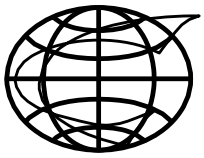
Directriz de auditoría financiera

Procedimientos analíticos

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNUNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
dAmPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 520 "Procedimientos analíticos" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1520

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 520 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
consideraciones generales P4–P5
Procedimientos analíticos sustantivos P6–P10
Investigación de los resultados de los procedimientos analíticos P11
Definición de procedimientos analíticos P12

Norma iNterNaCioNal de auditoría 520
introducción
Alcance de la NIA 1
Fecha de entrada en vigor 2

objetivos **3**

Definición **4**

exigencias
Procedimientos analíticos sustantivos 5
Procedimientos analíticos útiles para formarse una conclusión general 6
Investigación de los resultados de los procedimientos analíticos 7

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Definición de los procedimientos analíticos A1–A3
Procedimientos analíticos sustantivos A4–A16
Procedimientos analíticos útiles para formarse una conclusión general A17–A19
Investigación de los resultados de los procedimientos analíticos A20–A21

NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 520

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 520

Procedimientos analíticos

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 520 “Procedimientos analíticos”, y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 520 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 520 se refiere a la utilización por el auditor de procedimientos analíticos como procedimientos sustantivos o de confirmación (“procedimientos analíticos sustantivos”). También establece la obligación del auditor de aplicar este tipo de procedimientos hacia el final de la auditoría como ayuda para formarse una conclusión global sobre los estados financieros. La NIA 315[2] trata de la aplicación de procedimientos analíticos como procedimientos de evaluación de riesgos, y la NIA 330[3] contiene exigencias y orientación con respecto a la naturaleza, el calendario y el alcance de los procedimientos de auditoría en respuesta a los riesgos evaluados, que pueden incluir procedimientos analíticos sustantivos.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) consideraciones generales.
b) Procedimientos analíticos sustantivos.
c) Investigación de los resultados de los procedimientos analíticos.
d) Naturaleza de procedimientos analíticos.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 520 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 “Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI.”
2 NIA 315, “Identificación y evaluación de riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno”, subpárrafos P6 b).
3 NIA 330, “respuesta del auditor ante los riesgos evaluados” párrafos 6 y 18.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 520 contiene material de aplicación y explicativo con consideraciones específicas a las entidades del sector público en el párrafo A11.

consideraciones generales

P4. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría, o las obligaciones para las entidades del sector público derivadas de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo puede contener objetivos adicionales, entre ellos la aplicación de procedimientos y la información sobre casos de falta de conformidad con las normas. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden tener expectativas al respecto. Los auditores del sector público pueden plantear y aplicar procedimientos analíticos a la luz de esas obligaciones adicionales, aunque por sí solos, estos procedimientos pueden no ser eficaces para cumplir dichas obligaciones.

P5. Es probable que los procedimientos analíticos aplicados a los gastos de los programas en el sector público incluyan comparaciones con datos no financieros, dado que normalmente existe menos información financiera comparable a la que aplicar este tipo de procedimientos. Así pues, la evaluación de los controles de la fiabilidad de datos no financieros utilizados en los procedimientos analíticos es importante dentro del sector público.

Procedimientos analíticos sustantivos

P6. Al concebir y aplicar procedimientos analíticos, bien por separado o en combinación con pruebas de detalles, como se señala en el párrafo 5 de la NIA, los auditores del sector público pueden estimar que los procedimientos analíticos no suelen aportar evidencia sobre determinados objetivos adicionales, como la conformidad con las normas.

P7. Al plantear procedimientos analíticos, los auditores del sector público tendrán en cuenta la información obtenida y las conclusiones alcanzadas en actividades de auditoría conexas, incluidas auditorías de rendimiento y de otro tipo. cuando se apoyen en otras actividades de auditoría, los auditores del sector público evaluarán si los objetivos correspondientes, las afirmaciones pertinentes y las pruebas aplicadas son convenientes a los efectos de la auditoría de estados financieros.

P8. El subpárrafo 5 d) de la NIA establece que el auditor ha de determinar la diferencia que resulte aceptable sin proceder a una investigación entre los importes registrados y los valores esperados. En esta determinación influye la materialidad, en la que a su vez inciden, en el sector público, el mandato público y las expectativas de los ciudadanos. Las ISSAI 1315[4] y 1320[5] contienen más orientaciones al respecto.

4 ISSAI 1315, “Identificación y evaluación de riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno.”
5 ISSAI 1320, “Materialidad al planificar y ejecutar una auditoría.”

P9. Al evaluar la fiabilidad de los datos conforme al subpárrafo A12 a) de la NIA, los auditores del sector público pueden utilizar información obtenida de otras entidades de la administración, aunque en último término deban informar a la misma autoridad. Por ejemplo, los datos comparativos en el sector público pueden incluir comparaciones entre entidades o programas similares.

P10. Al considerar las orientaciones del párrafo A13 para aplicar procedimientos analíticos, los auditores del sector público comprenderán el modo en que están concebidos y pueden verse en la necesidad de verificar la eficacia operativa de los controles de la información no financiera de la entidad utilizada en los procedimientos analíticos.

Investigación de los resultados de los procedimientos analíticos

P11. Los auditores del sector público considerarán que tienen obligaciones adicionales cuando la dirección no pueda explicar las diferencias detectadas al ejecutar los procedimientos analíticos mencionados en el párrafo A21 de la NIA. Por ejemplo, en determinados entornos de auditoría, como un Tribunal de cuentas, los auditores pueden verse en la necesidad de investigar con mayor profundidad las razones subyacentes a la falta de información e identificar a los responsables.

Definición de procedimientos analíticos

P12. Al aplicar procedimientos analíticos, ya sea como procedimientos analíticos sustantivos o como instrumento de ayuda para formarse una conclusión global, tal como señala el párrafo A1 de la NIA, los auditores del sector público también pueden tener en cuenta relaciones como las siguientes:

- Gastos con respecto a presupuestos o a créditos.
- Pagos de prestaciones, como ayuda por niños y pensiones, con respecto a la información demográfica.
- Ingresos fiscales con respecto a la información demográfica o a las condiciones e indicadores económicos.
- Intereses expresados en porcentaje de la deuda nacional con respecto al tipo de interés de la deuda pública.
- Resultados conseguidos en relación con los gastos, cuando la información sobre los resultados sea parte integrante de los estados financieros.
- Ayudas públicas para el desarrollo económico y social, por ejemplo subvenciones a agricultores con escasos ingresos, o subvenciones para edificios escolares con respecto a los indicadores económicos y demográficos.

Para que el procedimiento sea eficaz, estas pruebas deben efectuarse con el grado de detalle apropiado.

NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 520

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 520
April 2009

International Standard on Auditing

Analytical Procedures

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 520, "Analytical Procedures" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-015-1

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 520
ANALYTICAL PROCEDURES

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objectives	3
Definition	4
Requirements	
Substantive Analytical Procedures	5
Analytical Procedures that Assist When Forming an Overall Conclusion	6
Investigating Results of Analytical Procedures	7
Application and Other Explanatory Material	
Definition of Analytical Procedures	A1-A3
Substantive Analytical Procedures	A4-A16
Analytical Procedures that Assist When Forming an Overall Conclusion	A17-A19
Investigating Results of Analytical Procedures	A20-A21

International Standard on Auditing (ISA) 520, "Analytical Procedures" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's use of analytical procedures as substantive procedures ("substantive analytical procedures"). It also deals with the auditor's responsibility to perform analytical procedures near the end of the audit that assist the auditor when forming an overall conclusion on the financial statements. ISA 315[1] deals with the use of analytical procedures as risk assessment procedures. ISA 330 includes requirements and guidance regarding the nature, timing and extent of audit procedures in response to assessed risks; these audit procedures may include substantive analytical procedures.[2]

Effective Date

2. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

3. The objectives of the auditor are:

   (a) To obtain relevant and reliable audit evidence when using substantive analytical procedures; and

   (b) To design and perform analytical procedures near the end of the audit that assist the auditor when forming an overall conclusion as to whether the financial statements are consistent with the auditor's understanding of the entity.

Definition

4. For the purposes of the ISAs, the term "analytical procedures" means evaluations of financial information through analysis of plausible relationships among both financial and non-financial data. Analytical procedures also encompass such investigation as is necessary of identified fluctuations or relationships that are inconsistent with other relevant information or that differ from expected values by a significant amount. (Ref: Para. A1-A3)

Requirements

Substantive Analytical Procedures

5. When designing and performing substantive analytical procedures, either alone or in combination with tests of details, as substantive procedures in

---

1 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 6(b).

2 ISA 330, "The Auditor's Reponses to Assessed Risks," paragraphs 6 and 18.

accordance with ISA 330,[3] the auditor shall: (Ref: Para. A4-A5)

(a) Determine the suitability of particular substantive analytical procedures for given assertions, taking account of the assessed risks of material misstatement and tests of details, if any, for these assertions; (Ref: Para. A6-A11)

(b) Evaluate the reliability of data from which the auditor's expectation of recorded amounts or ratios is developed, taking account of source, comparability, and nature and relevance of information available, and controls over preparation; (Ref: Para. A12-A14)

(c) Develop an expectation of recorded amounts or ratios and evaluate whether the expectation is sufficiently precise to identify a misstatement that, individually or when aggregated with other misstatements, may cause the financial statements to be materially misstated; and (Ref: Para. A15)

(d) Determine the amount of any difference of recorded amounts from expected values that is acceptable without further investigation as required by paragraph 7. (Ref: Para. A16)

Analytical Procedures that Assist When Forming an Overall Conclusion

6. The auditor shall design and perform analytical procedures near the end of the audit that assist the auditor when forming an overall conclusion as to whether the financial statements are consistent with the auditor's understanding of the entity. (Ref: Para. A17-A19)

Investigating Results of Analytical Procedures

7. If analytical procedures performed in accordance with this ISA identify fluctuations or relationships that are inconsistent with other relevant information or that differ from expected values by a significant amount, the auditor shall investigate such differences by:

(a) Inquiring of management and obtaining appropriate audit evidence relevant to management's responses; and

(b) Performing other audit procedures as necessary in the circumstances. (Ref: Para. A20-A21)

***

[3] ISA 330, paragraph 18.

Application and Other Explanatory Material

Definition of Analytical Procedures (Ref: Para. 4)

A1. Analytical procedures include the consideration of comparisons of the entity's financial information with, for example:

- Comparable information for prior periods.
- Anticipated results of the entity, such as budgets or forecasts, or expectations of the auditor, such as an estimation of depreciation.
- Similar industry information, such as a comparison of the entity's ratio of sales to accounts receivable with industry averages or with other entities of comparable size in the same industry.

A2. Analytical procedures also include consideration of relationships, for example:

- Among elements of financial information that would be expected to conform to a predictable pattern based on the entity's experience, such as gross margin percentages.
- Between financial information and relevant non-financial information, such as payroll costs to number of employees.

A3. Various methods may be used to perform analytical procedures. These methods range from performing simple comparisons to performing complex analyses using advanced statistical techniques. Analytical procedures may be applied to consolidated financial statements, components and individual elements of information.

Substantive Analytical Procedures (Ref: Para. 5)

A4. The auditor's substantive procedures at the assertion level may be tests of details, substantive analytical procedures, or a combination of both. The decision about which audit procedures to perform, including whether to use substantive analytical procedures, is based on the auditor's judgment about the expected effectiveness and efficiency of the available audit procedures to reduce audit risk at the assertion level to an acceptably low level.

A5. The auditor may inquire of management as to the availability and reliability of information needed to apply substantive analytical procedures, and the results of any such analytical procedures performed by the entity. It may be effective to use analytical data prepared by management, provided the auditor is satisfied that such data is properly prepared.

Suitability of Particular Analytical Procedures for Given Assertions (Ref: Para. 5(a))

A6. Substantive analytical procedures are generally more applicable to large volumes of transactions that tend to be predictable over time. The application

of planned analytical procedures is based on the expectation that relationships among data exist and continue in the absence of known conditions to the contrary. However, the suitability of a particular analytical procedure will depend upon the auditor's assessment of how effective it will be in detecting a misstatement that, individually or when aggregated with other misstatements, may cause the financial statements to be materially misstated.

A7. In some cases, even an unsophisticated predictive model may be effective as an analytical procedure. For example, where an entity has a known number of employees at fixed rates of pay throughout the period, it may be possible for the auditor to use this data to estimate the total payroll costs for the period with a high degree of accuracy, thereby providing audit evidence for a significant item in the financial statements and reducing the need to perform tests of details on the payroll. The use of widely recognized trade ratios (such as profit margins for different types of retail entities) can often be used effectively in substantive analytical procedures to provide evidence to support the reasonableness of recorded amounts.

A8. Different types of analytical procedures provide different levels of assurance. Analytical procedures involving, for example, the prediction of total rental income on a building divided into apartments, taking the rental rates, the number of apartments and vacancy rates into consideration, can provide persuasive evidence and may eliminate the need for further verification by means of tests of details, provided the elements are appropriately verified. In contrast, calculation and comparison of gross margin percentages as a means of confirming a revenue figure may provide less persuasive evidence, but may provide useful corroboration if used in combination with other audit procedures.

A9. The determination of the suitability of particular substantive analytical procedures is influenced by the nature of the assertion and the auditor's assessment of the risk of material misstatement. For example, if controls over sales order processing are deficient, the auditor may place more reliance on tests of details rather than on substantive analytical procedures for assertions related to receivables.

A10. Particular substantive analytical procedures may also be considered suitable when tests of details are performed on the same assertion. For example, when obtaining audit evidence regarding the valuation assertion for accounts receivable balances, the auditor may apply analytical procedures to an aging of customers' accounts in addition to performing tests of details on subsequent cash receipts to determine the collectability of the receivables.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A11. The relationships between individual financial statement items traditionally considered in the audit of business entities may not always be relevant in the

audit of governments or other non-business public sector entities; for example, in many public sector entities there may be little direct relationship between revenue and expenditure. In addition, because expenditure on the acquisition of assets may not be capitalized, there may be no relationship between expenditures on, for example, inventories and fixed assets and the amount of those assets reported in the financial statements. Also, industry data or statistics for comparative purposes may not be available in the public sector. However, other relationships may be relevant, for example, variations in the cost per kilometer of road construction or the number of vehicles acquired compared with vehicles retired.

The Reliability of the Data (Ref: Para. 5(b))

A12. The reliability of data is influenced by its source and nature and is dependent on the circumstances under which it is obtained. Accordingly, the following are relevant when determining whether data is reliable for purposes of designing substantive analytical procedures:

(a) Source of the information available. For example, information may be more reliable when it is obtained from independent sources outside the entity;[4]

(b) Comparability of the information available. For example, broad industry data may need to be supplemented to be comparable to that of an entity that produces and sells specialized products;

(c) Nature and relevance of the information available. For example, whether budgets have been established as results to be expected rather than as goals to be achieved; and

(d) Controls over the preparation of the information that are designed to ensure its completeness, accuracy and validity. For example, controls over the preparation, review and maintenance of budgets.

A13. The auditor may consider testing the operating effectiveness of controls, if any, over the entity's preparation of information used by the auditor in performing substantive analytical procedures in response to assessed risks. When such controls are effective, the auditor generally has greater confidence in the reliability of the information and, therefore, in the results of analytical procedures. The operating effectiveness of controls over non-financial information may often be tested in conjunction with other tests of controls. For example, in establishing controls over the processing of sales invoices, an entity may include controls over the recording of unit sales. In these circumstances, the auditor may test the operating effectiveness of controls over the recording of unit sales in conjunction with tests of the operating effectiveness of controls over the processing of sales invoices.

4 ISA 500, "Audit Evidence," paragraph A31.

Alternatively, the auditor may consider whether the information was subjected to audit testing. ISA 500 establishes requirements and provides guidance in determining the audit procedures to be performed on the information to be used for substantive analytical procedures.[5]

A14. The matters discussed in paragraphs A12(a)-A12(d) are relevant irrespective of whether the auditor performs substantive analytical procedures on the entity's period end financial statements, or at an interim date and plans to perform substantive analytical procedures for the remaining period. ISA 330 establishes requirements and provides guidance on substantive procedures performed at an interim date.[6]

Evaluation Whether the Expectation Is Sufficiently Precise (Ref: Para. 5(c))

A15. Matters relevant to the auditor's evaluation of whether the expectation can be developed sufficiently precisely to identify a misstatement that, when aggregated with other misstatements, may cause the financial statements to be materially misstated, include:

- The accuracy with which the expected results of substantive analytical procedures can be predicted. For example, the auditor may expect greater consistency in comparing gross profit margins from one period to another than in comparing discretionary expenses, such as research or advertising.
- The degree to which information can be disaggregated. For example, substantive analytical procedures may be more effective when applied to financial information on individual sections of an operation or to financial statements of components of a diversified entity, than when applied to the financial statements of the entity as a whole.
- The availability of the information, both financial and non-financial. For example, the auditor may consider whether financial information, such as budgets or forecasts, and non-financial information, such as the number of units produced or sold, is available to design substantive analytical procedures. If the information is available, the auditor may also consider the reliability of the information as discussed in paragraphs A12-A13 above.

Amount of Difference of Recorded Amounts from Expected Values that Is Acceptable (Ref: Para. 5(d))

A16. The auditor's determination of the amount of difference from the expectation that can be accepted without further investigation is influenced

5 ISA 500, paragraph 10.

6 ISA 330, paragraphs 22-23.

by materiality[7] and the consistency with the desired level of assurance, taking account of the possibility that a misstatement, individually or when aggregated with other misstatements, may cause the financial statements to be materially misstated. ISA 330 requires the auditor to obtain more persuasive audit evidence the higher the auditor's assessment of risk.[8] Accordingly, as the assessed risk increases, the amount of difference considered acceptable without investigation decreases in order to achieve the desired level of persuasive evidence.[9]

Analytical Procedures that Assist When Forming an Overall Conclusion (Ref: Para. 6)

A17. The conclusions drawn from the results of analytical procedures designed and performed in accordance with paragraph 6 are intended to corroborate conclusions formed during the audit of individual components or elements of the financial statements. This assists the auditor to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion.

A18. The results of such analytical procedures may identify a previously unrecognized risk of material misstatement. In such circumstances, ISA 315 requires the auditor to revise the auditor's assessment of the risks of material misstatement and modify the further planned audit procedures accordingly.[10]

A19. The analytical procedures performed in accordance with paragraph 6 may be similar to those that would be used as risk assessment procedures.

Investigating Results of Analytical Procedures (Ref: Para. 7)

A20. Audit evidence relevant to management's responses may be obtained by evaluating those responses taking into account the auditor's understanding of the entity and its environment, and with other audit evidence obtained during the course of the audit.

A21. The need to perform other audit procedures may arise when, for example, management is unable to provide an explanation, or the explanation, together with the audit evidence obtained relevant to management's response, is not considered adequate.

---

7 ISA 320, "Materiality in Planning and Performing an Audit," paragraph A13.

8 ISA 330, paragraph 7(b).

9 ISA 330, paragraph A19.

10 ISA 315, paragraph 31.

ISSAI 1530

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Muestreo de auditoría

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 530 "Muestreo de auditoría" formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1530

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 530 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Consideraciones generales P3–P4
Concepción de la muestra, tamaño y selección de los elementos a verificar P5–8
Naturaleza y causa de las desviaciones e incorrecciones P9
Extrapolación de las incorrecciones P10
Evaluación de los resultados del muestreo de auditoría P11–P12

Norma iNterNaCioNal de auditoría 530
introducción
Alcance de la NIA 1
Fecha de entrada en vigor 2

objetivo **3**

Definiciones **4**

exigencias
Concepción de la muestra, tamaño y selección de los elementos a verificar 6–8
Aplicación de procedimientos de auditoría 9–11
Naturaleza y causa de las desviaciones e incorrecciones 12–13
Extrapolación de las incorrecciones 14
Evaluación de los resultados del muestreo de auditoría 15

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Definiciones A1–A3
Concepción de la muestra, tamaño y selección de los elementos a verificar A4–A13
Aplicación de procedimientos de auditoría A14–A16
Naturaleza y causa de las desviaciones e incorrecciones A17
Extrapolación de las incorrecciones A18–A20
Evaluación de los resultados del muestreo de auditoría A21–A23

Apéndice 1: Estratificación y selección ponderada de valor
apéndice 2: ejemplos de factores que inciden en el tamaño de la muestra para efectuar pruebas de controles
apéndice 3: ejemplos de factores que inciden en el tamaño de la muestra para efectuar pruebas de detalles
apéndice 4: métodos de selección de muestras

ISSAI 1530
NOTA dE PrátICA PArA LA NIA (ISA) 530

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 530

Muestreo de auditoría

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 530 “Muestreo de auditoría”, y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 520 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 530 es aplicable cuando el auditor ha decidido recurrir al muestreo de auditoría al aplicar procedimientos de auditoría, y se refiere a la aplicación de muestreo estadístico y no estadístico al concebir y seleccionar la muestra de auditoría, efectuar pruebas de controles y de detalles, y evaluar los resultados de la muestra.

La NIA 530 complementa a la NIA 500[2], que expone la obligación del auditor de plantear y aplicar procedimientos de auditoría a fin de obtener evidencia suficiente y apropiada que le permita extraer conclusiones razonables en las que basar su opinión. La NIA 500 ofrece orientaciones sobre los medios de que dispone el auditor para seleccionar elementos para verificar, uno de los cuales es el muestreo de auditoría.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) Consideraciones generales.
b) Concepción de la muestra, tamaño y selección de los elementos a verificar.
c) Naturaleza y causa de las desviaciones e incorrecciones.
d) Extrapolación de las incorrecciones.
e) Evaluación de los resultados del muestreo de auditoría.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 530 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 “Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI”.
2 NIA 500, “Evidencia de auditoría”.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Consideraciones generales

P3. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría, o las obligaciones para las entidades del sector público derivadas de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo puede contener obligaciones adicionales de auditoría e información, por ejemplo, si el auditor ha detectado casos falta de conformidad con las normas, incluidas cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o sobre la eficacia del control interno. En consecuencia, puede verse afectada la utilización de l muestreo de auditoría. Los auditores del sector público pueden recurrir al muestreo para cumplir con las mencionadas obligaciones además de emitir una opinión sobre los estados financieros.

P4. La utilización del muestreo de auditoría para verificar la conformidad con las normas es similar a la utilización del muestreo en otros casos en la medida en que los auditores del sector público:
- Determinan la concepción de la muestra y los parámetros que se emplearán en la auditoría, incluida la materialidad, el nivel de confianza deseado y el método de selección de la muestra.
- Aplican procedimientos de auditoría oportunos a cada elemento seleccionado.
- Investigan la naturaleza y las causas de la falta de conformidad.
- Evalúan los resultados, extrapolando éstos a la población si la muestra se selecciona mediante procedimientos estadísticos.

Concepción de la muestra, tamaño y selección de los elementos a verificar

P5. Al concebir una muestra de auditoría, como establece el párrafo 6 de la NIA, los auditores del sector público pueden tener obligaciones adicionales, como se indica en el párrafo P3. En estas situaciones, pueden establecer distintos niveles de parámetros, incluida la materialidad y un grado de confianza más elevado, todo lo cual puede afectar al tamaño de la muestra. Los auditores del sector público a menudo recurren al muestreo de auditoría para verificar, por una parte, la eficacia de los controles internos y, por otra, como prueba de confirmación para controlar la conformidad con las normas, para lo cual pueden concebir muestras separadas o una sola muestra para verificar ambos aspectos. Por ejemplo, una muestra de desembolsos podría utilizarse para comprobar los controles de los desembolsos y para determinar si éstos se efectuaron de conformidad con las normas.

P6. Es más probable que los auditores del sector público se planteen la necesidad de proceder a un muestreo de la información no financiera que los auditores del sector privado. Como resultado de los objetivos adicionales para el sector público, como la comprobación de la conformidad con las normas y el examen de la información no financiera contenida en los estados financieros, los auditores de este sector estudiarán la utilidad del muestreo para verificar dicha información. Por ejemplo, si los estados financieros de un hospital público utilizan el número de pacientes tratados para calcular medidas de rendimiento clave (como el coste por paciente), podrían recurrir al muestreo para comprobar la exactitud y la integridad del número de pacientes notificado.

P7. Los auditores del sector público pueden recibir el mandato de proporcionar información adicional sobre muestreo de auditoría, como por ejemplo, informar de los métodos utilizados, si los resultados de la muestra pueden extrapolarse a la población y, en ese caso, comunicar los resultados de la extrapolación. Asimismo, pueden considerar estas necesidades a la hora de decidir utilizar enfoques estadísticos o no estadísticos.

P8. La ISSAI 1320[3] contiene orientaciones para los auditores del sector público sobre la determinación de la materialidad.

Naturaleza y causa de las desviaciones e incorrecciones

P9. Al analizar las desviaciones e incorrecciones detectadas mencionadas en el párrafo A17 de la NIA, los auditores del sector público tendrán en cuenta la posibilidad de que sus obligaciones de auditoría e información sean mayores en relación con la existencia de fraudes. La ISSAI 1240[4] ofrece información adicional para los auditores del sector público.

Extrapolación de incorrecciones

P10. En el caso de las pruebas sustantivas o de detalles es necesaria una extrapolación explícita de las incorrecciones. El párrafo A20 de la NIA indica que en el caso de las pruebas de controles no es necesaria una extrapolación explícita de las desviaciones, puesto que la tasa de desviación de la muestra es la misma que la tasa de desviación extrapolada a la totalidad de la población. Al efectuar un muestreo de auditoría para verificar los controles, los auditores del sector público pueden tener que extrapolar la tasa de desviación de la población, incluyendo un intervalo de confianza, e informar de los resultados de la muestra como se señala en el párrafo P7. En algunos entornos de auditoría, como un Tribunal de Cuentas, puede ser necesario informar de las tasas de desviación para explicar, por ejemplo, las deficiencias en el control interno y la falta de conformidad con las normas.

Evaluación de los resultados del muestreo de auditoría

P11. Además de las orientaciones del párrafo A23, los auditores del sector público tendrán en cuenta las obligaciones que les impone su mandato cuando la dirección no pueda dar una explicación satisfactoria de las desviaciones e incorrecciones. Por ejemplo, en el caso de un Tribunal de Cuentas, los auditores pueden verse en la necesidad de investigar con mayor profundidad las razones subyacentes a la falta de información e identificar a los responsables.

P12. Además de las orientaciones del párrafo A23 (segundo punto), los auditores del sector público tendrán en cuenta cualquier obligación adicional de informar de la eficacia de los controles internos y de la falta de conformidad con las normas.

3 ISSAI 1320, “La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría.”
4 ISSAI 1240, “Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros”.

NOTA dE PrácTICA PArA LA NIA (ISA) 530

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 530
April 2009

International Standard on Auditing

Audit Sampling

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 530, "Audit Sampling" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-016-8

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 530
AUDIT SAMPLING

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1−2
Effective Date	3
Objective	4
Definitions	5
Requirements	
Sample Design, Size and Selection of Items for Testing	6−8
Performing Audit Procedures	9−11
Nature and Cause of Deviations and Misstatements	12−13
Projecting Misstatements	14
Evaluating Results of Audit Sampling	15
Application and Other Explanatory Material	
Definitions	A1−A3
Sample Design, Size and Selection of Items for Testing	A4−A13
Performing Audit Procedures	A14−A16
Nature and Cause of Deviations and Misstatements	A17
Projecting Misstatements	A18−A20
Evaluating Results of Audit Sampling	A21−A23
Appendix 1: Stratification and Value-Weighted Selection	
Appendix 2: Examples of Factors Influencing Sample Size for Tests of Controls	
Appendix 3: Examples of Factors Influencing Sample Size for Tests of Details	
Appendix 4: Sample Selection Methods	

International Standard on Auditing (ISA) 530, “Audit Sampling” should be read in conjunction with ISA 200, “Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing.”

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) applies when the auditor has decided to use audit sampling in performing audit procedures. It deals with the auditor's use of statistical and non-statistical sampling when designing and selecting the audit sample, performing tests of controls and tests of details, and evaluating the results from the sample.

2. This ISA complements ISA 500,[1] which deals with the auditor's responsibility to design and perform audit procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence to be able to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion. ISA 500 provides guidance on the means available to the auditor for selecting items for testing, of which audit sampling is one means.

Effective Date

3. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

4. The objective of the auditor, when using audit sampling, is to provide a reasonable basis for the auditor to draw conclusions about the population from which the sample is selected.

Definitions

5. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Audit sampling (sampling) – The application of audit procedures to less than 100% of items within a population of audit relevance such that all sampling units have a chance of selection in order to provide the auditor with a reasonable basis on which to draw conclusions about the entire population.

   (b) Population – The entire set of data from which a sample is selected and about which the auditor wishes to draw conclusions.

   (c) Sampling risk – The risk that the auditor's conclusion based on a sample may be different from the conclusion if the entire population were subjected to the same audit procedure. Sampling risk can lead to two types of erroneous conclusions:

      (i) In the case of a test of controls, that controls are more effective than they actually are, or in the case of a test of

[1] ISA 500, "Audit Evidence."

details, that a material misstatement does not exist when in fact it does. The auditor is primarily concerned with this type of erroneous conclusion because it affects audit effectiveness and is more likely to lead to an inappropriate audit opinion.

(ii) In the case of a test of controls, that controls are less effective than they actually are, or in the case of a test of details, that a material misstatement exists when in fact it does not. This type of erroneous conclusion affects audit efficiency as it would usually lead to additional work to establish that initial conclusions were incorrect.

(d) Non-sampling risk – The risk that the auditor reaches an erroneous conclusion for any reason not related to sampling risk. (Ref: Para A1)

(e) Anomaly – A misstatement or deviation that is demonstrably not representative of misstatements or deviations in a population.

(f) Sampling unit – The individual items constituting a population. (Ref: Para A2)

(g) Statistical sampling – An approach to sampling that has the following characteristics:

(i) Random selection of the sample items; and

(ii) The use of probability theory to evaluate sample results, including measurement of sampling risk.

A sampling approach that does not have characteristics (i) and (ii) is considered non-statistical sampling.

(h) Stratification – The process of dividing a population into sub-populations, each of which is a group of sampling units which have similar characteristics (often monetary value).

(i) Tolerable misstatement – A monetary amount set by the auditor in respect of which the auditor seeks to obtain an appropriate level of assurance that the monetary amount set by the auditor is not exceeded by the actual misstatement in the population. (Ref: Para A3)

(j) Tolerable rate of deviation – A rate of deviation from prescribed internal control procedures set by the auditor in respect of which the auditor seeks to obtain an appropriate level of assurance that the rate of deviation set by the auditor is not exceeded by the actual rate of deviation in the population.

Requirements

Sample Design, Size and Selection of Items for Testing

6. When designing an audit sample, the auditor shall consider the purpose of the audit procedure and the characteristics of the population from which the sample will be drawn. (Ref: Para. A4-A9)

7. The auditor shall determine a sample size sufficient to reduce sampling risk to an acceptably low level. (Ref: Para. A10-A11)

8. The auditor shall select items for the sample in such a way that each sampling unit in the population has a chance of selection. (Ref: Para. A12-A13)

Performing Audit Procedures

9. The auditor shall perform audit procedures, appropriate to the purpose, on each item selected.

10. If the audit procedure is not applicable to the selected item, the auditor shall perform the procedure on a replacement item. (Ref: Para. A14)

11. If the auditor is unable to apply the designed audit procedures, or suitable alternative procedures, to a selected item, the auditor shall treat that item as a deviation from the prescribed control, in the case of tests of controls, or a misstatement, in the case of tests of details. (Ref: Para. A15-A16)

Nature and Cause of Deviations and Misstatements

12. The auditor shall investigate the nature and cause of any deviations or misstatements identified, and evaluate their possible effect on the purpose of the audit procedure and on other areas of the audit. (Ref: Para. A17)

13. In the extremely rare circumstances when the auditor considers a misstatement or deviation discovered in a sample to be an anomaly, the auditor shall obtain a high degree of certainty that such misstatement or deviation is not representative of the population. The auditor shall obtain this degree of certainty by performing additional audit procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence that the misstatement or deviation does not affect the remainder of the population.

Projecting Misstatements

14. For tests of details, the auditor shall project misstatements found in the sample to the population. (Ref: Para. A18-A20)

Evaluating Results of Audit Sampling

15. The auditor shall evaluate:

    (a) The results of the sample; and (Ref: Para. A21-A22)

(b) Whether the use of audit sampling has provided a reasonable basis for conclusions about the population that has been tested. (Ref: Para. A23)

***

Application and Other Explanatory Material

Definitions

Non-Sampling Risk (Ref: Para. 5(d))

A1. Examples of non-sampling risk include use of inappropriate audit procedures, or misinterpretation of audit evidence and failure to recognize a misstatement or deviation.

Sampling Unit (Ref: Para. 5(f))

A2. The sampling units might be physical items (for example, checks listed on deposit slips, credit entries on bank statements, sales invoices or debtors' balances) or monetary units.

Tolerable Misstatement (Ref: Para. 5(i))

A3. When designing a sample, the auditor determines tolerable misstatement in order to address the risk that the aggregate of individually immaterial misstatements may cause the financial statements to be materially misstated and provide a margin for possible undetected misstatements. Tolerable misstatement is the application of performance materiality, as defined in ISA 320,[2] to a particular sampling procedure. Tolerable misstatement may be the same amount or an amount lower than performance materiality.

Sample Design, Size and Selection of Items for Testing

Sample Design (Ref: Para. 6)

A4. Audit sampling enables the auditor to obtain and evaluate audit evidence about some characteristic of the items selected in order to form or assist in forming a conclusion concerning the population from which the sample is drawn. Audit sampling can be applied using either non-statistical or statistical sampling approaches.

A5. When designing an audit sample, the auditor's consideration includes the specific purpose to be achieved and the combination of audit procedures that is likely to best achieve that purpose. Consideration of the nature of the audit evidence sought and possible deviation or misstatement conditions or other characteristics relating to that audit evidence will assist the auditor in defining what constitutes a deviation or misstatement and what population to use for

[2] ISA 320, "Materiality in Planning and Performing an Audit," paragraph 9.

sampling. In fulfilling the requirement of paragraph 10 of ISA 500, when performing audit sampling, the auditor performs audit procedures to obtain evidence that the population from which the audit sample is drawn is complete.

A6. The auditor's consideration of the purpose of the audit procedure, as required by paragraph 6, includes a clear understanding of what constitutes a deviation or misstatement so that all, and only, those conditions that are relevant to the purpose of the audit procedure are included in the evaluation of deviations or projection of misstatements. For example, in a test of details relating to the existence of accounts receivable, such as confirmation, payments made by the customer before the confirmation date but received shortly after that date by the client, are not considered a misstatement. Also, a misposting between customer accounts does not affect the total accounts receivable balance. Therefore, it may not be appropriate to consider this a misstatement in evaluating the sample results of this particular audit procedure, even though it may have an important effect on other areas of the audit, such as the assessment of the risk of fraud or the adequacy of the allowance for doubtful accounts.

A7. In considering the characteristics of a population, for tests of controls, the auditor makes an assessment of the expected rate of deviation based on the auditor's understanding of the relevant controls or on the examination of a small number of items from the population. This assessment is made in order to design an audit sample and to determine sample size. For example, if the expected rate of deviation is unacceptably high, the auditor will normally decide not to perform tests of controls. Similarly, for tests of details, the auditor makes an assessment of the expected misstatement in the population. If the expected misstatement is high, 100% examination or use of a large sample size may be appropriate when performing tests of details.

A8. In considering the characteristics of the population from which the sample will be drawn, the auditor may determine that stratification or value-weighted selection is appropriate. Appendix 1 provides further discussion on stratification and value-weighted selection.

A9. The decision whether to use a statistical or non-statistical sampling approach is a matter for the auditor's judgment; however, sample size is not a valid criterion to distinguish between statistical and non-statistical approaches.

Sample Size (Ref: Para. 7)

A10. The level of sampling risk that the auditor is willing to accept affects the sample size required. The lower the risk the auditor is willing to accept, the greater the sample size will need to be.

A11. The sample size can be determined by the application of a statistically-based formula or through the exercise of professional judgment. Appendices 2 and 3 indicate the influences that various factors typically have on the determination of sample size. When circumstances are similar, the effect on sample size of

factors such as those identified in Appendices 2 and 3 will be similar regardless of whether a statistical or non-statistical approach is chosen.

Selection of Items for Testing (Ref: Para. 8)

A12. With statistical sampling, sample items are selected in a way that each sampling unit has a known probability of being selected. With non-statistical sampling, judgment is used to select sample items. Because the purpose of sampling is to provide a reasonable basis for the auditor to draw conclusions about the population from which the sample is selected, it is important that the auditor selects a representative sample, so that bias is avoided, by choosing sample items which have characteristics typical of the population.

A13. The principal methods of selecting samples are the use of random selection, systematic selection and haphazard selection. Each of these methods is discussed in Appendix 4.

Performing Audit Procedures (Ref: Para. 10-11)

A14. An example of when it is necessary to perform the procedure on a replacement item is when a voided check is selected while testing for evidence of payment authorization. If the auditor is satisfied that the check has been properly voided such that it does not constitute a deviation, an appropriately chosen replacement is examined.

A15. An example of when the auditor is unable to apply the designed audit procedures to a selected item is when documentation relating to that item has been lost.

A16. An example of a suitable alternative procedure might be the examination of subsequent cash receipts together with evidence of their source and the items they are intended to settle when no reply has been received in response to a positive confirmation request.

Nature and Cause of Deviations and Misstatements (Ref: Para. 12)

A17. In analyzing the deviations and misstatements identified, the auditor may observe that many have a common feature, for example, type of transaction, location, product line or period of time. In such circumstances, the auditor may decide to identify all items in the population that possess the common feature, and extend audit procedures to those items. In addition, such deviations or misstatements may be intentional, and may indicate the possibility of fraud.

Projecting Misstatements (Ref: Para. 14)

A18. The auditor is required to project misstatements for the population to obtain a broad view of the scale of misstatement but this projection may not be sufficient to determine an amount to be recorded.

A19. When a misstatement has been established as an anomaly, it may be excluded when projecting misstatements to the population. However, the effect of any such misstatement, if uncorrected, still needs to be considered in addition to the projection of the non-anomalous misstatements.

A20. For tests of controls, no explicit projection of deviations is necessary since the sample deviation rate is also the projected deviation rate for the population as a whole. ISA 330[3] provides guidance when deviations from controls upon which the auditor intends to rely are detected.

Evaluating Results of Audit Sampling (Ref: Para. 15)

A21. For tests of controls, an unexpectedly high sample deviation rate may lead to an increase in the assessed risk of material misstatement, unless further audit evidence substantiating the initial assessment is obtained. For tests of details, an unexpectedly high misstatement amount in a sample may cause the auditor to believe that a class of transactions or account balance is materially misstated, in the absence of further audit evidence that no material misstatement exists.

A22. In the case of tests of details, the projected misstatement plus anomalous misstatement, if any, is the auditor's best estimate of misstatement in the population. When the projected misstatement plus anomalous misstatement, if any, exceeds tolerable misstatement, the sample does not provide a reasonable basis for conclusions about the population that has been tested. The closer the projected misstatement plus anomalous misstatement is to tolerable misstatement, the more likely that actual misstatement in the population may exceed tolerable misstatement. Also if the projected misstatement is greater than the auditor's expectations of misstatement used to determine the sample size, the auditor may conclude that there is an unacceptable sampling risk that the actual misstatement in the population exceeds the tolerable misstatement. Considering the results of other audit procedures helps the auditor to assess the risk that actual misstatement in the population exceeds tolerable misstatement, and the risk may be reduced if additional audit evidence is obtained.

A23. If the auditor concludes that audit sampling has not provided a reasonable basis for conclusions about the population that has been tested, the auditor may:

- Request management to investigate misstatements that have been identified and the potential for further misstatements and to make any necessary adjustments; or
- Tailor the nature, timing and extent of those further audit procedures to best achieve the required assurance. For example, in the case of tests of controls, the auditor might extend the sample size, test an alternative control or modify related substantive procedures.

[3] ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks," paragraph 17.

Appendix 1

(Ref: Para. A8)

Stratification and Value-Weighted Selection

In considering the characteristics of the population from which the sample will be drawn, the auditor may determine that stratification or value-weighted selection is appropriate. This Appendix provides guidance to the auditor on the use of stratification and value-weighted sampling techniques.

Stratification

1. Audit efficiency may be improved if the auditor stratifies a population by dividing it into discrete sub-populations which have an identifying characteristic. The objective of stratification is to reduce the variability of items within each stratum and therefore allow sample size to be reduced without increasing sampling risk.

2. When performing tests of details, the population is often stratified by monetary value. This allows greater audit effort to be directed to the larger value items, as these items may contain the greatest potential misstatement in terms of overstatement. Similarly, a population may be stratified according to a particular characteristic that indicates a higher risk of misstatement, for example, when testing the allowance for doubtful accounts in the valuation of accounts receivable, balances may be stratified by age.

3. The results of audit procedures applied to a sample of items within a stratum can only be projected to the items that make up that stratum. To draw a conclusion on the entire population, the auditor will need to consider the risk of material misstatement in relation to whatever other strata make up the entire population. For example, 20% of the items in a population may make up 90% of the value of an account balance. The auditor may decide to examine a sample of these items. The auditor evaluates the results of this sample and reaches a conclusion on the 90% of value separately from the remaining 10% (on which a further sample or other means of gathering audit evidence will be used, or which may be considered immaterial).

4. If a class of transactions or account balance has been divided into strata, the misstatement is projected for each stratum separately. Projected misstatements for each stratum are then combined when considering the possible effect of misstatements on the total class of transactions or account balance.

Value-Weighted Selection

5. When performing tests of details it may be efficient to identify the sampling unit as the individual monetary units that make up the population. Having selected specific monetary units from within the population, for example, the accounts

receivable balance, the auditor may then examine the particular items, for example, individual balances, that contain those monetary units. One benefit of this approach to defining the sampling unit is that audit effort is directed to the larger value items because they have a greater chance of selection, and can result in smaller sample sizes. This approach may be used in conjunction with the systematic method of sample selection (described in Appendix 4) and is most efficient when selecting items using random selection.

Appendix 2

(Ref: Para. A11)

Examples of Factors Influencing Sample Size for Tests of Controls

The following are factors that the auditor may consider when determining the sample size for tests of controls. These factors, which need to be considered together, assume the auditor does not modify the nature or timing of tests of controls or otherwise modify the approach to substantive procedures in response to assessed risks.

FACTOR	EFFECT ON SAMPLE SIZE	
1. An increase in the extent to which the auditor's risk assessment takes into account relevant controls	Increase	The more assurance the auditor intends to obtain from the operating effectiveness of controls, the lower the auditor's assessment of the risk of material misstatement will be, and the larger the sample size will need to be. When the auditor's assessment of the risk of material misstatement at the assertion level includes an expectation of the operating effectiveness of controls, the auditor is required to perform tests of controls. Other things being equal, the greater the reliance the auditor places on the operating effectiveness of controls in the risk assessment, the greater is the extent of the auditor's tests of controls (and therefore, the sample size is increased).
2. An increase in the tolerable rate of deviation	Decrease	The lower the tolerable rate of deviation, the larger the sample size needs to be.
3. An increase in the expected rate of deviation of the	Increase	The higher the expected rate of deviation, the larger the sample size needs to be so that the

FACTOR	EFFECT ON SAMPLE SIZE	
population to be tested		auditor is in a position to make a reasonable estimate of the actual rate of deviation. Factors relevant to the auditor's consideration of the expected rate of deviation include the auditor's understanding of the business (in particular, risk assessment procedures undertaken to obtain an understanding of internal control), changes in personnel or in internal control, the results of audit procedures applied in prior periods and the results of other audit procedures. High expected control deviation rates ordinarily warrant little, if any, reduction of the assessed risk of material misstatement.
4. An increase in the auditor's desired level of assurance that the tolerable rate of deviation is not exceeded by the actual rate of deviation in the population	Increase	The greater the level of assurance that the auditor desires that the results of the sample are in fact indicative of the actual incidence of deviation in the population, the larger the sample size needs to be.
5. An increase in the number of sampling units in the population	Negligible effect	For large populations, the actual size of the population has little, if any, effect on sample size. For small populations however, audit sampling may not be as efficient as alternative means of obtaining sufficient appropriate audit evidence.

Appendix 3

(Ref: Para. A11)

Examples of Factors Influencing Sample Size for Tests of Details

The following are factors that the auditor may consider when determining the sample size for tests of details. These factors, which need to be considered together, assume the auditor does not modify the approach to tests of controls or otherwise modify the nature or timing of substantive procedures in response to the assessed risks.

FACTOR	EFFECT ON SAMPLE SIZE	
1. An increase in the auditor's assessment of the risk of material misstatement	Increase	The higher the auditor's assessment of the risk of material misstatement, the larger the sample size needs to be. The auditor's assessment of the risk of material misstatement is affected by inherent risk and control risk. For example, if the auditor does not perform tests of controls, the auditor's risk assessment cannot be reduced for the effective operation of internal controls with respect to the particular assertion. Therefore, in order to reduce audit risk to an acceptably low level, the auditor needs a low detection risk and will rely more on substantive procedures. The more audit evidence that is obtained from tests of details (that is, the lower the detection risk), the larger the sample size will need to be.
2. An increase in the use of other substantive procedures directed at the same assertion	Decrease	The more the auditor is relying on other substantive procedures (tests of details or substantive analytical procedures) to reduce

FACTOR	EFFECT ON SAMPLE SIZE	
		to an acceptable level the detection risk regarding a particular population, the less assurance the auditor will require from sampling and, therefore, the smaller the sample size can be.
3. An increase in the auditor's desired level of assurance that tolerable misstatement is not exceeded by actual misstatement in the population	Increase	The greater the level of assurance that the auditor requires that the results of the sample are in fact indicative of the actual amount of misstatement in the population, the larger the sample size needs to be.
4. An increase in tolerable misstatement	Decrease	The lower the tolerable misstatement, the larger the sample size needs to be.
5. An increase in the amount of misstatement the auditor expects to find in the population	Increase	The greater the amount of misstatement the auditor expects to find in the population, the larger the sample size needs to be in order to make a reasonable estimate of the actual amount of misstatement in the population. Factors relevant to the auditor's consideration of the expected misstatement amount include the extent to which item values are determined subjectively, the results of risk assessment procedures, the results of tests of control, the results of audit procedures applied in prior periods, and the results of other substantive procedures.

FACTOR	EFFECT ON SAMPLE SIZE	
6. Stratification of the population when appropriate	Decrease	When there is a wide range (variability) in the monetary size of items in the population, it may be useful to stratify the population. When a population can be appropriately stratified, the aggregate of the sample sizes from the strata generally will be less than the sample size that would have been required to attain a given level of sampling risk, had one sample been drawn from the whole population.
7. The number of sampling units in the population	Negligible effect	For large populations, the actual size of the population has little, if any, effect on sample size. Thus, for small populations, audit sampling is often not as efficient as alternative means of obtaining sufficient appropriate audit evidence. (However, when using monetary unit sampling, an increase in the monetary value of the population increases sample size, unless this is offset by a proportional increase in materiality for the financial statements as a whole [and, if applicable, materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures].)

Appendix 4

(Ref: Para. A13)

Sample Selection Methods

There are many methods of selecting samples. The principal methods are as follows:

(a) Random selection (applied through random number generators, for example, random number tables).

(b) Systematic selection, in which the number of sampling units in the population is divided by the sample size to give a sampling interval, for example 50, and having determined a starting point within the first 50, each 50th sampling unit thereafter is selected. Although the starting point may be determined haphazardly, the sample is more likely to be truly random if it is determined by use of a computerized random number generator or random number tables. When using systematic selection, the auditor would need to determine that sampling units within the population are not structured in such a way that the sampling interval corresponds with a particular pattern in the population.

(c) Monetary Unit Sampling is a type of value-weighted selection (as described in Appendix 1) in which sample size, selection and evaluation results in a conclusion in monetary amounts.

(d) Haphazard selection, in which the auditor selects the sample without following a structured technique. Although no structured technique is used, the auditor would nonetheless avoid any conscious bias or predictability (for example, avoiding difficult to locate items, or always choosing or avoiding the first or last entries on a page) and thus attempt to ensure that all items in the population have a chance of selection. Haphazard selection is not appropriate when using statistical sampling.

(e) Block selection involves selection of a block(s) of contiguous items from within the population. Block selection cannot ordinarily be used in audit sampling because most populations are structured such that items in a sequence can be expected to have similar characteristics to each other, but different characteristics from items elsewhere in the population. Although in some circumstances it may be an appropriate audit procedure to examine a block of items, it would rarely be an appropriate sample selection technique when the auditor intends to draw valid inferences about the entire population based on the sample.

ISA 530

ISSAI 1540

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Auditoría de estimaciones contables, incluido el valor razonable, e información relacionada

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNuNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
dAmPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 vIENNA
AuSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 540 "Auditoría de estimaciones contables, incluido el valor razonable, e información relacionada", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1540

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 540 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
Naturaleza de las estimaciones contables P4–P6
Objetivo P7
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas P8
Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales P9
respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales P10
Procedimientos sustantivos adicionales en respuesta a los riesgos significativos P11
Evaluación del carácter razonable de las estimaciones contables y
determinación de incorrecciones P12
Indicadores de posible parcialidad de la dirección P13–P14

Norma iNterNaCioNal de auditoría 540
introducción
Alcance de la NIA 1
Naturaleza de las estimaciones contables 2–4
Fecha de entrada en vigor 5

objetivo **6**

Definiciones **7**

exigencias
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas 8–9
Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales 10–11
respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales 12–14
Procedimientos sustantivos adicionales en respuesta a los riesgos significativos 15–17
Evaluación del carácter razonable de las estimaciones contables y
determinación de incorrecciones 18
Información relativa a las estimaciones contables 19–20
Indicadores de posible parcialidad de la dirección 21
manifestaciones escritas 22
documentación 23

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas **Párrafo**
Naturaleza de las estimaciones contables A1–A11
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas A12–A44
Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales A45–A51
respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales A52–A101
Procedimientos sustantivos adicionales en respuesta a los riesgos significativos A102–A115
Evaluación del carácter razonable de las estimaciones contables y
determinación de incorrecciones A116–A119
Información relativa a las estimaciones contables A120–A123
Indicadores de posible parcialidad de la dirección A124–A125
manifestaciones escritas A126–A127
documentación A128

apéndice: medición y presentación del valor razonable con arreglo a distintos marcos de información financiera

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 540

Auditoría de estimaciones contables, incluido el valor razonable, e información relacionada

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 540 "Auditoría de estimaciones contables, incluido el valor razonable, e información relacionada", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 540 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 540 establece las obligaciones del auditor en relación con las estimaciones contables, incluida la estimación del valor razonable, e información relacionada en una auditoría de los estados financieros. concretamente, se extiendo sobre el modo en que han de aplicarse las NIA 315[2], 330[3] y otras NIA pertinentes con respecto a las estimaciones contables. Asimismo, incluye exigencias y orientaciones sobre incorrecciones en las estimaciones contables individuales e indicadores de una posible parcialidad de la dirección.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) Naturaleza de las estimaciones contables.
b) Objetivo.
c) Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas.
d) Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales.
e) respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales.
f) Procedimientos sustantivos adicionales en respuesta a los riesgos significativos.
g) Evaluación del carácter razonable de las estimaciones contables y determinación de incorrecciones.
h) Indicadores de posible parcialidad de la dirección.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 315, "Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno."
3 NIA 330, "respuesta del auditor ante los riesgos evaluados."

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 540 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 540 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en el párrafo A11.

Naturaleza de las estimaciones contables

P4. cuándo y cómo utilizan estimaciones contables las entidades del sector público depende de los tipos de elementos financieros a los que se haga referencia y del marco de información financiera aplicable. Algunas estimaciones importantes en el sector público pueden referirse al activo, a las obligaciones y a la información revelada, como por ejemplo:
- Programas de seguros sociales.
- Planes de pensiones para empleados públicos.
- Programas de sanidad.
- Programas de prestaciones a veteranos.
- Programas de garantía oficial.
- Obligaciones medioambientales.
- Ingresos fiscales e impuestos vencidos.
- Determinadas propiedades y equipos, como equipo militar especializado y el patrimonio cultural.

P5. debido a la naturaleza de las operaciones públicas, ciertas estimaciones contables de las entidades del sector público entrañan un elevado nivel de incertidumbre en la estimación, como garantías relativas a préstamos o entidades en dificultad.

P6. Además de las orientaciones presentadas en el párrafo A11 de la NIA, el marco de información financiera en el sector público no siempre exige medir el valor razonable. En estos casos, los auditores del sector público evaluarán el método de valoración alternativo y determinarán si es conforme al marco de información financiera aplicable y si no induce a error.

Objetivo

P7. Al considerar el objetivo de la NIA de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada que acredite que las estimaciones contables son razonables y que la información relacionada es adecuada en el contexto del marco de información financiera, los auditores del sector público tendrán en cuenta lo siguiente:
- Los marcos de información financiera pueden exigir la inclusión de información no financiera, como resultados de programas u otra información operativa, que puede basarse en estimaciones.

• En las entidades del sector público, algunas obligaciones comportan un nivel tan elevado de incertidumbre en la estimación que el marco de información financiera aplicable puede no permitir su reconocimiento, aunque siga siendo necesario revelar la incertidumbre en la estimación. cuando estas obligaciones potenciales amenazan la sostenibilidad de los programas públicos, los auditores del sector público pueden utilizar párrafos de énfasis o de otros asuntos para destacar estas cuestiones.

Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas

P8. En el sector público, es posible que se desconozcan por un periodo de tiempo prolongado los importes efectivos de determinadas obligaciones estimadas a largo plazo. Así pues, el párrafo 9 de la NIA y las disposiciones de aplicación incluidas en los párrafos A39 a A42 pueden no resultar pertinentes para ciertas estimaciones. Por ejemplo, las obligaciones relativas a seguros sociales se aplican a un futuro a largo plazo y, por lo tanto, los auditores del sector público no podrán recurrir a los hechos posteriores para evaluarlas.

Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales

P9. Muchos marcos de información financiera del sector público no contienen orientaciones para distinguir entre los cambios en las estimaciones contables que constituyen incorrecciones de los estados financieros del periodo anterior y los que no, como se explica en el párrafo A44 de la NIA. En ausencia de orientaciones en el marco de información financiera aplicable, los auditores del sector público pueden recurrir a otros marcos para obtenerlas.

respuestas a los riesgos evaluados de incorrecciones materiales

P10. Al considerar si son necesarias técnicas o conocimientos especializados en relación con uno o más aspectos de las estimaciones contables para obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada, como establece el párrafo 14 de la NIA, los auditores del sector público tendrán en cuenta que la necesidad de utilizar técnicas especializadas puede tener particular importancia en estimaciones como las relativas a:
• Programas de seguros sociales.
• Planes de pensiones para empleados públicos.
• Programas de compensación a veteranos.

La ISSAI 1620[4] contiene orientaciones adicionales sobre el recurso a expertos.

4 ISSAI 1620, ” Utilización del trabajo de expertos”.

Procedimientos sustantivos adicionales en respuesta a los riesgos significativos

P11. Al evaluar las estimaciones contables de conformidad con lo establecido en el subpárrafo 15c) de la NIA, los auditores del sector público tendrán en cuenta que la dirección puede verse en la imposibilidad de mantener una actuación concreta en la que se base la estimación. como se señala en el párrafo P12 de la ISSAI 1315[5], este tipo de decisiones de llevar a cabo una actuación concreta en la que se basa la estimación pueden adoptarse al margen del control de la entidad auditada como resultado de procesos políticos.

Evaluación del carácter razonable de las estimaciones contables y determinación de incorrecciones

P12. Cuando los estados financieros del sector público incluyan una serie de estimaciones muy amplias, que pueden contener un elevado grado de incertidumbre, los auditores del sector público evaluarán si resulta adecuado revelar dicho grado de incertidumbre y su efecto en el informe del auditor.

Indicadores de posible parcialidad de la dirección

P13. Los auditores del sector público examinarán los juicios y decisiones de la dirección al efectuar estimaciones contables a fin de determinar si existen indicios de una posible parcialidad de la dirección, según lo establecido en el párrafo 21 de la NIA. Al mismo tiempo, pueden considerar si existen razones de posible parcialidad que sean específicas del sector público, como:
- Fuertes motivos políticos.
- Entorno político cambiante o inestable.
- Mayores expectativas del público general.
- Expectativas de respetar el presupuesto superiores a lo normal.
- Reducción en los presupuestos sin la reducción correspondiente en las expectativas de prestación de servicios.
- Asociaciones público-privadas.
- Tolerancia de errores en la información financiera.

P14. Los auditores del sector público que actúen en determinados entornos, como un Tribunal de cuentas, pueden tener obligaciones adicionales cuando determinan una intención de engaño por parte de la dirección. Entre estas obligaciones con frecuencia se incluye la identificación de los responsables de tales acciones y la recomendación de entablar contra ellos acciones civiles y penales.

5 ISSAI 1315, “Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno”.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 540
April 2009

International Standard on Auditing

Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 540, "Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-017-5

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 540

AUDITING ACCOUNTING ESTIMATES, INCLUDING FAIR VALUE ACCOUNTING ESTIMATES, AND RELATED DISCLOSURES

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Nature of Accounting Estimates	2-4
Effective Date	5
Objective	6
Definitions	7
Requirements	
Risk Assessment Procedures and Related Activities	8-9
Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement	10-11
Responses to the Assessed Risks of Material Misstatement	12-14
Further Substantive Procedures to Respond to Significant Risks	15-17
Evaluating the Reasonableness of the Accounting Estimates, and Determining Misstatements	18
Disclosures Related to Accounting Estimates	19-20
Indicators of Possible Management Bias	21
Written Representations	22
Documentation	23
Application and Other Explanatory Material	
Nature of Accounting Estimates	A1-A11
Risk Assessment Procedures and Related Activities	A12-A44
Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement	A45-A51
Responses to the Assessed Risks of Material Misstatement	A52-A101
Further Substantive Procedures to Respond to Significant Risks	A102-A115

Evaluating the Reasonableness of the Accounting Estimates, and Determining Misstatements A116-A119

Disclosures Related to Accounting Estimates A120-A123

Indicators of Possible Management Bias A124-A125

Written Representations A126-A127

Documentation A128

Appendix: Fair Value Measurements and Disclosures under Different Financial Reporting Frameworks

---

International Standard on Auditing (ISA) 540, "Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to accounting estimates, including fair value accounting estimates, and related disclosures in an audit of financial statements. Specifically, it expands on how ISA 315[1] and ISA 330[2] and other relevant ISAs are to be applied in relation to accounting estimates. It also includes requirements and guidance on misstatements of individual accounting estimates, and indicators of possible management bias.

Nature of Accounting Estimates

2. Some financial statement items cannot be measured precisely, but can only be estimated. For purposes of this ISA, such financial statement items are referred to as accounting estimates. The nature and reliability of information available to management to support the making of an accounting estimate varies widely, which thereby affects the degree of estimation uncertainty associated with accounting estimates. The degree of estimation uncertainty affects, in turn, the risks of material misstatement of accounting estimates, including their susceptibility to unintentional or intentional management bias. (Ref: Para. A1-A11)

3. The measurement objective of accounting estimates can vary depending on the applicable financial reporting framework and the financial item being reported. The measurement objective for some accounting estimates is to forecast the outcome of one or more transactions, events or conditions giving rise to the need for the accounting estimate. For other accounting estimates, including many fair value accounting estimates, the measurement objective is different, and is expressed in terms of the value of a current transaction or financial statement item based on conditions prevalent at the measurement date, such as estimated market price for a particular type of asset or liability. For example, the applicable financial reporting framework may require fair value measurement based on an assumed hypothetical current transaction between knowledgeable, willing parties (sometimes referred to as "marketplace participants" or equivalent) in an arm's length transaction, rather than the settlement of a transaction at some past or future date.[3]

4. A difference between the outcome of an accounting estimate and the amount originally recognized or disclosed in the financial statements does not necessarily represent a misstatement of the financial statements. This is particularly the case

---

1 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

2 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

3 Different definitions of fair value may exist among financial reporting frameworks.

for fair value accounting estimates, as any observed outcome is invariably affected by events or conditions subsequent to the date at which the measurement is estimated for purposes of the financial statements.

Effective Date

5. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

6. The objective of the auditor is to obtain sufficient appropriate audit evidence about whether:

   (a) accounting estimates, including fair value accounting estimates, in the financial statements, whether recognized or disclosed, are reasonable; and

   (b) related disclosures in the financial statements are adequate,

   in the context of the applicable financial reporting framework.

Definitions

7. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Accounting estimate – An approximation of a monetary amount in the absence of a precise means of measurement. This term is used for an amount measured at fair value where there is estimation uncertainty, as well as for other amounts that require estimation. Where this ISA addresses only accounting estimates involving measurement at fair value, the term "fair value accounting estimates" is used.

   (b) Auditor's point estimate or auditor's range – The amount, or range of amounts, respectively, derived from audit evidence for use in evaluating management's point estimate.

   (c) Estimation uncertainty – The susceptibility of an accounting estimate and related disclosures to an inherent lack of precision in its measurement.

   (d) Management bias – A lack of neutrality by management in the preparation of information.

   (e) Management's point estimate – The amount selected by management for recognition or disclosure in the financial statements as an accounting estimate.

(f) Outcome of an accounting estimate – The actual monetary amount which results from the resolution of the underlying transaction(s), event(s) or condition(s) addressed by the accounting estimate.

Requirements

Risk Assessment Procedures and Related Activities

8. When performing risk assessment procedures and related activities to obtain an understanding of the entity and its environment, including the entity's internal control, as required by ISA 315,[4] the auditor shall obtain an understanding of the following in order to provide a basis for the identification and assessment of the risks of material misstatement for accounting estimates: (Ref: Para. A12)

(a) The requirements of the applicable financial reporting framework relevant to accounting estimates, including related disclosures. (Ref: Para. A13-A15)

(b) How management identifies those transactions, events and conditions that may give rise to the need for accounting estimates to be recognized or disclosed in the financial statements. In obtaining this understanding, the auditor shall make inquiries of management about changes in circumstances that may give rise to new, or the need to revise existing, accounting estimates. (Ref: Para. A16-A21)

(c) How management makes the accounting estimates, and an understanding of the data on which they are based, including: (Ref: Para. A22-A23)

(i) The method, including where applicable the model, used in making the accounting estimate; (Ref: Para. A24-A26)

(ii) Relevant controls; (Ref: Para. A27-A28)

(iii) Whether management has used an expert; (Ref: Para. A29-A30)

(iv) The assumptions underlying the accounting estimates; (Ref: Para. A31-A36)

(v) Whether there has been or ought to have been a change from the prior period in the methods for making the accounting estimates, and if so, why; and (Ref: Para. A37)

(vi) Whether and, if so, how management has assessed the effect of estimation uncertainty. (Ref: Para. A38)

[4] ISA 315, paragraphs 5-6 and 11-12.

9. The auditor shall review the outcome of accounting estimates included in the prior period financial statements, or, where applicable, their subsequent re-estimation for the purpose of the current period. The nature and extent of the auditor's review takes account of the nature of the accounting estimates, and whether the information obtained from the review would be relevant to identifying and assessing risks of material misstatement of accounting estimates made in the current period financial statements. However, the review is not intended to call into question the judgments made in the prior periods that were based on information available at the time. (Ref: Para. A39-A44)

Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement

10. In identifying and assessing the risks of material misstatement, as required by ISA 315,[5] the auditor shall evaluate the degree of estimation uncertainty associated with an accounting estimate. (Ref: Para. A45-A46)

11. The auditor shall determine whether, in the auditor's judgment, any of those accounting estimates that have been identified as having high estimation uncertainty give rise to significant risks. (Ref: Para. A47-A51)

Responses to the Assessed Risks of Material Misstatement

12. Based on the assessed risks of material misstatement, the auditor shall determine: (Ref: Para. A52)

    (a) Whether management has appropriately applied the requirements of the applicable financial reporting framework relevant to the accounting estimate; and (Ref: Para. A53-A56)

    (b) Whether the methods for making the accounting estimates are appropriate and have been applied consistently, and whether changes, if any, in accounting estimates or in the method for making them from the prior period are appropriate in the circumstances. (Ref: Para. A57-A58)

13. In responding to the assessed risks of material misstatement, as required by ISA 330,[6] the auditor shall undertake one or more of the following, taking account of the nature of the accounting estimate: (Ref: Para. A59-A61)

    (a) Determine whether events occurring up to the date of the auditor's report provide audit evidence regarding the accounting estimate. (Ref: Para. A62-A67)

---

5 ISA 315, paragraph 25.

6 ISA 330, paragraph 5.

(b) Test how management made the accounting estimate and the data on which it is based. In doing so, the auditor shall evaluate whether: (Ref: Para. A68-A70)

(i) The method of measurement used is appropriate in the circumstances; and (Ref: Para. A71-A76)

(ii) The assumptions used by management are reasonable in light of the measurement objectives of the applicable financial reporting framework. (Ref: Para. A77-A83)

(c) Test the operating effectiveness of the controls over how management made the accounting estimate, together with appropriate substantive procedures. (Ref: Para. A84-A86)

(d) Develop a point estimate or a range to evaluate management's point estimate. For this purpose: (Ref: Para. A87-A91)

(i) If the auditor uses assumptions or methods that differ from management's, the auditor shall obtain an understanding of management's assumptions or methods sufficient to establish that the auditor's point estimate or range takes into account relevant variables and to evaluate any significant differences from management's point estimate. (Ref: Para. A92)

(ii) If the auditor concludes that it is appropriate to use a range, the auditor shall narrow the range, based on audit evidence available, until all outcomes within the range are considered reasonable. (Ref: Para. A93-A95)

14. In determining the matters identified in paragraph 12 or in responding to the assessed risks of material misstatement in accordance with paragraph 13, the auditor shall consider whether specialized skills or knowledge in relation to one or more aspects of the accounting estimates are required in order to obtain sufficient appropriate audit evidence. (Ref: Para. A96-A101)

Further Substantive Procedures to Respond to Significant Risks

Estimation Uncertainty

15. For accounting estimates that give rise to significant risks, in addition to other substantive procedures performed to meet the requirements of ISA 330,[7] the auditor shall evaluate the following: (Ref: Para. A102)

(a) How management has considered alternative assumptions or outcomes, and why it has rejected them, or how management has otherwise

addressed estimation uncertainty in making the accounting estimate. (Ref: Para. A103-A106)

(b) Whether the significant assumptions used by management are reasonable. (Ref: Para. A107-A109)

(c) Where relevant to the reasonableness of the significant assumptions used by management or the appropriate application of the applicable financial reporting framework, management's intent to carry out specific courses of action and its ability to do so. (Ref: Para. A110)

16. If, in the auditor's judgment, management has not adequately addressed the effects of estimation uncertainty on the accounting estimates that give rise to significant risks, the auditor shall, if considered necessary, develop a range with which to evaluate the reasonableness of the accounting estimate. (Ref: Para. A111-A112)

Recognition and Measurement Criteria

17. For accounting estimates that give rise to significant risks, the auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence about whether:

(a) management's decision to recognize, or to not recognize, the accounting estimates in the financial statements; and (Ref: Para. A113-A114)

(b) the selected measurement basis for the accounting estimates, (Ref: Para. A115)

are in accordance with the requirements of the applicable financial reporting framework.

Evaluating the Reasonableness of the Accounting Estimates, and Determining Misstatements

18. The auditor shall evaluate, based on the audit evidence, whether the accounting estimates in the financial statements are either reasonable in the context of the applicable financial reporting framework, or are misstated. (Ref: Para. A116-A119)

Disclosures Related to Accounting Estimates

19. The auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence about whether the disclosures in the financial statements related to accounting estimates are in accordance with the requirements of the applicable financial reporting framework. (Ref: Para. A120-A121)

20. For accounting estimates that give rise to significant risks, the auditor shall

also evaluate the adequacy of the disclosure of their estimation uncertainty in the financial statements in the context of the applicable financial reporting framework. (Ref: Para. A122-A123)

7 ISA 330, paragraph 18.

Indicators of Possible Management Bias

21. The auditor shall review the judgments and decisions made by management in the making of accounting estimates to identify whether there are indicators of possible management bias. Indicators of possible management bias do not themselves constitute misstatements for the purposes of drawing conclusions on the reasonableness of individual accounting estimates. (Ref: Para. A124-A125)

Written Representations

22. The auditor shall obtain written representations from management and, where appropriate, those charged with governance whether they believe significant assumptions used in making accounting estimates are reasonable. (Ref: Para. A126-A127)

Documentation

23. The auditor shall include in the audit documentation:[8]

    (a) The basis for the auditor's conclusions about the reasonableness of accounting estimates and their disclosure that give rise to significant risks; and

    (b) Indicators of possible management bias, if any. (Ref: Para. A128)

***

Application and Other Explanatory Material

Nature of Accounting Estimates (Ref: Para. 2)

A1. Because of the uncertainties inherent in business activities, some financial statement items can only be estimated. Further, the specific characteristics of an asset, liability or component of equity, or the basis of or method of measurement prescribed by the financial reporting framework, may give rise to the need to estimate a financial statement item. Some financial reporting frameworks prescribe specific methods of measurement and the disclosures that are required to be made in the financial statements, while other financial reporting frameworks are less specific. The Appendix to this ISA discusses fair value measurements and disclosures under different financial reporting frameworks.

A2. Some accounting estimates involve relatively low estimation uncertainty and may give rise to lower risks of material misstatements, for example:

[8] ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8-11, and paragraph A6.

- Accounting estimates arising in entities that engage in business activities that are not complex.
- Accounting estimates that are frequently made and updated because they relate to routine transactions.
- Accounting estimates derived from data that is readily available, such as published interest rate data or exchange-traded prices of securities. Such data may be referred to as "observable" in the context of a fair value accounting estimate.
- Fair value accounting estimates where the method of measurement prescribed by the applicable financial reporting framework is simple and applied easily to the asset or liability requiring measurement at fair value.
- Fair value accounting estimates where the model used to measure the accounting estimate is well-known or generally accepted, provided that the assumptions or inputs to the model are observable.

A3. For some accounting estimates, however, there may be relatively high estimation uncertainty, particularly where they are based on significant assumptions, for example:

- Accounting estimates relating to the outcome of litigation.
- Fair value accounting estimates for derivative financial instruments not publicly traded.
- Fair value accounting estimates for which a highly specialized entity-developed model is used or for which there are assumptions or inputs that cannot be observed in the marketplace.

A4. The degree of estimation uncertainty varies based on the nature of the accounting estimate, the extent to which there is a generally accepted method or model used to make the accounting estimate, and the subjectivity of the assumptions used to make the accounting estimate. In some cases, estimation uncertainty associated with an accounting estimate may be so great that the recognition criteria in the applicable financial reporting framework are not met and the accounting estimate cannot be made.

A5. Not all financial statement items requiring measurement at fair value, involve estimation uncertainty. For example, this may be the case for some financial statement items where there is an active and open market that provides readily available and reliable information on the prices at which actual exchanges occur, in which case the existence of published price quotations ordinarily is the best audit evidence of fair value. However, estimation uncertainty may exist even when the valuation method and data are well defined. For example, valuation of securities quoted on an active and open market at the listed market

price may require adjustment if the holding is significant in relation to the market or is subject to restrictions in marketability. In addition, general economic circumstances prevailing at the time, for example, illiquidity in a particular market, may impact estimation uncertainty.

A6. Additional examples of situations where accounting estimates, other than fair value accounting estimates, may be required include:

- Allowance for doubtful accounts.
- Inventory obsolescence.
- Warranty obligations.
- Depreciation method or asset useful life.
- Provision against the carrying amount of an investment where there is uncertainty regarding its recoverability.
- Outcome of long term contracts.
- Costs arising from litigation settlements and judgments.

A7. Additional examples of situations where fair value accounting estimates may be required include:

- Complex financial instruments, which are not traded in an active and open market.
- Share-based payments.
- Property or equipment held for disposal.
- Certain assets or liabilities acquired in a business combination, including goodwill and intangible assets.
- Transactions involving the exchange of assets or liabilities between independent parties without monetary consideration, for example, a non-monetary exchange of plant facilities in different lines of business.

A8. Estimation involves judgments based on information available when the financial statements are prepared. For many accounting estimates, these include making assumptions about matters that are uncertain at the time of estimation. The auditor is not responsible for predicting future conditions, transactions or events that, if known at the time of the audit, might have significantly affected management's actions or the assumptions used by management.

Management Bias

A9. Financial reporting frameworks often call for neutrality, that is, freedom from bias. Accounting estimates are imprecise, however, and can be influenced by management judgment. Such judgment may involve unintentional or

intentional management bias (for example, as a result of motivation to achieve a desired result). The susceptibility of an accounting estimate to management bias increases with the subjectivity involved in making it. Unintentional management bias and the potential for intentional management bias are inherent in subjective decisions that are often required in making an accounting estimate. For continuing audits, indicators of possible management bias identified during the audit of the preceding periods influence the planning and risk identification and assessment activities of the auditor in the current period.

A10. Management bias can be difficult to detect at an account level. It may only be identified when considered in the aggregate of groups of accounting estimates or all accounting estimates, or when observed over a number of accounting periods. Although some form of management bias is inherent in subjective decisions, in making such judgments there may be no intention by management to mislead the users of financial statements. Where, however, there is intention to mislead, management bias is fraudulent in nature.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A11. Public sector entities may have significant holdings of specialized assets for which there are no readily available and reliable sources of information for purposes of measurement at fair value or other current value bases, or a combination of both. Often specialized assets held do not generate cash flows and do not have an active market. Measurement at fair value therefore ordinarily requires estimation and may be complex, and in some rare cases may not be possible at all.

Risk Assessment Procedures and Related Activities (Ref: Para. 8)

A12. The risk assessment procedures and related activities required by paragraph 8 of this ISA assist the auditor in developing an expectation of the nature and type of accounting estimates that an entity may have. The auditor's primary consideration is whether the understanding that has been obtained is sufficient to identify and assess the risks of material misstatement in relation to accounting estimates, and to plan the nature, timing and extent of further audit procedures.

Obtaining an Understanding of the Requirements of the Applicable Financial Reporting Framework (Ref: Para. 8(a))

A13. Obtaining an understanding of the requirements of the applicable financial reporting framework assists the auditor in determining whether it, for example:

- Prescribes certain conditions for the recognition,[9] or methods for the measurement, of accounting estimates.

[9] Most financial reporting frameworks require incorporation in the balance sheet or income statement of items that satisfy their criteria for recognition. Disclosure of accounting policies or adding notes to the financial statements does not rectify a failure to recognize such items, including accounting estimates.

- Specifies certain conditions that permit or require measurement at a fair value, for example, by referring to management's intentions to carry out certain courses of action with respect to an asset or liability.
- Specifies required or permitted disclosures.

Obtaining this understanding also provides the auditor with a basis for discussion with management about how management has applied those requirements relevant to the accounting estimate, and the auditor's determination of whether they have been applied appropriately.

A14. Financial reporting frameworks may provide guidance for management on determining point estimates where alternatives exist. Some financial reporting frameworks, for example, require that the point estimate selected be the alternative that reflects management's judgment of the most likely outcome.[10] Others may require, for example, use of a discounted probability-weighted expected value. In some cases, management may be able to make a point estimate directly. In other cases, management may be able to make a reliable point estimate only after considering alternative assumptions or outcomes from which it is able to determine a point estimate.

A15. Financial reporting frameworks may require the disclosure of information concerning the significant assumptions to which the accounting estimate is particularly sensitive. Furthermore, where there is a high degree of estimation uncertainty, some financial reporting frameworks do not permit an accounting estimate to be recognized in the financial statements, but certain disclosures may be required in the notes to the financial statements.

Obtaining an Understanding of How Management Identifies the Need for Accounting Estimates (Ref: Para. 8(b))

A16. The preparation of the financial statements requires management to determine whether a transaction, event or condition gives rise to the need to make an accounting estimate, and that all necessary accounting estimates have been recognized, measured and disclosed in the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework.

A17. Management's identification of transactions, events and conditions that give rise to the need for accounting estimates is likely to be based on:

- Management's knowledge of the entity's business and the industry in which it operates.
- Management's knowledge of the implementation of business strategies in the current period.

[10] Different financial reporting frameworks may use different terminology to describe point estimates determined in this way.

- Where applicable, management's cumulative experience of preparing the entity's financial statements in prior periods.

In such cases, the auditor may obtain an understanding of how management identifies the need for accounting estimates primarily through inquiry of management. In other cases, where management's process is more structured, for example, when management has a formal risk management function, the auditor may perform risk assessment procedures directed at the methods and practices followed by management for periodically reviewing the circumstances that give rise to the accounting estimates and re-estimating the accounting estimates as necessary. The completeness of accounting estimates is often an important consideration of the auditor, particularly accounting estimates relating to liabilities.

A18. The auditor's understanding of the entity and its environment obtained during the performance of risk assessment procedures, together with other audit evidence obtained during the course of the audit, assist the auditor in identifying circumstances, or changes in circumstances, that may give rise to the need for an accounting estimate.

A19. Inquiries of management about changes in circumstances may include, for example, inquiries about whether:

- The entity has engaged in new types of transactions that may give rise to accounting estimates.
- Terms of transactions that gave rise to accounting estimates have changed.
- Accounting policies relating to accounting estimates have changed, as a result of changes to the requirements of the applicable financial reporting framework or otherwise.
- Regulatory or other changes outside the control of management have occurred that may require management to revise, or make new, accounting estimates.
- New conditions or events have occurred that may give rise to the need for new or revised accounting estimates.

A20. During the audit, the auditor may identify transactions, events and conditions that give rise to the need for accounting estimates that management failed to identify. ISA 315 deals with circumstances where the auditor identifies risks of material misstatement that management failed to identify, including determining whether there is a significant deficiency in internal control with regard to the entity's risk assessment processes.[11]

[11] ISA 315, paragraph 16.

Considerations Specific to Smaller Entities

A21. Obtaining this understanding for smaller entities is often less complex as their business activities are often limited and transactions are less complex. Further, often a single person, for example the owner-manager, identifies the need to make an accounting estimate and the auditor may focus inquiries accordingly.

Obtaining an Understanding of How Management Makes the Accounting Estimates (Ref: Para. 8(c))

A22. The preparation of the financial statements also requires management to establish financial reporting processes for making accounting estimates, including adequate internal control. Such processes include the following:

- Selecting appropriate accounting policies and prescribing estimation processes, including appropriate estimation or valuation methods, including, where applicable, models.
- Developing or identifying relevant data and assumptions that affect accounting estimates.
- Periodically reviewing the circumstances that give rise to the accounting estimates and re-estimating the accounting estimates as necessary.

A23. Matters that the auditor may consider in obtaining an understanding of how management makes the accounting estimates include, for example:

- The types of accounts or transactions to which the accounting estimates relate (for example, whether the accounting estimates arise from the recording of routine and recurring transactions or whether they arise from non-recurring or unusual transactions).
- Whether and, if so, how management has used recognized measurement techniques for making particular accounting estimates.
- Whether the accounting estimates were made based on data available at an interim date and, if so, whether and how management has taken into account the effect of events, transactions and changes in circumstances occurring between that date and the period end.

Method of Measurement, Including the Use of Models (Ref: Para. 8(c)(i))

A24. In some cases, the applicable financial reporting framework may prescribe the method of measurement for an accounting estimate, for example, a particular model that is to be used in measuring a fair value estimate. In many cases, however, the applicable financial reporting framework does not prescribe the method of measurement, or may specify alternative methods for measurement.

A25. When the applicable financial reporting framework does not prescribe a particular method to be used in the circumstances, matters that the auditor may consider in obtaining an understanding of the method or, where applicable the model, used to make accounting estimates include, for example:

- How management considered the nature of the asset or liability being estimated when selecting a particular method.
- Whether the entity operates in a particular business, industry or environment in which there are methods commonly used to make the particular type of accounting estimate.

A26. There may be greater risks of material misstatement, for example, in cases when management has internally developed a model to be used to make the accounting estimate or is departing from a method commonly used in a particular industry or environment.

Relevant Controls (Ref: Para. 8(c)(ii))

A27. Matters that the auditor may consider in obtaining an understanding of relevant controls include, for example, the experience and competence of those who make the accounting estimates, and controls related to:

- How management determines the completeness, relevance and accuracy of the data used to develop accounting estimates.
- The review and approval of accounting estimates, including the assumptions or inputs used in their development, by appropriate levels of management and, where appropriate, those charged with governance.
- The segregation of duties between those committing the entity to the underlying transactions and those responsible for making the accounting estimates, including whether the assignment of responsibilities appropriately takes account of the nature of the entity and its products or services (for example, in the case of a large financial institution, relevant segregation of duties may include an independent function responsible for estimation and validation of fair value pricing of the entity's proprietary financial products staffed by individuals whose remuneration is not tied to such products).

A28. Other controls may be relevant to making the accounting estimates depending on the circumstances. For example, if the entity uses specific models for making accounting estimates, management may put into place specific policies and procedures around such models. Relevant controls may include, for example, those established over:

- The design and development, or selection, of a particular model for a particular purpose.

- The use of the model.
- The maintenance and periodic validation of the integrity of the model.

Management's Use of Experts (Ref: Para. 8(c)(iii))

A29. Management may have, or the entity may employ individuals with, the experience and competence necessary to make the required point estimates. In some cases, however, management may need to engage an expert to make, or assist in making, them. This need may arise because of, for example:

- The specialized nature of the matter requiring estimation, for example, the measurement of mineral or hydrocarbon reserves in extractive industries.
- The technical nature of the models required to meet the relevant requirements of the applicable financial reporting framework, as may be the case in certain measurements at fair value.
- The unusual or infrequent nature of the condition, transaction or event requiring an accounting estimate.

Considerations specific to smaller entities

A30. In smaller entities, the circumstances requiring an accounting estimate often are such that the owner-manager is capable of making the required point estimate. In some cases, however, an expert will be needed. Discussion with the owner-manager early in the audit process about the nature of any accounting estimates, the completeness of the required accounting estimates, and the adequacy of the estimating process may assist the owner-manager in determining the need to use an expert.

Assumptions (Ref: Para. 8(c)(iv))

A31. Assumptions are integral components of accounting estimates. Matters that the auditor may consider in obtaining an understanding of the assumptions underlying the accounting estimates include, for example:

- The nature of the assumptions, including which of the assumptions are likely to be significant assumptions.
- How management assesses whether the assumptions are relevant and complete (that is, that all relevant variables have been taken into account).
- Where applicable, how management determines that the assumptions used are internally consistent.
- Whether the assumptions relate to matters within the control of management (for example, assumptions about the maintenance

programs that may affect the estimation of an asset's useful life), and how they conform to the entity's business plans and the external environment, or to matters that are outside its control (for example, assumptions about interest rates, mortality rates, potential judicial or regulatory actions, or the variability and the timing of future cash flows).

- The nature and extent of documentation, if any, supporting the assumptions.

Assumptions may be made or identified by an expert to assist management in making the accounting estimates. Such assumptions, when used by management, become management's assumptions.

A32. In some cases, assumptions may be referred to as inputs, for example, where management uses a model to make an accounting estimate, though the term inputs may also be used to refer to the underlying data to which specific assumptions are applied.

A33. Management may support assumptions with different types of information drawn from internal and external sources, the relevance and reliability of which will vary. In some cases, an assumption may be reliably based on applicable information from either external sources (for example, published interest rate or other statistical data) or internal sources (for example, historical information or previous conditions experienced by the entity). In other cases, an assumption may be more subjective, for example, where the entity has no experience or external sources from which to draw.

A34. In the case of fair value accounting estimates, assumptions reflect, or are consistent with, what knowledgeable, willing arm's length parties (sometimes referred to as "marketplace participants" or equivalent) would use in determining fair value when exchanging an asset or settling a liability. Specific assumptions will also vary with the characteristics of the asset or liability being valued, the valuation method used (for example, a market approach, or an income approach) and the requirements of the applicable financial reporting framework.

A35. With respect to fair value accounting estimates, assumptions or inputs vary in terms of their source and bases, as follows:

(a) Those that reflect what marketplace participants would use in pricing an asset or liability developed based on market data obtained from sources independent of the reporting entity (sometimes referred to as "observable inputs" or equivalent).

(b) Those that reflect the entity's own judgments about what assumptions marketplace participants would use in pricing the asset or liability

developed based on the best information available in the circumstances (sometimes referred to as "unobservable inputs" or equivalent).

In practice, however, the distinction between (a) and (b) is not always apparent. Further, it may be necessary for management to select from a number of different assumptions used by different marketplace participants.

A36. The extent of subjectivity, such as whether an assumption or input is observable, influences the degree of estimation uncertainty and thereby the auditor's assessment of the risks of material misstatement for a particular accounting estimate.

Changes in Methods for Making Accounting Estimates (Ref: Para. 8(c)(v))

A37. In evaluating how management makes the accounting estimates, the auditor is required to understand whether there has been or ought to have been a change from the prior period in the methods for making the accounting estimates. A specific estimation method may need to be changed in response to changes in the environment or circumstances affecting the entity or in the requirements of the applicable financial reporting framework. If management has changed the method for making an accounting estimate, it is important that management can demonstrate that the new method is more appropriate, or is itself a response to such changes. For example, if management changes the basis of making an accounting estimate from a mark-to-market approach to using a model, the auditor challenges whether management's assumptions about the marketplace are reasonable in light of economic circumstances.

Estimation Uncertainty (Ref: Para. 8(c)(vi))

A38. Matters that the auditor may consider in obtaining an understanding of whether and, if so, how management has assessed the effect of estimation uncertainty include, for example:

- Whether and, if so, how management has considered alternative assumptions or outcomes by, for example, performing a sensitivity analysis to determine the effect of changes in the assumptions on an accounting estimate.
- How management determines the accounting estimate when analysis indicates a number of outcome scenarios.
- Whether management monitors the outcome of accounting estimates made in the prior period, and whether management has appropriately responded to the outcome of that monitoring procedure.

Reviewing Prior Period Accounting Estimates (Ref: Para. 9)

A39. The outcome of an accounting estimate will often differ from the accounting estimate recognized in the prior period financial statements. By performing

risk assessment procedures to identify and understand the reasons for such differences, the auditor may obtain:

- Information regarding the effectiveness of management's prior period estimation process, from which the auditor can judge the likely effectiveness of management's current process.
- Audit evidence that is pertinent to the re-estimation, in the current period, of prior period accounting estimates.
- Audit evidence of matters, such as estimation uncertainty, that may be required to be disclosed in the financial statements.

A40. The review of prior period accounting estimates may also assist the auditor, in the current period, in identifying circumstances or conditions that increase the susceptibility of accounting estimates to, or indicate the presence of, possible management bias. The auditor's professional skepticism assists in identifying such circumstances or conditions and in determining the nature, timing and extent of further audit procedures.

A41. A retrospective review of management judgments and assumptions related to significant accounting estimates is also required by ISA 240.[12] That review is conducted as part of the requirement for the auditor to design and perform procedures to review accounting estimates for biases that could represent a risk of material misstatement due to fraud, in response to the risks of management override of controls. As a practical matter, the auditor's review of prior period accounting estimates as a risk assessment procedure in accordance with this ISA may be carried out in conjunction with the review required by ISA 240.

A42. The auditor may judge that a more detailed review is required for those accounting estimates that were identified during the prior period audit as having high estimation uncertainty, or for those accounting estimates that have changed significantly from the prior period. On the other hand, for example, for accounting estimates that arise from the recording of routine and recurring transactions, the auditor may judge that the application of analytical procedures as risk assessment procedures is sufficient for purposes of the review.

A43. For fair value accounting estimates and other accounting estimates based on current conditions at the measurement date, more variation may exist between the fair value amount recognized in the prior period financial statements and the outcome or the amount re-estimated for the purpose of the current period. This is because the measurement objective for such accounting estimates deals with perceptions about value at a point in time, which may change significantly and rapidly as the environment in which the entity operates

12 ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements," paragraph 32(b)(ii).

changes. The auditor may therefore focus the review on obtaining information that would be relevant to identifying and assessing risks of material misstatement. For example, in some cases obtaining an understanding of changes in marketplace participant assumptions which affected the outcome of a prior period fair value accounting estimate may be unlikely to provide relevant information for audit purposes. If so, then the auditor's consideration of the outcome of prior period fair value accounting estimates may be directed more towards understanding the effectiveness of management's prior estimation process, that is, management's track record, from which the auditor can judge the likely effectiveness of management's current process.

A44. A difference between the outcome of an accounting estimate and the amount recognized in the prior period financial statements does not necessarily represent a misstatement of the prior period financial statements. However, it may do so if, for example, the difference arises from information that was available to management when the prior period's financial statements were finalized, or that could reasonably be expected to have been obtained and taken into account in the preparation of those financial statements. Many financial reporting frameworks contain guidance on distinguishing between changes in accounting estimates that constitute misstatements and changes that do not, and the accounting treatment required to be followed.

Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement

Estimation Uncertainty (Ref: Para. 10)

A45. The degree of estimation uncertainty associated with an accounting estimate may be influenced by factors such as:

- The extent to which the accounting estimate depends on judgment.
- The sensitivity of the accounting estimate to changes in assumptions.
- The existence of recognized measurement techniques that may mitigate the estimation uncertainty (though the subjectivity of the assumptions used as inputs may nevertheless give rise to estimation uncertainty).
- The length of the forecast period, and the relevance of data drawn from past events to forecast future events.
- The availability of reliable data from external sources.
- The extent to which the accounting estimate is based on observable or unobservable inputs.

The degree of estimation uncertainty associated with an accounting estimate may influence the estimate's susceptibility to bias.

A46. Matters that the auditor considers in assessing the risks of material misstatement may also include:

- The actual or expected magnitude of an accounting estimate.
- The recorded amount of the accounting estimate (that is, management's point estimate) in relation to the amount expected by the auditor to be recorded.
- Whether management has used an expert in making the accounting estimate.
- The outcome of the review of prior period accounting estimates.

High Estimation Uncertainty and Significant Risks (Ref: Para. 11)

A47. Examples of accounting estimates that may have high estimation uncertainty include the following:

- Accounting estimates that are highly dependent upon judgment, for example, judgments about the outcome of pending litigation or the amount and timing of future cash flows dependent on uncertain events many years in the future.
- Accounting estimates that are not calculated using recognized measurement techniques.
- Accounting estimates where the results of the auditor's review of similar accounting estimates made in the prior period financial statements indicate a substantial difference between the original accounting estimate and the actual outcome.
- Fair value accounting estimates for which a highly specialized entity-developed model is used or for which there are no observable inputs.

A48. A seemingly immaterial accounting estimate may have the potential to result in a material misstatement due to the estimation uncertainty associated with the estimation; that is, the size of the amount recognized or disclosed in the financial statements for an accounting estimate may not be an indicator of its estimation uncertainty.

A49. In some circumstances, the estimation uncertainty is so high that a reasonable accounting estimate cannot be made. The applicable financial reporting framework may, therefore, preclude recognition of the item in the financial statements, or its measurement at fair value. In such cases, the significant risks relate not only to whether an accounting estimate should be recognized, or whether it should be measured at fair value, but also to the adequacy of the disclosures. With respect to such accounting estimates, the applicable financial reporting framework may require disclosure of the accounting estimates and the high estimation uncertainty associated with them (see paragraphs A120-A123).

A50. If the auditor determines that an accounting estimate gives rise to a significant risk, the auditor is required to obtain an understanding of the entity's controls, including control activities.[13]

A51. In some cases, the estimation uncertainty of an accounting estimate may cast significant doubt about the entity's ability to continue as a going concern. ISA 570[14] establishes requirements and provides guidance in such circumstances.

Responses to the Assessed Risks of Material Misstatement (Ref: Para. 12)

A52. ISA 330 requires the auditor to design and perform audit procedures whose nature, timing and extent are responsive to the assessed risks of material misstatement in relation to accounting estimates at both the financial statement and assertion levels.[15] Paragraphs A53-A115 focus on specific responses at the assertion level only.

Application of the Requirements of the Applicable Financial Reporting Framework (Ref: Para. 12(a))

A53. Many financial reporting frameworks prescribe certain conditions for the recognition of accounting estimates and specify the methods for making them and required disclosures. Such requirements may be complex and require the application of judgment. Based on the understanding obtained in performing risk assessment procedures, the requirements of the applicable financial reporting framework that may be susceptible to misapplication or differing interpretations become the focus of the auditor's attention.

A54. Determining whether management has appropriately applied the requirements of the applicable financial reporting framework is based, in part, on the auditor's understanding of the entity and its environment. For example, the measurement of the fair value of some items, such as intangible assets acquired in a business combination, may involve special considerations that are affected by the nature of the entity and its operations.

A55. In some situations, additional audit procedures, such as the inspection by the auditor of the current physical condition of an asset, may be necessary to determine whether management has appropriately applied the requirements of the applicable financial reporting framework.

A56. The application of the requirements of the applicable financial reporting framework requires management to consider changes in the environment or circumstances that affect the entity. For example, the introduction of an active

13 ISA 315, paragraph 29.

14 ISA 570, "Going Concern."

15 ISA 330, paragraphs 5-6.

market for a particular class of asset or liability may indicate that the use of discounted cash flows to estimate the fair value of such asset or liability is no longer appropriate.

Consistency in Methods and Basis for Changes (Ref: Para. 12(b))

A57. The auditor's consideration of a change in an accounting estimate, or in the method for making it from the prior period, is important because a change that is not based on a change in circumstances or new information is considered arbitrary. Arbitrary changes in an accounting estimate result in inconsistent financial statements over time and may give rise to a financial statement misstatement or be an indicator of possible management bias.

A58. Management often is able to demonstrate good reason for a change in an accounting estimate or the method for making an accounting estimate from one period to another based on a change in circumstances. What constitutes a good reason, and the adequacy of support for management's contention that there has been a change in circumstances that warrants a change in an accounting estimate or the method for making an accounting estimate, are matters of judgment.

Responses to the Assessed Risks of Material Misstatements (Ref: Para. 13)

A59. The auditor's decision as to which response, individually or in combination, in paragraph 13 to undertake to respond to the risks of material misstatement may be influenced by such matters as:

- The nature of the accounting estimate, including whether it arises from routine or non routine transactions.
- Whether the procedure(s) is expected to effectively provide the auditor with sufficient appropriate audit evidence.
- The assessed risk of material misstatement, including whether the assessed risk is a significant risk.

A60. For example, when evaluating the reasonableness of the allowance for doubtful accounts, an effective procedure for the auditor may be to review subsequent cash collections in combination with other procedures. Where the estimation uncertainty associated with an accounting estimate is high, for example, an accounting estimate based on a proprietary model for which there are unobservable inputs, it may be that a combination of the responses to assessed risks in paragraph 13 is necessary in order to obtain sufficient appropriate audit evidence.

A61. Additional guidance explaining the circumstances in which each of the responses may be appropriate is provided in paragraphs A62-A95.

Events Occurring Up to the Date of the Auditor's Report (Ref: Para. 13(a))

A62. Determining whether events occurring up to the date of the auditor's report provide audit evidence regarding the accounting estimate may be an appropriate response when such events are expected to:

- Occur; and
- Provide audit evidence that confirms or contradicts the accounting estimate.

A63. Events occurring up to the date of the auditor's report may sometimes provide sufficient appropriate audit evidence about an accounting estimate. For example, sale of the complete inventory of a superseded product shortly after the period end may provide audit evidence relating to the estimate of its net realizable value. In such cases, there may be no need to perform additional audit procedures on the accounting estimate, provided that sufficient appropriate evidence about the events is obtained.

A64. For some accounting estimates, events occurring up to the date of the auditor's report are unlikely to provide audit evidence regarding the accounting estimate. For example, the conditions or events relating to some accounting estimates develop only over an extended period. Also, because of the measurement objective of fair value accounting estimates, information after the period-end may not reflect the events or conditions existing at the balance sheet date and therefore may not be relevant to the measurement of the fair value accounting estimate. Paragraph 13 identifies other responses to the risks of material misstatement that the auditor may undertake.

A65. In some cases, events that contradict the accounting estimate may indicate that management has ineffective processes for making accounting estimates, or that there is management bias in the making of accounting estimates.

A66. Even though the auditor may decide not to undertake this approach in respect of specific accounting estimates, the auditor is required to comply with ISA 560.[16] The auditor is required to perform audit procedures designed to obtain sufficient appropriate audit evidence that all events occurring between the date of the financial statements and the date of the auditor's report that require adjustment of, or disclosure in, the financial statements have been identified[17] and appropriately reflected in the financial statements.[18] Because the measurement of many accounting estimates, other than fair value accounting estimates, usually depends on the outcome of future conditions, transactions or events, the auditor's work under ISA 560 is particularly relevant.

16 ISA 560, "Subsequent Events."

17 ISA 560, paragraph 6.

18 ISA 560, paragraph 8.

Considerations specific to smaller entities

A67. When there is a longer period between the balance sheet date and the date of the auditor's report, the auditor's review of events in this period may be an effective response for accounting estimates other than fair value accounting estimates. This may particularly be the case in some smaller owner-managed entities, especially when management does not have formalized control procedures over accounting estimates.

Testing How Management Made the Accounting Estimate (Ref: Para. 13(b))

A68. Testing how management made the accounting estimate and the data on which it is based may be an appropriate response when the accounting estimate is a fair value accounting estimate developed on a model that uses observable and unobservable inputs. It may also be appropriate when, for example:

- The accounting estimate is derived from the routine processing of data by the entity's accounting system.
- The auditor's review of similar accounting estimates made in the prior period financial statements suggests that management's current period process is likely to be effective.
- The accounting estimate is based on a large population of items of a similar nature that individually are not significant.

A69. Testing how management made the accounting estimate may involve, for example:

- Testing the extent to which data on which the accounting estimate is based is accurate, complete and relevant, and whether the accounting estimate has been properly determined using such data and management assumptions.
- Considering the source, relevance and reliability of external data or information, including that received from external experts engaged by management to assist in making an accounting estimate.
- Recalculating the accounting estimate, and reviewing information about an accounting estimate for internal consistency.
- Considering management's review and approval processes.

Considerations specific to smaller entities

A70. In smaller entities, the process for making accounting estimates is likely to be less structured than in larger entities. Smaller entities with active management involvement may not have extensive descriptions of accounting procedures, sophisticated accounting records, or written policies. Even if the entity has no

formal established process, it does not mean that management is not able to provide a basis upon which the auditor can test the accounting estimate.

Evaluating the method of measurement (Ref: Para. 13(b)(i))

A71. When the applicable financial reporting framework does not prescribe the method of measurement, evaluating whether the method used, including any applicable model, is appropriate in the circumstances is a matter of professional judgment.

A72. For this purpose, matters that the auditor may consider include, for example, whether:

- Management's rationale for the method selected is reasonable.
- Management has sufficiently evaluated and appropriately applied the criteria, if any, provided in the applicable financial reporting framework to support the selected method.
- The method is appropriate in the circumstances given the nature of the asset or liability being estimated and the requirements of the applicable financial reporting framework relevant to accounting estimates.
- The method is appropriate in relation to the business, industry and environment in which the entity operates.

A73. In some cases, management may have determined that different methods result in a range of significantly different estimates. In such cases, obtaining an understanding of how the entity has investigated the reasons for these differences may assist the auditor in evaluating the appropriateness of the method selected.

Evaluating the use of models

A74. In some cases, particularly when making fair value accounting estimates, management may use a model. Whether the model used is appropriate in the circumstances may depend on a number of factors, such as the nature of the entity and its environment, including the industry in which it operates, and the specific asset or liability being measured.

A75. The extent to which the following considerations are relevant depends on the circumstances, including whether the model is one that is commercially available for use in a particular sector or industry, or a proprietary model. In some cases, an entity may use an expert to develop and test a model.

A76. Depending on the circumstances, matters that the auditor may also consider in testing the model include, for example, whether:

- The model is validated prior to usage, with periodic reviews to ensure it is still suitable for its intended use. The entity's validation process may include evaluation of:
  - The model's theoretical soundness and mathematical integrity, including the appropriateness of model parameters.
  - The consistency and completeness of the model's inputs with market practices.
  - The model's output as compared to actual transactions.
- Appropriate change control policies and procedures exist.
- The model is periodically calibrated and tested for validity, particularly when inputs are subjective.
- Adjustments are made to the output of the model, including in the case of fair value accounting estimates, whether such adjustments reflect the assumptions marketplace participants would use in similar circumstances.
- The model is adequately documented, including the model's intended applications and limitations and its key parameters, required inputs, and results of any validation analysis performed.

Assumptions used by management (Ref: Para. 13(b)(ii))

A77. The auditor's evaluation of the assumptions used by management is based only on information available to the auditor at the time of the audit. Audit procedures dealing with management assumptions are performed in the context of the audit of the entity's financial statements, and not for the purpose of providing an opinion on assumptions themselves.

A78. Matters that the auditor may consider in evaluating the reasonableness of the assumptions used by management include, for example:

- Whether individual assumptions appear reasonable.
- Whether the assumptions are interdependent and internally consistent.
- Whether the assumptions appear reasonable when considered collectively or in conjunction with other assumptions, either for that accounting estimate or for other accounting estimates.
- In the case of fair value accounting estimates, whether the assumptions appropriately reflect observable marketplace assumptions.

A79. The assumptions on which accounting estimates are based may reflect what management expects will be the outcome of specific objectives and strategies. In such cases, the auditor may perform audit procedures to evaluate the

reasonableness of such assumptions by considering, for example, whether the assumptions are consistent with:

- The general economic environment and the entity's economic circumstances.
- The plans of the entity.
- Assumptions made in prior periods, if relevant.
- Experience of, or previous conditions experienced by, the entity, to the extent this historical information may be considered representative of future conditions or events.
- Other assumptions used by management relating to the financial statements.

A80. The reasonableness of the assumptions used may depend on management's intent and ability to carry out certain courses of action. Management often documents plans and intentions relevant to specific assets or liabilities and the financial reporting framework may require it to do so. Although the extent of audit evidence to be obtained about management's intent and ability is a matter of professional judgment, the auditor's procedures may include the following:

- Review of management's history of carrying out its stated intentions.
- Review of written plans and other documentation, including, where applicable, formally approved budgets, authorizations or minutes.
- Inquiry of management about its reasons for a particular course of action.
- Review of events occurring subsequent to the date of the financial statements and up to the date of the auditor's report.
- Evaluation of the entity's ability to carry out a particular course of action given the entity's economic circumstances, including the implications of its existing commitments.

Certain financial reporting frameworks, however, may not permit management's intentions or plans to be taken into account when making an accounting estimate. This is often the case for fair value accounting estimates because their measurement objective requires that assumptions reflect those used by marketplace participants.

A81. Matters that the auditor may consider in evaluating the reasonableness of assumptions used by management underlying fair value accounting estimates, in addition to those discussed above where applicable, may include, for example:

- Where relevant, whether and, if so, how management has incorporated market-specific inputs into the development of assumptions.

- Whether the assumptions are consistent with observable market conditions, and the characteristics of the asset or liability being measured at fair value.
- Whether the sources of market-participant assumptions are relevant and reliable, and how management has selected the assumptions to use when a number of different market participant assumptions exist.
- Where appropriate, whether and, if so, how management considered assumptions used in, or information about, comparable transactions, assets or liabilities.

A82. Further, fair value accounting estimates may comprise observable inputs as well as unobservable inputs. Where fair value accounting estimates are based on unobservable inputs, matters that the auditor may consider include, for example, how management supports the following:

- The identification of the characteristics of marketplace participants relevant to the accounting estimate.
- Modifications it has made to its own assumptions to reflect its view of assumptions marketplace participants would use.
- Whether it has incorporated the best information available in the circumstances.
- Where applicable, how its assumptions take account of comparable transactions, assets or liabilities.

If there are unobservable inputs, it is more likely that the auditor's evaluation of the assumptions will need to be combined with other responses to assessed risks in paragraph 13 in order to obtain sufficient appropriate audit evidence. In such cases, it may be necessary for the auditor to perform other audit procedures, for example, examining documentation supporting the review and approval of the accounting estimate by appropriate levels of management and, where appropriate, by those charged with governance.

A83. In evaluating the reasonableness of the assumptions supporting an accounting estimate, the auditor may identify one or more significant assumptions. If so, it may indicate that the accounting estimate has high estimation uncertainty and may, therefore, give rise to a significant risk. Additional responses to significant risks are described in paragraphs A102-A115.

Testing the Operating Effectiveness of Controls (Ref: Para. 13(c))

A84. Testing the operating effectiveness of the controls over how management made the accounting estimate may be an appropriate response when management's process has been well-designed, implemented and maintained, for example:

- Controls exist for the review and approval of the accounting estimates by appropriate levels of management and, where appropriate, by those charged with governance.
- The accounting estimate is derived from the routine processing of data by the entity's accounting system.

A85. Testing the operating effectiveness of the controls is required when:

(a) The auditor's assessment of risks of material misstatement at the assertion level includes an expectation that controls over the process are operating effectively; or

(b) Substantive procedures alone do not provide sufficient appropriate audit evidence at the assertion level.[19]

Considerations specific to smaller entities

A86. Controls over the process to make an accounting estimate may exist in smaller entities, but the formality with which they operate varies. Further, smaller entities may determine that certain types of controls are not necessary because of active management involvement in the financial reporting process. In the case of very small entities, however, there may not be many controls that the auditor can identify. For this reason, the auditor's response to the assessed risks is likely to be substantive in nature, with the auditor performing one or more of the other responses in paragraph 13.

Developing a Point Estimate or Range (Ref: Para. 13(d))

A87. Developing a point estimate or a range to evaluate management's point estimate may be an appropriate response where, for example:

- An accounting estimate is not derived from the routine processing of data by the accounting system.
- The auditor's review of similar accounting estimates made in the prior period financial statements suggests that management's current period process is unlikely to be effective.
- The entity's controls within and over management's processes for determining accounting estimates are not well designed or properly implemented.
- Events or transactions between the period end and the date of the auditor's report contradict management's point estimate.

[19] ISA 330, paragraph 8.

- There are alternative sources of relevant data available to the auditor which can be used in making a point estimate or a range.

A88. Even where the entity's controls are well designed and properly implemented, developing a point estimate or a range may be an effective or efficient response to the assessed risks. In other situations, the auditor may consider this approach as part of determining whether further procedures are necessary and, if so, their nature and extent.

A89. The approach taken by the auditor in developing either a point estimate or a range may vary based on what is considered most effective in the circumstances. For example, the auditor may initially develop a preliminary point estimate, and then assess its sensitivity to changes in assumptions to ascertain a range with which to evaluate management's point estimate. Alternatively, the auditor may begin by developing a range for purposes of determining, where possible, a point estimate.

A90. The ability of the auditor to make a point estimate, as opposed to a range, depends on several factors, including the model used, the nature and extent of data available and the estimation uncertainty involved with the accounting estimate. Further, the decision to develop a point estimate or range may be influenced by the applicable financial reporting framework, which may prescribe the point estimate that is to be used after consideration of the alternative outcomes and assumptions, or prescribe a specific measurement method (for example, the use of a discounted probability-weighted expected value).

A91. The auditor may develop a point estimate or a range in a number of ways, for example, by:

- Using a model, for example, one that is commercially available for use in a particular sector or industry, or a proprietary or auditor-developed model.
- Further developing management's consideration of alternative assumptions or outcomes, for example, by introducing a different set of assumptions.
- Employing or engaging a person with specialized expertise to develop or execute the model, or to provide relevant assumptions.
- Making reference to other comparable conditions, transactions or events, or, where relevant, markets for comparable assets or liabilities.

Understanding Management's Assumptions or Method (Ref: Para. 13(d)(i))

A92. When the auditor makes a point estimate or a range and uses assumptions or a method different from those used by management, paragraph 13(d)(i) requires the auditor to obtain a sufficient understanding of the assumptions or method used by management in making the accounting estimate. This understanding

provides the auditor with information that may be relevant to the auditor's development of an appropriate point estimate or range. Further, it assists the auditor to understand and evaluate any significant differences from management's point estimate. For example, a difference may arise because the auditor used different, but equally valid, assumptions as compared with those used by management. This may reveal that the accounting estimate is highly sensitive to certain assumptions and therefore subject to high estimation uncertainty, indicating that the accounting estimate may be a significant risk. Alternatively, a difference may arise as a result of a factual error made by management. Depending on the circumstances, the auditor may find it helpful in drawing conclusions to discuss with management the basis for the assumptions used and their validity, and the difference, if any, in the approach taken to making the accounting estimate.

Narrowing a Range (Ref: Para. 13(d)(ii))

A93. When the auditor concludes that it is appropriate to use a range to evaluate the reasonableness of management's point estimate (the auditor's range), paragraph 13(d)(ii) requires that range to encompass all "reasonable outcomes" rather than all possible outcomes. The range cannot be one that comprises all possible outcomes if it is to be useful, as such a range would be too wide to be effective for purposes of the audit. The auditor's range is useful and effective when it is sufficiently narrow to enable the auditor to conclude whether the accounting estimate is misstated.

A94. Ordinarily, a range that has been narrowed to be equal to or less than performance materiality is adequate for the purposes of evaluating the reasonableness of management's point estimate. However, particularly in certain industries, it may not be possible to narrow the range to below such an amount. This does not necessarily preclude recognition of the accounting estimate. It may indicate, however, that the estimation uncertainty associated with the accounting estimate is such that it gives rise to a significant risk. Additional responses to significant risks are described in paragraphs A102-A115.

A95. Narrowing the range to a position where all outcomes within the range are considered reasonable may be achieved by:

(a) Eliminating from the range those outcomes at the extremities of the range judged by the auditor to be unlikely to occur; and

(b) Continuing to narrow the range, based on audit evidence available, until the auditor concludes that all outcomes within the range are considered reasonable. In some rare cases, the auditor may be able to narrow the range until the audit evidence indicates a point estimate.

Considering whether Specialized Skills or Knowledge Are Required (Ref: Para. 14)

A96. In planning the audit, the auditor is required to ascertain the nature, timing and extent of resources necessary to perform the audit engagement.[20] This may include, as necessary, the involvement of those with specialized skills or knowledge. In addition, ISA 220 requires the engagement partner to be satisfied that the engagement team, and any auditor's external experts who are not part of the engagement team, collectively have the appropriate competence and capabilities to perform the audit engagement.[21] During the course of the audit of accounting estimates the auditor may identify, in light of the experience of the auditor and the circumstances of the engagement, the need for specialized skills or knowledge to be applied in relation to one or more aspects of the accounting estimates.

A97. Matters that may affect the auditor's consideration of whether specialized skills or knowledge is required include, for example:

- The nature of the underlying asset, liability or component of equity in a particular business or industry (for example, mineral deposits, agricultural assets, complex financial instruments).
- A high degree of estimation uncertainty.
- Complex calculations or specialized models are involved, for example, when estimating fair values when there is no observable market.
- The complexity of the requirements of the applicable financial reporting framework relevant to accounting estimates, including whether there are areas known to be subject to differing interpretation or practice is inconsistent or developing.
- The procedures the auditor intends to undertake in responding to assessed risks.

A98. For the majority of accounting estimates, even when there is estimation uncertainty, it is unlikely that specialized skills or knowledge will be required. For example, it is unlikely that specialized skills or knowledge would be necessary for an auditor to evaluate an allowance for doubtful accounts.

A99. However, the auditor may not possess the specialized skills or knowledge required when the matter involved is in a field other than accounting or auditing and may need to obtain it from an auditor's expert. ISA 620[22] establishes requirements and provides guidance in determining the need to

[20] ISA 300, "Planning an Audit of Financial Statements," paragraph 8(e).

[21] ISA 220, "Quality Control for an Audit of Financial Statements," paragraph 14.

[22] ISA 620, "Using the Work of an Auditor's Expert."

employ or engage an auditor's expert and the auditor's responsibilities when using the work of an auditor's expert.

A100. Further, in some cases, the auditor may conclude that it is necessary to obtain specialized skills or knowledge related to specific areas of accounting or auditing. Individuals with such skills or knowledge may be employed by the auditor's firm or engaged from an external organization outside of the auditor's firm. Where such individuals perform audit procedures on the engagement, they are part of the engagement team and accordingly, they are subject to the requirements in ISA 220.

A101. Depending on the auditor's understanding and experience of working with the auditor's expert or those other individuals with specialized skills or knowledge, the auditor may consider it appropriate to discuss matters such as the requirements of the applicable financial reporting framework with the individuals involved to establish that their work is relevant for audit purposes.

Further Substantive Procedures to Respond to Significant Risks (Ref: Para. 15)

A102. In auditing accounting estimates that give rise to significant risks, the auditor's further substantive procedures are focused on the evaluation of:

(a) How management has assessed the effect of estimation uncertainty on the accounting estimate, and the effect such uncertainty may have on the appropriateness of the recognition of the accounting estimate in the financial statements; and

(b) The adequacy of related disclosures.

Estimation Uncertainty

Management's Consideration of Estimation Uncertainty (Ref: Para. 15(a))

A103. Management may evaluate alternative assumptions or outcomes of the accounting estimates through a number of methods, depending on the circumstances. One possible method used by management is to undertake a sensitivity analysis. This might involve determining how the monetary amount of an accounting estimate varies with different assumptions. Even for accounting estimates measured at fair value there can be variation because different market participants will use different assumptions. A sensitivity analysis could lead to the development of a number of outcome scenarios, sometimes characterized as a range of outcomes by management, such as "pessimistic" and "optimistic" scenarios.

A104. A sensitivity analysis may demonstrate that an accounting estimate is not sensitive to changes in particular assumptions. Alternatively, it may demonstrate that the accounting estimate is sensitive to one or more assumptions that then become the focus of the auditor's attention.

A105. This is not intended to suggest that one particular method of addressing estimation uncertainty (such as sensitivity analysis) is more suitable than another, or that management's consideration of alternative assumptions or outcomes needs to be conducted through a detailed process supported by extensive documentation. Rather, it is whether management has assessed how estimation uncertainty may affect the accounting estimate that is important, not the specific manner in which it is done. Accordingly, where management has not considered alternative assumptions or outcomes, it may be necessary for the auditor to discuss with management, and request support for, how it has addressed the effects of estimation uncertainty on the accounting estimate.

Considerations specific to smaller entities

A106. Smaller entities may use simple means to assess the estimation uncertainty. In addition to the auditor's review of available documentation, the auditor may obtain other audit evidence of management consideration of alternative assumptions or outcomes by inquiry of management. In addition, management may not have the expertise to consider alternative outcomes or otherwise address the estimation uncertainty of the accounting estimate. In such cases, the auditor may explain to management the process or the different methods available for doing so, and the documentation thereof. This would not, however, change the responsibilities of management for the preparation of the financial statements.

Significant Assumptions (Ref: Para. 15(b))

A107. An assumption used in making an accounting estimate may be deemed to be significant if a reasonable variation in the assumption would materially affect the measurement of the accounting estimate.

A108. Support for significant assumptions derived from management's knowledge may be obtained from management's continuing processes of strategic analysis and risk management. Even without formal established processes, such as may be the case in smaller entities, the auditor may be able to evaluate the assumptions through inquiries of and discussions with management, along with other audit procedures in order to obtain sufficient appropriate audit evidence.

A109. The auditor's considerations in evaluating assumptions made by management are described in paragraphs A77-A83.

Management Intent and Ability (Ref: Para. 15(c))

A110. The auditor's considerations in relation to assumptions made by management and management's intent and ability are described in paragraphs A13 and A80.

Development of a Range (Ref: Para. 16)

A111. In preparing the financial statements, management may be satisfied that it has adequately addressed the effects of estimation uncertainty on the accounting estimates that give rise to significant risks. In some circumstances, however, the auditor may view the efforts of management as inadequate. This may be the case, for example, where, in the auditor's judgment:

- Sufficient appropriate audit evidence could not be obtained through the auditor's evaluation of how management has addressed the effects of estimation uncertainty.
- It is necessary to explore further the degree of estimation uncertainty associated with an accounting estimate, for example, where the auditor is aware of wide variation in outcomes for similar accounting estimates in similar circumstances.
- It is unlikely that other audit evidence can be obtained, for example, through the review of events occurring up to the date of the auditor's report.
- Indicators of management bias in the making of accounting estimates may exist.

A112. The auditor's considerations in determining a range for this purpose are described in paragraphs A87-A95.

Recognition and Measurement Criteria

Recognition of the Accounting Estimates in the Financial Statements (Ref: Para. 17(a))

A113. Where management has recognized an accounting estimate in the financial statements, the focus of the auditor's evaluation is on whether the measurement of the accounting estimate is sufficiently reliable to meet the recognition criteria of the applicable financial reporting framework.

A114. With respect to accounting estimates that have not been recognized, the focus of the auditor's evaluation is on whether the recognition criteria of the applicable financial reporting framework have in fact been met. Even where an accounting estimate has not been recognized, and the auditor concludes that this treatment is appropriate, there may be a need for disclosure of the circumstances in the notes to the financial statements. The auditor may also determine that there is a need to draw the reader's attention to a significant uncertainty by adding an Emphasis of Matter paragraph to the auditor's report. ISA 706[23] establishes requirements and provides guidance concerning such paragraphs.

[23] ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report."

Measurement Basis for the Accounting Estimates (Ref: Para. 17(b))

A115. With respect to fair value accounting estimates, some financial reporting frameworks presume that fair value can be measured reliably as a prerequisite to either requiring or permitting fair value measurements and disclosures. In some cases, this presumption may be overcome when, for example, there is no appropriate method or basis for measurement. In such cases, the focus of the auditor's evaluation is on whether management's basis for overcoming the presumption relating to the use of fair value set forth under the applicable financial reporting framework is appropriate.

Evaluating the Reasonableness of the Accounting Estimates, and Determining Misstatements (Ref: Para. 18)

A116. Based on the audit evidence obtained, the auditor may conclude that the evidence points to an accounting estimate that differs from management's point estimate. Where the audit evidence supports a point estimate, the difference between the auditor's point estimate and management's point estimate constitutes a misstatement. Where the auditor has concluded that using the auditor's range provides sufficient appropriate audit evidence, a management point estimate that lies outside the auditor's range would not be supported by audit evidence. In such cases, the misstatement is no less than the difference between management's point estimate and the nearest point of the auditor's range.

A117. Where management has changed an accounting estimate, or the method in making it, from the prior period based on a subjective assessment that there has been a change in circumstances, the auditor may conclude based on the audit evidence that the accounting estimate is misstated as a result of an arbitrary change by management, or may regard it as an indicator of possible management bias (see paragraphs A124-A125).

A118. ISA 450[24] provides guidance on distinguishing misstatements for purposes of the auditor's evaluation of the effect of uncorrected misstatements on the financial statements. In relation to accounting estimates, a misstatement, whether caused by fraud or error, may arise as a result of:

- Misstatements about which there is no doubt (factual misstatements).
- Differences arising from management's judgments concerning accounting estimates that the auditor considers unreasonable, or the selection or application of accounting policies that the auditor considers inappropriate (judgmental misstatements).
- The auditor's best estimate of misstatements in populations, involving the projection of misstatements identified in audit samples to the entire

[24] ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit."

populations from which the samples were drawn (projected misstatements).

In some cases involving accounting estimates, a misstatement could arise as a result of a combination of these circumstances, making separate identification difficult or impossible.

A119. Evaluating the reasonableness of accounting estimates and related disclosures included in the notes to the financial statements, whether required by the applicable financial reporting framework or disclosed voluntarily, involves essentially the same types of considerations applied when auditing an accounting estimate recognized in the financial statements.

Disclosures Related to Accounting Estimates

Disclosures in Accordance with the Applicable Financial Reporting Framework
(Ref: Para. 19)

A120. The presentation of financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework includes adequate disclosure of material matters. The applicable financial reporting framework may permit, or prescribe, disclosures related to accounting estimates, and some entities may disclose voluntarily additional information in the notes to the financial statements. These disclosures may include, for example:

- The assumptions used.
- The method of estimation used, including any applicable model.
- The basis for the selection of the method of estimation.
- The effect of any changes to the method of estimation from the prior period.
- The sources and implications of estimation uncertainty.

Such disclosures are relevant to users in understanding the accounting estimates recognized or disclosed in the financial statements, and sufficient appropriate audit evidence needs to be obtained about whether the disclosures are in accordance with the requirements of the applicable financial reporting framework.

A121. In some cases, the applicable financial reporting framework may require specific disclosures regarding uncertainties. For example, some financial reporting frameworks prescribe:

- The disclosure of key assumptions and other sources of estimation uncertainty that have a significant risk of causing a material adjustment to the carrying amounts of assets and liabilities. Such requirements may be described using terms such as “Key Sources of Estimation Uncertainty” or “Critical Accounting Estimates.”

- The disclosure of the range of possible outcomes, and the assumptions used in determining the range.
- The disclosure of information regarding the significance of fair value accounting estimates to the entity's financial position and performance.
- Qualitative disclosures such as the exposures to risk and how they arise, the entity's objectives, policies and procedures for managing the risk and the methods used to measure the risk and any changes from the previous period of these qualitative concepts.
- Quantitative disclosures such as the extent to which the entity is exposed to risk, based on information provided internally to the entity's key management personnel, including credit risk, liquidity risk and market risk.

Disclosures of Estimation Uncertainty for Accounting Estimates that Give Rise to Significant Risks (Ref: Para. 20)

A122. In relation to accounting estimates having significant risk, even where the disclosures are in accordance with the applicable financial reporting framework, the auditor may conclude that the disclosure of estimation uncertainty is inadequate in light of the circumstances and facts involved. The auditor's evaluation of the adequacy of disclosure of estimation uncertainty increases in importance the greater the range of possible outcomes of the accounting estimate is in relation to materiality (see related discussion in paragraph A94).

A123. In some cases, the auditor may consider it appropriate to encourage management to describe, in the notes to the financial statements, the circumstances relating to the estimation uncertainty. ISA 705[25] provides guidance on the implications for the auditor's opinion when the auditor believes that management's disclosure of estimation uncertainty in the financial statements is inadequate or misleading.

Indicators of Possible Management Bias (Ref: Para. 21)

A124. During the audit, the auditor may become aware of judgments and decisions made by management which give rise to indicators of possible management bias. Such indicators may affect the auditor's conclusion as to whether the auditor's risk assessment and related responses remain appropriate, and the auditor may need to consider the implications for the rest of the audit. Further, they may affect the auditor's evaluation of whether the financial statements as a whole are free from material misstatement, as discussed in ISA 700.[26]

25 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."
26 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements."

A125. Examples of indicators of possible management bias with respect to accounting estimates include:

- Changes in an accounting estimate, or the method for making it, where management has made a subjective assessment that there has been a change in circumstances.
- Use of an entity's own assumptions for fair value accounting estimates when they are inconsistent with observable marketplace assumptions.
- Selection or construction of significant assumptions that yield a point estimate favorable for management objectives.
- Selection of a point estimate that may indicate a pattern of optimism or pessimism.

Written Representations (Ref: Para. 22)

A126. ISA 580[27] discusses the use of written representations. Depending on the nature, materiality and extent of estimation uncertainty, written representations about accounting estimates recognized or disclosed in the financial statements may include representations:

- About the appropriateness of the measurement processes, including related assumptions and models, used by management in determining accounting estimates in the context of the applicable financial reporting framework, and the consistency in application of the processes.
- That the assumptions appropriately reflect management's intent and ability to carry out specific courses of action on behalf of the entity, where relevant to the accounting estimates and disclosures.
- That disclosures related to accounting estimates are complete and appropriate under the applicable financial reporting framework.
- That no subsequent event requires adjustment to the accounting estimates and disclosures included in the financial statements.

A127. For those accounting estimates not recognized or disclosed in the financial statements, written representations may also include representations about:

- The appropriateness of the basis used by management for determining that the recognition or disclosure criteria of the applicable financial reporting framework have not been met (see paragraph A114).
- The appropriateness of the basis used by management to overcome the presumption relating to the use of fair value set forth under the entity's

[27] ISA 580, "Written Representations."

applicable financial reporting framework, for those accounting estimates not measured or disclosed at fair value (see paragraph A115).

Documentation (Ref: Para. 23)

A128. Documentation of indicators of possible management bias identified during the audit assists the auditor in concluding whether the auditor's risk assessment and related responses remain appropriate, and in evaluating whether the financial statements as a whole are free from material misstatement. See paragraph A125 for examples of indicators of possible management bias.

Appendix

(Ref: Para. A1)

Fair Value Measurements and Disclosures under Different Financial Reporting Frameworks

The purpose of this appendix is only to provide a general discussion of fair value measurements and disclosures under different financial reporting frameworks, for background and context.

1. Different financial reporting frameworks require or permit a variety of fair value measurements and disclosures in financial statements. They also vary in the level of guidance that they provide on the basis for measuring assets and liabilities or the related disclosures. Some financial reporting frameworks give prescriptive guidance, others give general guidance, and some give no guidance at all. In addition, certain industry-specific measurement and disclosure practices for fair values also exist.

2. Definitions of fair value may differ among financial reporting frameworks, or for different assets, liabilities or disclosures within a particular framework. For example, International Accounting Standard (IAS) 39[28] defines fair value as "the amount for which an asset could be exchanged, or a liability settled, between knowledgeable, willing parties in an arm's length transaction." The concept of fair value ordinarily assumes a current transaction, rather than settlement at some past or future date. Accordingly, the process of measuring fair value would be a search for the estimated price at which that transaction would occur. Additionally, different financial reporting frameworks may use such terms as "entity-specific value," "value in use," or similar terms, but may still fall within the concept of fair value in this ISA.

3. Financial reporting frameworks may treat changes in fair value measurements that occur over time in different ways. For example, a particular financial reporting framework may require that changes in fair value measurements of certain assets or liabilities be reflected directly in equity, while such changes might be reflected in income under another framework. In some frameworks, the determination of whether to use fair value accounting or how it is applied is influenced by management's intent to carry out certain courses of action with respect to the specific asset or liability.

4. Different financial reporting frameworks may require certain specific fair value measurements and disclosures in financial statements and prescribe or permit them in varying degrees. The financial reporting frameworks may:

[28] IAS 39, "Financial Instruments: Recognition and Measurement."

- Prescribe measurement, presentation and disclosure requirements for certain information included in the financial statements or for information disclosed in notes to financial statements or presented as supplementary information;
- Permit certain measurements using fair values at the option of an entity or only when certain criteria have been met;
- Prescribe a specific method for determining fair value, for example, through the use of an independent appraisal or specified ways of using discounted cash flows;
- Permit a choice of method for determining fair value from among several alternative methods (the criteria for selection may or may not be provided by the financial reporting framework); or
- Provide no guidance on the fair value measurements or disclosures of fair value other than their use being evident through custom or practice, for example, an industry practice.

5. Some financial reporting frameworks presume that fair value can be measured reliably for assets or liabilities as a prerequisite to either requiring or permitting fair value measurements or disclosures. In some cases, this presumption may be overcome when an asset or liability does not have a quoted market price in an active market and for which other methods of reasonably estimating fair value are clearly inappropriate or unworkable. Some financial reporting frameworks may specify a fair value hierarchy that distinguishes inputs for use in arriving at fair values ranging from those that involve clearly “observable inputs” based on quoted prices and active markets and those “unobservable inputs” that involve an entity’s own judgments about assumptions that marketplace participants would use.

6. Some financial reporting frameworks require certain specified adjustments or modifications to valuation information, or other considerations unique to a particular asset or liability. For example, accounting for investment properties may require adjustments to be made to an appraised market value, such as adjustments for estimated closing costs on sale, adjustments related to the property’s condition and location, and other matters. Similarly, if the market for a particular asset is not an active market, published price quotations may have to be adjusted or modified to arrive at a more suitable measure of fair value. For example, quoted market prices may not be indicative of fair value if there is infrequent activity in the market, the market is not well established, or small volumes of units are traded relative to the aggregate number of trading units in existence. Accordingly, such market prices may have to be adjusted or modified. Alternative sources of market information may be needed to make such adjustments or modifications. Further, in some cases, collateral assigned (for example, when collateral is assigned for certain types of investment in

debt) may need to be considered in determining the fair value or possible impairment of an asset or liability.

7. In most financial reporting frameworks, underlying the concept of fair value measurements is a presumption that the entity is a going concern without any intention or need to liquidate, curtail materially the scale of its operations, or undertake a transaction on adverse terms. Therefore, in this case, fair value would not be the amount that an entity would receive or pay in a forced transaction, involuntary liquidation, or distress sale. On the other hand, general economic conditions or economic conditions specific to certain industries may cause illiquidity in the marketplace and require fair values to be predicated upon depressed prices, potentially significantly depressed prices. An entity, however, may need to take its current economic or operating situation into account in determining the fair values of its assets and liabilities if prescribed or permitted to do so by its financial reporting framework and such framework may or may not specify how that is done. For example, management's plan to dispose of an asset on an accelerated basis to meet specific business objectives may be relevant to the determination of the fair value of that asset.

Prevalence of Fair Value Measurements

8. Measurements and disclosures based on fair value are becoming increasingly prevalent in financial reporting frameworks. Fair values may occur in, and affect the determination of, financial statements in a number of ways, including the measurement at fair value of the following:

- Specific assets or liabilities, such as marketable securities or liabilities to settle an obligation under a financial instrument, routinely or periodically "marked-to-market."
- Specific components of equity, for example when accounting for the recognition, measurement and presentation of certain financial instruments with equity features, such as a bond convertible by the holder into common shares of the issuer.
- Specific assets or liabilities acquired in a business combination. For example, the initial determination of goodwill arising on the purchase of an entity in a business combination usually is based on the fair value measurement of the identifiable assets and liabilities acquired and the fair value of the consideration given.
- Specific assets or liabilities adjusted to fair value on a one-time basis. Some financial reporting frameworks may require the use of a fair value measurement to quantify an adjustment to an asset or a group of assets as part of an asset impairment determination, for example, a test of impairment of goodwill acquired in a business combination based on the fair value of a defined operating entity or reporting unit, the value of

which is then allocated among the entity's or unit's group of assets and liabilities in order to derive an implied goodwill for comparison to the recorded goodwill.

- Aggregations of assets and liabilities. In some circumstances, the measurement of a class or group of assets or liabilities calls for an aggregation of fair values of some of the individual assets or liabilities in such class or group. For example, under an entity's applicable financial reporting framework, the measurement of a diversified loan portfolio might be determined based on the fair value of some categories of loans comprising the portfolio.
- Information disclosed in notes to financial statements or presented as supplementary information, but not recognized in the financial statements.

ISSAI 1550

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Partes vinculadas

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNuNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
dAMPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 vIENNA
AuSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 550, "Partes vinculadas", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1550

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 550 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
consideraciones generales P4
Definiciones P5–P7
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas P8–P10
Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales
debido a relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas P11–P13
respuestas a los riesgos de incorrecciones materiales
debido a relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas P14–P16

Norma iNterNaCioNal de auditoría 550
introducción
Alcance de la NIA 1
Naturaleza de las relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas 2
Obligaciones del auditor 3–7
Fecha de entrada en vigor 8

objetivos **9**

Definiciones **10**

exigencias
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas 11–17
Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales
debido a relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas 18–19
respuestas a los riesgos de incorrecciones materiales
debido a relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas 20–24
Evaluación de la contabilización e información de relaciones y operaciones mantenidas
con partes vinculadas 25
Manifestaciones escritas 26
comunicación con los encargados de la gobernanza 27
documentación 28

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas **Párrafo**
Obligaciones del auditor....A1–A3
Definición de parte vinculada....A4–A7
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas.... A8–A28
Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales
debido a relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas.... A29–A30
respuestas a los riesgos de incorrecciones materiales
debido a relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas.... A31–A45
Evaluación de la contabilización e información de relaciones y operaciones
mantenidas con partes vinculadas....A46–A47
Manifestaciones escritas....A48–A49
comunicación con los encargados de la gobernanza.... A50

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 550

Partes vinculadas

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 550, "Partes vinculadas" y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 550 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 550 establece las obligaciones del auditor con respecto a las relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas y en concreto detalla la aplicación de la NIA 315, la NIA 330, y la NIA 240 en lo relativo a los riesgos de incorrecciones materiales en las relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas.[2]

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) consideraciones generales.
b) Definiciones.
c) Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas.
d) Identificación y evaluación de riesgos de incorrecciones materiales debidas a las relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas.
e) respuestas a los riesgos de incorrecciones materiales debidas a las relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 550 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 ìIntroducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI.î

2 NIA 315, "Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno". NIA 330, "Respuesta del auditor ante los riesgos evaluados." y NIA 240, "Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros."

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 550 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en el párrafo A8.

consideraciones generales

P4. Las entidades del sector público pueden estar sometidas además a restricciones específicas del alcance y la naturaleza de las operaciones que pueden mantener con partes vinculadas, restricciones consistentes en la prohibición de operaciones y prácticas que serían admisibles en las relaciones con partes vinculadas al margen del sector público.

Definiciones

P5. El subpárrafo 10 b) de la NIA contiene una definición de parte vinculada, en la que el marco de información financiera aplicable establece o no exigencias mínimas en relación con ellas, incluidas las entidades sujetas a un control común. Los auditores del sector público tendrán presente que, según esta definición, no se consideran vinculadas las entidades sujetas al control común del Estado (es decir, las administraciones nacionales, regionales o locales) a menos que efectúen operaciones significativas o compartan recursos en medida considerable.

P6. Los auditores del sector público examinarán si el hecho de excluir entidades sujetas al control común del Estado de la definición de partes vinculadas implica mayores riesgos al auditar las entidades del sector público. Por ejemplo, puede darse una situación en que un ministro controle una serie de entidades que no compartan recursos considerables ni efectúen operaciones significativas, pero en la que haya gran número de operaciones aparentemente ìinsignificantesî que tengan carácter irregular. Asimismo puede haber situaciones en las no que se registren operaciones, cuando por ejemplo el ministro influye en una entidad para que no pague dividendos a otra entidad con la finalidad de incidir en el flujo de tesorería y las decisiones de asignación presupuestaria consiguientes.

P7. Los auditores del sector público tendrán presente esta definición más amplia de parte vinculada cuando apliquen la NIA.

Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas

P8. Para conocer las relaciones y operaciones mantenidas por la entidad del sector público con partes vinculadas, además de los procedimientos descritos en los párrafos 11 a 14 de la NIA, los auditores del sector público atenderán a los aspectos siguientes:

- La naturaleza jurídica y las exigencias reglamentarias de la entidad y sus partes vinculadas, es decir, si la entidad es un ministerio, un departamento administrativo, un organismo o cualquier otra modalidad de entidad pública.
- La comprensión de las operaciones comerciales de entidades del sector público, adquirida en muchos casos mediante el conocimiento de los distintos tipos de actividades gubernamentales, entre las que figuran los correspondientes programas y las principales entidades contratadas para llevarlos a cabo.

- El sistema para controlar la entidad, admitiendo la probabilidad de que en el sector público ejerzan el control los encargados de la gobernanza en su calidad de representantes de los ciudadanos. La titularidad de las entidades del sector público puede no revestir la misma importancia que en el sector privado.
- El conocimiento de las obligaciones de información de la entidad, incluidas las referentes a la notificación de las relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas.
- Otros reglamentos que incidan en la capacidad de las entidades del sector público para mantener actividades comerciales con partes vinculadas, como los referidos a la adjudicación de contratos públicos que pueden obligar a las entidades del sector público a demostrar que las operaciones con partes vinculadas se ajustan al principio de igualdad de trato.

P9. En el sector público, el debate sobre la exposición de los estados financieros de la entidad al riesgo de incorrecciones materiales puede abarcar también los objetivos adicionales y los riesgos conexos de incorrecciones que se exponen en el párrafo A8 de la NIA. Los auditores del sector público pueden incluir también en este debate a auditores que lleven a cabo auditorías de rendimiento, u otras, de la entidad.

P10. En el sector público, el debate en el seno del equipo auditor sobre el fraude puede incluir la vulnerabilidad del proceso de contratación de la entidad respecto del fraude perpretado por partes vinculadas o a través de ellas.

Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales debido a relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas

P11. Además de las manifestaciones contempladas en el párrafo A 113 de la NIA 315, la dirección de una entidad del sector público puede declarar que las operaciones y actividades llevadas a cabo resultan conformes a la legislación o a otras normas. Este tipo de declaraciones pueden ampliarse a las operaciones y relaciones mantenidas con partes vinculadas y están comprendidas en el alcance de una auditoría de estados financieros.

P12. El mandato de los auditores del sector público puede exigirles que examinen el marco legal y reglamentario que rige la entidad y cualquier otra obligación o limitación específica resultante para la entidad, los encargados de su gobernanza, la dirección o el personal, al efectuar operaciones con partes vinculadas. La entidad también puede estar sujeta a limitaciones a la hora de crear entidades entera o parcialmente de su propiedad que pudieran considerarse partes vinculadas.

P13. Los encargados de la gobernanza de las entidades del sector público, así como la dirección y el personal pueden estar obligados también a declarar cualquier interés que tengan en las entidades con las que mantienen operaciones profesionales o comerciales. cuando haya obligaciones legales en este sentido, los auditores del sector público deben aplicar procedimientos de evaluación de riesgos para identificar y evaluar los riesgos de incorrecciones materiales debidos al incumplimiento de dichas obligaciones.

respuestas a los riesgos de incorrecciones materiales debido a relaciones y operaciones mantenidas con partes vinculadas

P14. Al concebir y aplicar los procedimientos en respuesta a los riesgos de incorrecciones materiales debidas a partes vinculadas que se describen en los párrafos 20 a 24 de la NIA, los auditores del sector público examinarán si hay exigencias adicionales de información en el sector público, como el cumplimiento de la reglamentación.

P15. El subpárrafo 23 b) de la NIA obliga a los auditores a obtener evidencia de que las operaciones significativas con partes vinculadas situadas al margen de la actividad ordinaria de la entidad han sido debidamente autorizadas y aprobadas. En el sector público, el mandato de auditoría puede contener la obligación de informar sobre el cumplimiento de leyes y reglamentos y, dentro de ella, la obligación de obtener evidencia de que las relaciones y operaciones con partes vinculadas han sido autorizadas y aprobadas. Ello puede significar que los auditores del sector público tengan que obtener evidencia de que la dirección ha recibido dicha autorización y aprobación del poder legislativo, del ministro de finanzas o de una entidad administrativa “matriz” o patrocinadora. Este procedimiento puede ser necesario con independencia de que las operaciones sean significativas o se sitúen al margen de la actividad ordinaria de la entidad.

P16. El párrafo 24 de la NIA obliga a los auditores a obtener evidencia suficiente y apropiada en relación con las declaraciones de la dirección sobre el hecho de que las operaciones con partes vinculadas se han llevado a cabo en condiciones equivalentes a las de una operación en que se respeta el principio de igualdad de trato. En el sector público, las leyes y reglamentos referidas a la adjudicación de contratos públicos pueden exigir que los contratos con terceros, comprendidas las partes vinculadas, están sujetos a licitación pública o cualquier otra forma de “verificación del mercado” para demostrar su eficiencia económica.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 550
April 2009

International Standard on Auditing

Related Parties

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 550, "Related Parties" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-018-2

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 550
RELATED PARTIES

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Nature of Related Party Relationships and Transactions	2
Responsibilities of the Auditor	3-7
Effective Date	8
Objectives	9
Definitions	10
Requirements	
Risk Assessment Procedures and Related Activities	11-17
Identification and Assessment of the Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions	18-19
Responses to the Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions	20-24
Evaluation of the Accounting for and Disclosure of Identified Related Party Relationships and Transactions	25
Written Representations	26
Communication with Those Charged with Governance	27
Documentation	28
Application and Other Explanatory Material	
Responsibilities of the Auditor	A1-A3
Definition of a Related Party	A4-A7
Risk Assessment Procedures and Related Activities	A8-A28
Identification and Assessment of the Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions	A29-A30

Responses to the Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions A31-A45

Evaluation of the Accounting for and Disclosure of Identified Related Party Relationships and Transactions A46-A47

Written Representations A48-A49

Communication with Those Charged with Governance A50

International Standard on Auditing (ISA) 550, "Related Parties" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to related party relationships and transactions in an audit of financial statements. Specifically, it expands on how ISA 315,[1] ISA 330,[2] and ISA 240[3] are to be applied in relation to risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions.

Nature of Related Party Relationships and Transactions

2. Many related party transactions are in the normal course of business. In such circumstances, they may carry no higher risk of material misstatement of the financial statements than similar transactions with unrelated parties. However, the nature of related party relationships and transactions may, in some circumstances, give rise to higher risks of material misstatement of the financial statements than transactions with unrelated parties. For example:

- Related parties may operate through an extensive and complex range of relationships and structures, with a corresponding increase in the complexity of related party transactions.
- Information systems may be ineffective at identifying or summarizing transactions and outstanding balances between an entity and its related parties.
- Related party transactions may not be conducted under normal market terms and conditions; for example, some related party transactions may be conducted with no exchange of consideration.

Responsibilities of the Auditor

3. Because related parties are not independent of each other, many financial reporting frameworks establish specific accounting and disclosure requirements for related party relationships, transactions and balances to enable users of the financial statements to understand their nature and actual or potential effects on the financial statements. Where the applicable financial reporting framework establishes such requirements, the auditor has a responsibility to perform audit procedures to identify, assess and respond to the risks of material misstatement arising from the entity's failure to appropriately account for or disclose related party relationships, transactions or balances in accordance with the requirements of the framework.

---

1 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

2 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

3 ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements."

4. Even if the applicable financial reporting framework establishes minimal or no related party requirements, the auditor nevertheless needs to obtain an understanding of the entity's related party relationships and transactions sufficient to be able to conclude whether the financial statements, insofar as they are affected by those relationships and transactions: (Ref: Para. A1)

   (a) Achieve fair presentation (for fair presentation frameworks); or (Ref: Para. A2)

   (b) Are not misleading (for compliance frameworks). (Ref: Para. A3)

5. In addition, an understanding of the entity's related party relationships and transactions is relevant to the auditor's evaluation of whether one or more fraud risk factors are present as required by ISA 240,[4] because fraud may be more easily committed through related parties.

6. Owing to the inherent limitations of an audit, there is an unavoidable risk that some material misstatements of the financial statements may not be detected, even though the audit is properly planned and performed in accordance with the ISAs.[5] In the context of related parties, the potential effects of inherent limitations on the auditor's ability to detect material misstatements are greater for such reasons as the following:

   - Management may be unaware of the existence of all related party relationships and transactions, particularly if the applicable financial reporting framework does not establish related party requirements.
   - Related party relationships may present a greater opportunity for collusion, concealment or manipulation by management.

7. Planning and performing the audit with professional skepticism as required by ISA 200[6] is therefore particularly important in this context, given the potential for undisclosed related party relationships and transactions. The requirements in this ISA are designed to assist the auditor in identifying and assessing the risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions, and in designing audit procedures to respond to the assessed risks.

Effective Date

8. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

---

4 ISA 240, paragraph 24.

5 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph A52.

6 ISA 200, paragraph 15.

Objectives

9. The objectives of the auditor are:

(a) Irrespective of whether the applicable financial reporting framework establishes related party requirements, to obtain an understanding of related party relationships and transactions sufficient to be able:

(i) To recognize fraud risk factors, if any, arising from related party relationships and transactions that are relevant to the identification and assessment of the risks of material misstatement due to fraud; and

(ii) To conclude, based on the audit evidence obtained, whether the financial statements, insofar as they are affected by those relationships and transactions:

a. Achieve fair presentation (for fair presentation frameworks); or

b. Are not misleading (for compliance frameworks); and

(b) In addition, where the applicable financial reporting framework establishes related party requirements, to obtain sufficient appropriate audit evidence about whether related party relationships and transactions have been appropriately identified, accounted for and disclosed in the financial statements in accordance with the framework.

Definitions

10. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

(a) Arm's length transaction – A transaction conducted on such terms and conditions as between a willing buyer and a willing seller who are unrelated and are acting independently of each other and pursuing their own best interests.

(b) Related party – A party that is either: (Ref: Para. A4-A7)

(i) A related party as defined in the applicable financial reporting framework; or

(ii) Where the applicable financial reporting framework establishes minimal or no related party requirements:

a. A person or other entity that has control or significant influence, directly or indirectly through one or more intermediaries, over the reporting entity;

b. Another entity over which the reporting entity has control or significant influence, directly or indirectly through one or more intermediaries; or

c. Another entity that is under common control with the reporting entity through having:

i. Common controlling ownership;

ii. Owners who are close family members; or

iii. Common key management.

However, entities that are under common control by a state (that is, a national, regional or local government) are not considered related unless they engage in significant transactions or share resources to a significant extent with one another.

Requirements

Risk Assessment Procedures and Related Activities

11. As part of the risk assessment procedures and related activities that ISA 315 and ISA 240 require the auditor to perform during the audit,[7] the auditor shall perform the audit procedures and related activities set out in paragraphs 12-17 to obtain information relevant to identifying the risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions. (Ref: Para. A8)

Understanding the Entity's Related Party Relationships and Transactions

12. The engagement team discussion that ISA 315 and ISA 240 require[8] shall include specific consideration of the susceptibility of the financial statements to material misstatement due to fraud or error that could result from the entity's related party relationships and transactions. (Ref: Para. A9-A10)

13. The auditor shall inquire of management regarding:

(a) The identity of the entity's related parties, including changes from the prior period; (Ref: Para. A11-A14)

(b) The nature of the relationships between the entity and these related parties; and

(c) Whether the entity entered into any transactions with these related parties during the period and, if so, the type and purpose of the transactions.

---

7 ISA 315, paragraph 5; ISA 240, paragraph 16.

8 ISA 315, paragraph 10; ISA 240, paragraph 15.

14. The auditor shall inquire of management and others within the entity, and perform other risk assessment procedures considered appropriate, to obtain an understanding of the controls, if any, that management has established to: (Ref: Para. A15-A20)

(a) Identify, account for, and disclose related party relationships and transactions in accordance with the applicable financial reporting framework;

(b) Authorize and approve significant transactions and arrangements with related parties; and (Ref: Para. A21)

(c) Authorize and approve significant transactions and arrangements outside the normal course of business.

Maintaining Alertness for Related Party Information When Reviewing Records or Documents

15. During the audit, the auditor shall remain alert, when inspecting records or documents, for arrangements or other information that may indicate the existence of related party relationships or transactions that management has not previously identified or disclosed to the auditor. (Ref: Para. A22-A23)

In particular, the auditor shall inspect the following for indications of the existence of related party relationships or transactions that management has not previously identified or disclosed to the auditor:

(a) Bank and legal confirmations obtained as part of the auditor's procedures;

(b) Minutes of meetings of shareholders and of those charged with governance; and

(c) Such other records or documents as the auditor considers necessary in the circumstances of the entity.

16. If the auditor identifies significant transactions outside the entity's normal course of business when performing the audit procedures required by paragraph 15 or through other audit procedures, the auditor shall inquire of management about: (Ref: Para. A24-A25)

(a) The nature of these transactions; and (Ref: Para. A26)

(b) Whether related parties could be involved. (Ref: Para. A27)

Sharing Related Party Information with the Engagement Team

17. The auditor shall share relevant information obtained about the entity's related parties with the other members of the engagement team. (Ref: Para. A28)

Identification and Assessment of the Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions

18. In meeting the ISA 315 requirement to identify and assess the risks of material misstatement,[9] the auditor shall identify and assess the risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions and determine whether any of those risks are significant risks. In making this determination, the auditor shall treat identified significant related party transactions outside the entity's normal course of business as giving rise to significant risks.

19. If the auditor identifies fraud risk factors (including circumstances relating to the existence of a related party with dominant influence) when performing the risk assessment procedures and related activities in connection with related parties, the auditor shall consider such information when identifying and assessing the risks of material misstatement due to fraud in accordance with ISA 240. (Ref: Para. A6 and A29-A30)

Responses to the Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions

20. As part of the ISA 330 requirement that the auditor respond to assessed risks,[10] the auditor designs and performs further audit procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence about the assessed risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions. These audit procedures shall include those required by paragraphs 21-24. (Ref: Para. A31-A34)

Identification of Previously Unidentified or Undisclosed Related Parties or Significant Related Party Transactions

21. If the auditor identifies arrangements or information that suggests the existence of related party relationships or transactions that management has not previously identified or disclosed to the auditor, the auditor shall determine whether the underlying circumstances confirm the existence of those relationships or transactions.

22. If the auditor identifies related parties or significant related party transactions that management has not previously identified or disclosed to the auditor, the auditor shall:

    (a) Promptly communicate the relevant information to the other members of the engagement team; (Ref: Para. A35)

    (b) Where the applicable financial reporting framework establishes related party requirements:

---

9 ISA 315, paragraph 25.

10 ISA 330, paragraphs 5-6.

(i) Request management to identify all transactions with the newly identified related parties for the auditor's further evaluation; and

(ii) Inquire as to why the entity's controls over related party relationships and transactions failed to enable the identification or disclosure of the related party relationships or transactions;

(c) Perform appropriate substantive audit procedures relating to such newly identified related parties or significant related party transactions; (Ref: Para. A36)

(d) Reconsider the risk that other related parties or significant related party transactions may exist that management has not previously identified or disclosed to the auditor, and perform additional audit procedures as necessary; and

(e) If the non-disclosure by management appears intentional (and therefore indicative of a risk of material misstatement due to fraud), evaluate the implications for the audit. (Ref: Para. A37)

Identified Significant Related Party Transactions outside the Entity's Normal Course of Business

23. For identified significant related party transactions outside the entity's normal course of business, the auditor shall:

(a) Inspect the underlying contracts or agreements, if any, and evaluate whether:

(i) The business rationale (or lack thereof) of the transactions suggests that they may have been entered into to engage in fraudulent financial reporting or to conceal misappropriation of assets;[11] (Ref: Para. A38-A39)

(ii) The terms of the transactions are consistent with management's explanations; and

(iii) The transactions have been appropriately accounted for and disclosed in accordance with the applicable financial reporting framework; and

(b) Obtain audit evidence that the transactions have been appropriately authorized and approved. (Ref: Para. A40-A41)

ISSAI 1550
ISA 550

11 ISA 240, paragraph 32(c).

9 ISA 315, paragraph 25.

10 ISA 330, paragraphs 5-6.

Assertions That Related Party Transactions Were Conducted on Terms Equivalent to Those Prevailing in an Arm's Length Transaction

24. If management has made an assertion in the financial statements to the effect that a related party transaction was conducted on terms equivalent to those prevailing in an arm's length transaction, the auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence about the assertion. (Ref: Para. A42-A45)

Evaluation of the Accounting for and Disclosure of Identified Related Party Relationships and Transactions

25. In forming an opinion on the financial statements in accordance with ISA 700,[12] the auditor shall evaluate: (Ref: Para. A46)

(a) Whether the identified related party relationships and transactions have been appropriately accounted for and disclosed in accordance with the applicable financial reporting framework; and (Ref: Para. A47)

(b) Whether the effects of the related party relationships and transactions:

(i) Prevent the financial statements from achieving fair presentation (for fair presentation frameworks); or

(ii) Cause the financial statements to be misleading (for compliance frameworks).

Written Representations

26. Where the applicable financial reporting framework establishes related party requirements, the auditor shall obtain written representations from management and, where appropriate, those charged with governance that: (Ref: Para. A48-A49)

(a) They have disclosed to the auditor the identity of the entity's related parties and all the related party relationships and transactions of which they are aware; and

(b) They have appropriately accounted for and disclosed such relationships and transactions in accordance with the requirements of the framework.

Communication with Those Charged with Governance

27. Unless all of those charged with governance are involved in managing the entity,[13] the auditor shall communicate with those charged with governance significant matters arising during the audit in connection with the entity's related parties. (Ref: Para. A50)

Documentation

28. The auditor shall include in the audit documentation the names of the identified related parties and the nature of the related party relationships.[14]

***

Application and Other Explanatory Material

Responsibilities of the Auditor

Financial Reporting Frameworks That Establish Minimal Related Party Requirements (Ref: Para. 4)

A1. An applicable financial reporting framework that establishes minimal related party requirements is one that defines the meaning of a related party but that definition has a substantially narrower scope than the definition set out in paragraph 10(b)(ii) of this ISA, so that a requirement in the framework to disclose related party relationships and transactions would apply to substantially fewer related party relationships and transactions.

Fair Presentation Frameworks (Ref: Para. 4(a))

A2. In the context of a fair presentation framework,[15] related party relationships and transactions may cause the financial statements to fail to achieve fair presentation if, for example, the economic reality of such relationships and transactions is not appropriately reflected in the financial statements. For instance, fair presentation may not be achieved if the sale of a property by the entity to a controlling shareholder at a price above or below fair market value has been accounted for as a transaction involving a profit or loss for the entity when it may constitute a contribution or return of capital or the payment of a dividend.

Compliance Frameworks (Ref: Para. 4(b))

A3. In the context of a compliance framework, whether related party relationships and transactions cause the financial statements to be misleading as discussed in ISA 700 depends upon the particular circumstances of the engagement. For example, even if non-disclosure of related party transactions in the financial statements is in compliance with the framework and applicable law or regulation, the financial statements could be misleading if the entity derives a very substantial portion of its revenue from transactions with related parties, and that fact is not disclosed. However, it will be extremely rare for the auditor

12 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraphs 10-15.

13 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 13.

[14] ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8-11, and paragraph A6.

[15] ISA 200, paragraph 13(a), defines the meaning of fair presentation and compliance frameworks.

to consider financial statements that are prepared and presented in accordance with a compliance framework to be misleading if in accordance with ISA 210[16] the auditor determined that the framework is acceptable.[17]

Definition of a Related Party (Ref: Para. 10(b))

A4. Many financial reporting frameworks discuss the concepts of control and significant influence. Although they may discuss these concepts using different terms, they generally explain that:

(a) Control is the power to govern the financial and operating policies of an entity so as to obtain benefits from its activities; and

(b) Significant influence (which may be gained by share ownership, statute or agreement) is the power to participate in the financial and operating policy decisions of an entity, but is not control over those policies.

A5. The existence of the following relationships may indicate the presence of control or significant influence:

(a) Direct or indirect equity holdings or other financial interests in the entity.

(b) The entity's holdings of direct or indirect equity or other financial interests in other entities.

(c) Being part of those charged with governance or key management (that is, those members of management who have the authority and responsibility for planning, directing and controlling the activities of the entity).

(d) Being a close family member of any person referred to in subparagraph (c).

(e) Having a significant business relationship with any person referred to in subparagraph (c).

Related Parties with Dominant Influence

A6. Related parties, by virtue of their ability to exert control or significant influence, may be in a position to exert dominant influence over the entity or its management. Consideration of such behavior is relevant when identifying and assessing the risks of material misstatement due to fraud, as further explained in paragraphs A29-A30.

16 ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements," paragraph 6(a).

17 ISA 700, paragraph A12.

Special-Purpose Entities as Related Parties

A7. In some circumstances, a special-purpose entity[18] may be a related party of the entity because the entity may in substance control it, even if the entity owns little or none of the special-purpose entity's equity.

Risk Assessment Procedures and Related Activities

Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions (Ref: Para. 11)

Considerations Specific to Public Sector Entities

A8. The public sector auditor's responsibilities regarding related party relationships and transactions may be affected by the audit mandate, or by obligations on public sector entities arising from law, regulation or other authority. Consequently, the public sector auditor's responsibilities may not be limited to addressing the risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions, but may also include a broader responsibility to address the risks of non-compliance with law, regulation and other authority governing public sector bodies that lay down specific requirements in the conduct of business with related parties. Further, the public sector auditor may need to have regard to public sector financial reporting requirements for related party relationships and transactions that may differ from those in the private sector.

Understanding the Entity's Related Party Relationships and Transactions

Discussion among the Engagement Team (Ref: Para. 12)

A9. Matters that may be addressed in the discussion among the engagement team include:

- The nature and extent of the entity's relationships and transactions with related parties (using, for example, the auditor's record of identified related parties updated after each audit).
- An emphasis on the importance of maintaining professional skepticism throughout the audit regarding the potential for material misstatement associated with related party relationships and transactions.
- The circumstances or conditions of the entity that may indicate the existence of related party relationships or transactions that management has not identified or disclosed to the auditor (for example, a complex organizational structure, use of special-purpose entities for off-balance sheet transactions, or an inadequate information system).

[18] ISA 315, paragraphs A26-A27, provides guidance regarding the nature of a special-purpose entity.

- The records or documents that may indicate the existence of related party relationships or transactions.
- The importance that management and those charged with governance attach to the identification, appropriate accounting for, and disclosure of related party relationships and transactions (if the applicable financial reporting framework establishes related party requirements), and the related risk of management override of relevant controls.

A10. In addition, the discussion in the context of fraud may include specific consideration of how related parties may be involved in fraud. For example:

- How special-purpose entities controlled by management might be used to facilitate earnings management.
- How transactions between the entity and a known business partner of a key member of management could be arranged to facilitate misappropriation of the entity's assets.

The Identity of the Entity's Related Parties (Ref: Para. 13(a))

A11. Where the applicable financial reporting framework establishes related party requirements, information regarding the identity of the entity's related parties is likely to be readily available to management because the entity's information systems will need to record, process and summarize related party relationships and transactions to enable the entity to meet the accounting and disclosure requirements of the framework. Management is therefore likely to have a comprehensive list of related parties and changes from the prior period. For recurring engagements, making the inquiries provides a basis for comparing the information supplied by management with the auditor's record of related parties noted in previous audits.

A12. However, where the framework does not establish related party requirements, the entity may not have such information systems in place. Under such circumstances, it is possible that management may not be aware of the existence of all related parties. Nevertheless, the requirement to make the inquiries specified by paragraph 13 still applies because management may be aware of parties that meet the related party definition set out in this ISA. In such a case, however, the auditor's inquiries regarding the identity of the entity's related parties are likely to form part of the auditor's risk assessment procedures and related activities performed in accordance with ISA 315 to obtain information regarding:

- The entity's ownership and governance structures;
- The types of investments that the entity is making and plans to make; and
- The way the entity is structured and how it is financed.

In the particular case of common control relationships, as management is more likely to be aware of such relationships if they have economic significance to the entity, the auditor's inquiries are likely to be more effective if they are focused on whether parties with which the entity engages in significant transactions, or shares resources to a significant degree, are related parties.

A13. In the context of a group audit, ISA 600 requires the group engagement team to provide each component auditor with a list of related parties prepared by group management and any other related parties of which the group engagement team is aware.[19] Where the entity is a component within a group, this information provides a useful basis for the auditor's inquiries of management regarding the identity of the entity's related parties.

A14. The auditor may also obtain some information regarding the identity of the entity's related parties through inquiries of management during the engagement acceptance or continuance process.

The Entity's Controls over Related Party Relationships and Transactions (Ref: Para. 14)

A15. Others within the entity are those considered likely to have knowledge of the entity's related party relationships and transactions, and the entity's controls over such relationships and transactions. These may include, to the extent that they do not form part of management:

- Those charged with governance;
- Personnel in a position to initiate, process, or record transactions that are both significant and outside the entity's normal course of business, and those who supervise or monitor such personnel;
- Internal auditors;
- In-house legal counsel; and
- The chief ethics officer or equivalent person.

A16. The audit is conducted on the premise that management and, where appropriate, those charged with governance have acknowledged and understand that they have responsibility for the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, including where relevant their fair presentation, and for such internal control as management and, where appropriate, those charged with governance determine is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.[20] Accordingly, where the

19 ISA 600, "Special Considerations—Audits of Group Financial Statements (Including the Work of Component Auditors)," paragraph 40(e).

20 ISA 200, paragraph A2.

framework establishes related party requirements, the preparation of the financial statements requires management, with oversight from those charged with governance, to design, implement and maintain adequate controls over related party relationships and transactions so that these are identified and appropriately accounted for and disclosed in accordance with the framework. In their oversight role, those charged with governance monitor how management is discharging its responsibility for such controls. Regardless of any related party requirements the framework may establish, those charged with governance may, in their oversight role, obtain information from management to enable them to understand the nature and business rationale of the entity's related party relationships and transactions.

A17. In meeting the ISA 315 requirement to obtain an understanding of the control environment,[21] the auditor may consider features of the control environment relevant to mitigating the risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions, such as:

- Internal ethical codes, appropriately communicated to the entity's personnel and enforced, governing the circumstances in which the entity may enter into specific types of related party transactions.
- Policies and procedures for open and timely disclosure of the interests that management and those charged with governance have in related party transactions.
- The assignment of responsibilities within the entity for identifying, recording, summarizing, and disclosing related party transactions.
- Timely disclosure and discussion between management and those charged with governance of significant related party transactions outside the entity's normal course of business, including whether those charged with governance have appropriately challenged the business rationale of such transactions (for example, by seeking advice from external professional advisors).
- Clear guidelines for the approval of related party transactions involving actual or perceived conflicts of interest, such as approval by a subcommittee of those charged with governance comprising individuals independent of management.
- Periodic reviews by internal auditors, where applicable.
- Proactive action taken by management to resolve related party disclosure issues, such as by seeking advice from the auditor or external legal counsel.

[21] ISA 315, paragraph 14.

- The existence of whistle-blowing policies and procedures, where applicable.

A18. Controls over related party relationships and transactions within some entities may be deficient or non-existent for a number of reasons, such as:

- The low importance attached by management to identifying and disclosing related party relationships and transactions.
- The lack of appropriate oversight by those charged with governance.
- An intentional disregard for such controls because related party disclosures may reveal information that management considers sensitive, for example, the existence of transactions involving family members of management.
- An insufficient understanding by management of the related party requirements of the applicable financial reporting framework.
- The absence of disclosure requirements under the applicable financial reporting framework.

Where such controls are ineffective or non-existent, the auditor may be unable to obtain sufficient appropriate audit evidence about related party relationships and transactions. If this were the case, the auditor would, in accordance with ISA 705,[22] consider the implications for the audit, including the opinion in the auditor's report.

A19. Fraudulent financial reporting often involves management override of controls that otherwise may appear to be operating effectively.[23] The risk of management override of controls is higher if management has relationships that involve control or significant influence with parties with which the entity does business because these relationships may present management with greater incentives and opportunities to perpetrate fraud. For example, management's financial interests in certain related parties may provide incentives for management to override controls by (a) directing the entity, against its interests, to conclude transactions for the benefit of these parties, or (b) colluding with such parties or controlling their actions. Examples of possible fraud include:

- Creating fictitious terms of transactions with related parties designed to misrepresent the business rationale of these transactions.
- Fraudulently organizing the transfer of assets from or to management or others at amounts significantly above or below market value.
- Engaging in complex transactions with related parties, such as special-

22 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

23 ISA 240, paragraphs 31 and A4.

purpose entities, that are structured to misrepresent the financial position or financial performance of the entity.

Considerations specific to smaller entities

A20. Control activities in smaller entities are likely to be less formal and smaller entities may have no documented processes for dealing with related party relationships and transactions. An owner-manager may mitigate some of the risks arising from related party transactions, or potentially increase those risks, through active involvement in all the main aspects of the transactions. For such entities, the auditor may obtain an understanding of the related party relationships and transactions, and any controls that may exist over these, through inquiry of management combined with other procedures, such as observation of management's oversight and review activities, and inspection of available relevant documentation.

Authorization and approval of significant transactions and arrangements (Ref: Para. 14(b))

A21. Authorization involves the granting of permission by a party or parties with the appropriate authority (whether management, those charged with governance or the entity's shareholders) for the entity to enter into specific transactions in accordance with pre-determined criteria, whether judgmental or not. Approval involves those parties' acceptance of the transactions the entity has entered into as having satisfied the criteria on which authorization was granted. Examples of controls the entity may have established to authorize and approve significant transactions and arrangements with related parties or significant transactions and arrangements outside the normal course of business include:

- Monitoring controls to identify such transactions and arrangements for authorization and approval.
- Approval of the terms and conditions of the transactions and arrangements by management, those charged with governance or, where applicable, shareholders.

Maintaining Alertness for Related Party Information When Reviewing Records or Documents

Records or Documents That the Auditor May Inspect (Ref: Para. 15)

A22. During the audit, the auditor may inspect records or documents that may provide information about related party relationships and transactions, for example:

- Third-party confirmations obtained by the auditor (in addition to bank and legal confirmations).
- Entity income tax returns.

- Information supplied by the entity to regulatory authorities.
- Shareholder registers to identify the entity's principal shareholders.
- Statements of conflicts of interest from management and those charged with governance.
- Records of the entity's investments and those of its pension plans.
- Contracts and agreements with key management or those charged with governance.
- Significant contracts and agreements not in the entity's ordinary course of business.
- Specific invoices and correspondence from the entity's professional advisors.
- Life insurance policies acquired by the entity.
- Significant contracts re-negotiated by the entity during the period.
- Internal auditors' reports.
- Documents associated with the entity's filings with a securities regulator (for example, prospectuses).

Arrangements that may indicate the existence of previously unidentified or undisclosed related party relationships or transactions.

A23. An arrangement involves a formal or informal agreement between the entity and one or more other parties for such purposes as:

- The establishment of a business relationship through appropriate vehicles or structures.
- The conduct of certain types of transactions under specific terms and conditions.
- The provision of designated services or financial support.

Examples of arrangements that may indicate the existence of related party relationships or transactions that management has not previously identified or disclosed to the auditor include:

- Participation in unincorporated partnerships with other parties.
- Agreements for the provision of services to certain parties under terms and conditions that are outside the entity's normal course of business.
- Guarantees and guarantor relationships.

Identification of Significant Transactions outside the Normal Course of Business (Ref: Para. 16)

A24. Obtaining further information on significant transactions outside the entity's normal course of business enables the auditor to evaluate whether fraud risk factors, if any, are present and, where the applicable financial reporting framework establishes related party requirements, to identify the risks of material misstatement.

A25. Examples of transactions outside the entity's normal course of business may include:

- Complex equity transactions, such as corporate restructurings or acquisitions.
- Transactions with offshore entities in jurisdictions with weak corporate laws.
- The leasing of premises or the rendering of management services by the entity to another party if no consideration is exchanged.
- Sales transactions with unusually large discounts or returns.
- Transactions with circular arrangements, for example, sales with a commitment to repurchase.
- Transactions under contracts whose terms are changed before expiry.

Understanding the nature of significant transactions outside the normal course of business (Ref: Para. 16(a))

A26. Inquiring into the nature of the significant transactions outside the entity's normal course of business involves obtaining an understanding of the business rationale of the transactions, and the terms and conditions under which these have been entered into.

Inquiring into whether related parties could be involved (Ref: Para. 16(b))

A27. A related party could be involved in a significant transaction outside the entity's normal course of business not only by directly influencing the transaction through being a party to the transaction, but also by indirectly influencing it through an intermediary. Such influence may indicate the presence of a fraud risk factor.

Sharing Related Party Information with the Engagement Team (Ref: Para. 17)

A28. Relevant related party information that may be shared among the engagement team members includes, for example:

- The identity of the entity's related parties.
- The nature of the related party relationships and transactions.

- Significant or complex related party relationships or transactions that may require special audit consideration, in particular transactions in which management or those charged with governance are financially involved.

Identification and Assessment of the Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions

Fraud Risk Factors Associated with a Related Party with Dominant Influence (Ref: Para. 19)

A29. Domination of management by a single person or small group of persons without compensating controls is a fraud risk factor.[24] Indicators of dominant influence exerted by a related party include:

- The related party has vetoed significant business decisions taken by management or those charged with governance.
- Significant transactions are referred to the related party for final approval.
- There is little or no debate among management and those charged with governance regarding business proposals initiated by the related party.
- Transactions involving the related party (or a close family member of the related party) are rarely independently reviewed and approved.

Dominant influence may also exist in some cases if the related party has played a leading role in founding the entity and continues to play a leading role in managing the entity.

A30. In the presence of other risk factors, the existence of a related party with dominant influence may indicate significant risks of material misstatement due to fraud. For example:

- An unusually high turnover of senior management or professional advisors may suggest unethical or fraudulent business practices that serve the related party's purposes.
- The use of business intermediaries for significant transactions for which there appears to be no clear business justification may suggest that the related party could have an interest in such transactions through control of such intermediaries for fraudulent purposes.
- Evidence of the related party's excessive participation in or preoccupation with the selection of accounting policies or the determination of significant estimates may suggest the possibility of fraudulent financial reporting.

[24] ISA 240, Appendix 1.

Responses to the Risks of Material Misstatement Associated with Related Party Relationships and Transactions (Ref: Para. 20)

A31. The nature, timing and extent of the further audit procedures that the auditor may select to respond to the assessed risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions depend upon the nature of those risks and the circumstances of the entity.[25]

A32. Examples of substantive audit procedures that the auditor may perform when the auditor has assessed a significant risk that management has not appropriately accounted for or disclosed specific related party transactions in accordance with the applicable financial reporting framework (whether due to fraud or error) include:

- Confirming or discussing specific aspects of the transactions with intermediaries such as banks, law firms, guarantors, or agents, where practicable and not prohibited by law, regulation or ethical rules.
- Confirming the purposes, specific terms or amounts of the transactions with the related parties (this audit procedure may be less effective where the auditor judges that the entity is likely to influence the related parties in their responses to the auditor).
- Where applicable, reading the financial statements or other relevant financial information, if available, of the related parties for evidence of the accounting of the transactions in the related parties' accounting records.

A33. If the auditor has assessed a significant risk of material misstatement due to fraud as a result of the presence of a related party with dominant influence, the auditor may, in addition to the general requirements of ISA 240, perform audit procedures such as the following to obtain an understanding of the business relationships that such a related party may have established directly or indirectly with the entity and to determine the need for further appropriate substantive audit procedures:

- Inquiries of, and discussion with, management and those charged with governance.
- Inquiries of the related party.
- Inspection of significant contracts with the related party.
- Appropriate background research, such as through the Internet or specific external business information databases.

---

[25] ISA 330 provides further guidance on considering the nature, timing and extent of further audit procedures. ISA 240 establishes requirements and provides guidance on appropriate responses to assessed risks of material misstatement due to fraud.

- Review of employee whistle-blowing reports where these are retained.

A34. Depending upon the results of the auditor's risk assessment procedures, the auditor may consider it appropriate to obtain audit evidence without testing the entity's controls over related party relationships and transactions. In some circumstances, however, it may not be possible to obtain sufficient appropriate audit evidence from substantive audit procedures alone in relation to the risks of material misstatement associated with related party relationships and transactions. For example, where intra-group transactions between the entity and its components are numerous and a significant amount of information regarding these transactions is initiated, recorded, processed or reported electronically in an integrated system, the auditor may determine that it is not possible to design effective substantive audit procedures that by themselves would reduce the risks of material misstatement associated with these transactions to an acceptably low level. In such a case, in meeting the ISA 330 requirement to obtain sufficient appropriate audit evidence as to the operating effectiveness of relevant controls,[26] the auditor is required to test the entity's controls over the completeness and accuracy of the recording of the related party relationships and transactions.

Identification of Previously Unidentified or Undisclosed Related Parties or Significant Related Party Transactions

Communicating Newly Identified Related Party Information to the Engagement Team (Ref: Para. 22(a))

A35. Communicating promptly any newly identified related parties to the other members of the engagement team assists them in determining whether this information affects the results of, and conclusions drawn from, risk assessment procedures already performed, including whether the risks of material misstatement need to be reassessed.

Substantive Procedures Relating to Newly Identified Related Parties or Significant Related Party Transactions (Ref: Para. 22(c))

A36. Examples of substantive audit procedures that the auditor may perform relating to newly identified related parties or significant related party transactions include:

- Making inquiries regarding the nature of the entity's relationships with the newly identified related parties, including (where appropriate and not prohibited by law, regulation or ethical rules) inquiring of parties outside the entity who are presumed to have significant knowledge of the entity and its business, such as legal counsel, principal agents, major representatives, consultants, guarantors, or other close business partners.

[26] ISA 330, paragraph 8(b).

- Conducting an analysis of accounting records for transactions with the newly identified related parties. Such an analysis may be facilitated using computer-assisted audit techniques.
- Verifying the terms and conditions of the newly identified related party transactions, and evaluating whether the transactions have been appropriately accounted for and disclosed in accordance with the applicable financial reporting framework.

Intentional Non-Disclosure by Management (Ref: Para. 22(e))

A37. The requirements and guidance in ISA 240 regarding the auditor's responsibilities relating to fraud in an audit of financial statements are relevant where management appears to have intentionally failed to disclose related parties or significant related party transactions to the auditor. The auditor may also consider whether it is necessary to re-evaluate the reliability of management's responses to the auditor's inquiries and management's representations to the auditor.

Identified Significant Related Party Transactions outside the Entity's Normal Course of Business

Evaluating the Business Rationale of Significant Related Party Transactions (Ref: Para. 23)

A38. In evaluating the business rationale of a significant related party transaction outside the entity's normal course of business, the auditor may consider the following:

- Whether the transaction:
  - Is overly complex (for example, it may involve multiple related parties within a consolidated group).
  - Has unusual terms of trade, such as unusual prices, interest rates, guarantees and repayment terms.
  - Lacks an apparent logical business reason for its occurrence.
  - Involves previously unidentified related parties.
  - Is processed in an unusual manner.
- Whether management has discussed the nature of, and accounting for, such a transaction with those charged with governance.
- Whether management is placing more emphasis on a particular accounting treatment rather than giving due regard to the underlying economics of the transaction.

If management's explanations are materially inconsistent with the terms of the related party transaction, the auditor is required, in accordance with ISA 500,[27] to consider the reliability of management's explanations and representations on other significant matters.

A39. The auditor may also seek to understand the business rationale of such a transaction from the related party's perspective, as this may help the auditor to better understand the economic reality of the transaction and why it was carried out. A business rationale from the related party's perspective that appears inconsistent with the nature of its business may represent a fraud risk factor.

Authorization and Approval of Significant Related Party Transactions (Ref: Para. 23(b))

A40. Authorization and approval by management, those charged with governance, or, where applicable, the shareholders of significant related party transactions outside the entity's normal course of business may provide audit evidence that these have been duly considered at the appropriate levels within the entity and that their terms and conditions have been appropriately reflected in the financial statements. The existence of transactions of this nature that were not subject to such authorization and approval, in the absence of rational explanations based on discussion with management or those charged with governance, may indicate risks of material misstatement due to error or fraud. In these circumstances, the auditor may need to be alert for other transactions of a similar nature. Authorization and approval alone, however, may not be sufficient in concluding whether risks of material misstatement due to fraud are absent because authorization and approval may be ineffective if there has been collusion between the related parties or if the entity is subject to the dominant influence of a related party.

Considerations specific to smaller entities

A41. A smaller entity may not have the same controls provided by different levels of authority and approval that may exist in a larger entity. Accordingly, when auditing a smaller entity, the auditor may rely to a lesser degree on authorization and approval for audit evidence regarding the validity of significant related party transactions outside the entity's normal course of business. Instead, the auditor may consider performing other audit procedures such as inspecting relevant documents, confirming specific aspects of the transactions with relevant parties, or observing the owner-manager's involvement with the transactions.

[27] ISA 500, "Audit Evidence," paragraph 11.

Assertions That Related Party Transactions Were Conducted on Terms Equivalent to Those Prevailing in an Arm's Length Transaction (Ref: Para. 24)

A42. Although audit evidence may be readily available regarding how the price of a related party transaction compares to that of a similar arm's length transaction, there are ordinarily practical difficulties that limit the auditor's ability to obtain audit evidence that all other aspects of the transaction are equivalent to those of the arm's length transaction. For example, although the auditor may be able to confirm that a related party transaction has been conducted at a market price, it may be impracticable to confirm whether other terms and conditions of the transaction (such as credit terms, contingencies and specific charges) are equivalent to those that would ordinarily be agreed between independent parties. Accordingly, there may be a risk that management's assertion that a related party transaction was conducted on terms equivalent to those prevailing in an arm's length transaction may be materially misstated.

A43. The preparation of the financial statements requires management to substantiate an assertion that a related party transaction was conducted on terms equivalent to those prevailing in an arm's length transaction. Management's support for the assertion may include:

- Comparing the terms of the related party transaction to those of an identical or similar transaction with one or more unrelated parties.
- Engaging an external expert to determine a market value and to confirm market terms and conditions for the transaction.
- Comparing the terms of the transaction to known market terms for broadly similar transactions on an open market.

A44. Evaluating management's support for this assertion may involve one or more of the following:

- Considering the appropriateness of management's process for supporting the assertion.
- Verifying the source of the internal or external data supporting the assertion, and testing the data to determine their accuracy, completeness and relevance.
- Evaluating the reasonableness of any significant assumptions on which the assertion is based.

A45. Some financial reporting frameworks require the disclosure of related party transactions not conducted on terms equivalent to those prevailing in arm's length transactions. In these circumstances, if management has not disclosed a related party transaction in the financial statements, there may be an implicit assertion that the transaction was conducted on terms equivalent to those prevailing in an arm's length transaction.

Evaluation of the Accounting for and Disclosure of Identified Related Party Relationships and Transactions

Materiality Considerations in Evaluating Misstatements (Ref: Para. 25)

A46. ISA 450 requires the auditor to consider both the size and the nature of a misstatement, and the particular circumstances of its occurrence, when evaluating whether the misstatement is material.[28] The significance of the transaction to the financial statement users may not depend solely on the recorded amount of the transaction but also on other specific relevant factors, such as the nature of the related party relationship.

Evaluation of Related Party Disclosures (Ref: Para. 25(a))

A47. Evaluating the related party disclosures in the context of the disclosure requirements of the applicable financial reporting framework means considering whether the facts and circumstances of the entity's related party relationships and transactions have been appropriately summarized and presented so that the disclosures are understandable. Disclosures of related party transactions may not be understandable if:

(a) The business rationale and the effects of the transactions on the financial statements are unclear or misstated; or

(b) Key terms, conditions, or other important elements of the transactions necessary for understanding them are not appropriately disclosed.

Written Representations (Ref: Para. 26)

A48. Circumstances in which it may be appropriate to obtain written representations from those charged with governance include:

- When they have approved specific related party transactions that (a) materially affect the financial statements, or (b) involve management.
- When they have made specific oral representations to the auditor on details of certain related party transactions.
- When they have financial or other interests in the related parties or the related party transactions.

A49. The auditor may also decide to obtain written representations regarding specific assertions that management may have made, such as a representation that specific related party transactions do not involve undisclosed side agreements.

---

[28] ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit," paragraph 11(a). Paragraph A16 of ISA 450 provides guidance on the circumstances that may affect the evaluation of a misstatement.

Communication with Those Charged with Governance (Ref: Para. 27)

A50. Communicating significant matters arising during the audit[29] in connection with the entity's related parties helps the auditor to establish a common understanding with those charged with governance of the nature and resolution of these matters. Examples of significant related party matters include:

- Non-disclosure (whether intentional or not) by management to the auditor of related parties or significant related party transactions, which may alert those charged with governance to significant related party relationships and transactions of which they may not have been previously aware.
- The identification of significant related party transactions that have not been appropriately authorized and approved, which may give rise to suspected fraud.
- Disagreement with management regarding the accounting for and disclosure of significant related party transactions in accordance with the applicable financial reporting framework.
- Non-compliance with applicable law or regulations prohibiting or restricting specific types of related party transactions.
- Difficulties in identifying the party that ultimately controls the entity.

29 ISA 230, paragraph A8, provides further guidance on the nature of significant matters arising during the audit.

ISSAI 1560

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

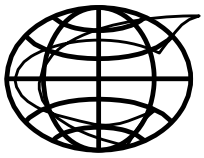
Directriz de auditoría financiera

Hechos posteriores

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNUNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
DAMPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 560, "Hechos posteriores", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1560

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 560 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3–P5**
Hechos ocurridos entre la fecha de los estados financieros y la fecha del informe de auditoría P6–P7
Hechos conocidos por el auditor después de la publicación de los estados financieros P8

Norma iNterNaCioNal de auditoría 560
introducción
Alcance de la NIA 1
Hechos posteriores 2
Fecha de entrada en vigor 3

objetivos **4**

Definiciones **5**

exigencias
Hechos ocurridos entre la fecha de los estados financieros y la fecha del informe de auditoría 6–9
Hechos conocidos por el auditor entre la fecha del informe de auditoría y la fecha de publicación de los estados financieros 10–13
Hechos conocidos por el auditor después de la publicación de los estados financieros 14–17

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Alcance de la NIA A1
Definiciones A2–A5
Hechos ocurridos entre la fecha de los estados financieros y la fecha del informe de auditoría A6–A10
Hechos conocidos por el auditor entre la fecha del informe de auditoría y la fecha de publicación de los estados financieros A11–A16
Hechos conocidos por el auditor después de la publicación de los estados financieros A17–A18

NOTA DE PRÁTICA PARA LA NIA (ISA) 560

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 560

Hechos posteriores

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 560, "Hechos posteriores", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 560 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 560 establece las obligaciones del auditor en relación con hechos posteriores cuando audita estados financieros.

Los estados financieros pueden verse afectados por hechos que ocurren después de su fecha de aprobación. Muchos marcos de información financiera se refieren expresamente a dichos hechos[2] y distinguen normalmente dos tipos:
a) Los hechos que aportan evidencia sobre condiciones existentes en la fecha de los estados financieros.
b) Los hechos que aportan evidencia sobre condiciones surgidas después de la fecha de los estados financieros.

La NIA 700 explica que la fecha del informe de auditoría señala al lector que el auditor ha tenido en cuenta la incidencia de hechos y operaciones que han llegado a su conocimiento y que han sucedido hasta esa fecha.[3]

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Hechos ocurridos entre la fecha de los estados financieros y la fecha del informe de auditoría.
   b) Hechos conocidos por el auditor después de la fecha de los estados financieros.

Aplicabilidad de la NIA en la auditoría del sector público

P2. La NIA 560 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 'Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI'

2 Por ejemplo, la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) 10, 'Hechos posteriores a la fecha del balance' aborda el tratamiento dado en los estados financieros a los hechos, tanto favorables como desfavorables, que ocurren entre la fecha de los estados financieros (denominada 'fecha del balance' en las NIC) y su fecha de aprobación.

3 NIA 700, 'Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros', párrafo A38.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 560 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en los párrafos A5, A10, A14 y A17.

P4. Las exigencias del sector público con respecto a hechos posteriores pueden ser diferentes en lo relativo a la fecha del informe del auditor y otras obligaciones según se establezca en la legislación pertinente. Los auditores del sector público tendrán que familiarizarse con la legislación aplicable sobre hechos posteriores.

P5. Cuando el mandato de auditoría incluya objetivos sobre la regularidad de las operaciones, los auditores del sector público tendrán quizá que considerar hechos posteriores que aporten evidencia complementaria sobre la regularidad de las operaciones, como puede ser un proceso judicial. Los auditores del sector público tendrán en cuenta la ISSAI 4200.[4]

Hechos ocurridos entre la fecha de los estados financieros y la fecha del informe de auditoría

P6. Además de las investigaciones concretas expuestas en el párrafo A9 de la NIA, los auditores del sector público pueden atender también a los hechos sobrevenidos que:

a) Influyan en la capacidad de la entidad pública para cumplir los objetivos establecidos en su programa.
b) Incidan en la presentación de cualquier información sobre la gestión en los estados financieros.

P7. Además de los procedimientos descritos en el párrafo A10 de la NIA, el auditor considerará los aspectos derivados de las correspondientes actuaciones del poder legislativo y otros órganos competentes que hayan llegado a su conocimiento en el curso de la auditoría y hubieran sido previstas para el final del período o posteriormente, cuando dichas actuaciones requieran la realización de ajustes o revelación de información en los estados financieros.

Hechos conocidos por el auditor después de la publicación de los estados financieros

P8. Por lo que se refiere a las medidas adoptadas por el auditor para advertir de la falta de garantías del informe de auditoría que se contemplan en los párrafos A16 y A18 de la NIA, los auditores del sector público pueden recabar asesoramiento jurídico y también sopesar la necesidad de informar al órgano legislativo competente.

4 ISSAI 4200, ìDirectrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.î

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 560
April 2009

International Standard on Auditing

Subsequent Events

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 560, "Subsequent Events" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-019-9

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 560
SUBSEQUENT EVENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Subsequent Events	2
Effective Date	3
Objectives	4
Definitions	5
Requirements	
Events Occurring between the Date of the Financial Statements and the Date of the Auditor's Report	6-9
Facts Which Become Known to the Auditor after the Date of the Auditor's Report but before the Date the Financial Statements are Issued	10-13
Facts Which Become Known to the Auditor after the Financial Statements Have Been Issued	14-17
Application and Other Explanatory Material	
Scope of this ISA	A1
Definitions	A2-A5
Events Occurring between the Date of the Financial Statements and the Date of the Auditor's Report	A6-A10
Facts Which Become Known to the Auditor after the Date of the Auditor's Report but before the Date the Financial Statements are Issued	A11-A16
Facts Which Become Known to the Auditor after the Financial Statements Have Been Issued	A17-A18

ISA 560

International Standard on Auditing (ISA) 560, “Subsequent Events” should be read in conjunction with ISA 200, “Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing.”

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to subsequent events in an audit of financial statements. (Ref: Para. A1)

Subsequent Events

2. Financial statements may be affected by certain events that occur after the date of the financial statements. Many financial reporting frameworks specifically refer to such events.[1] Such financial reporting frameworks ordinarily identify two types of events:

   (a) Those that provide evidence of conditions that existed at the date of the financial statements; and

   (b) Those that provide evidence of conditions that arose after the date of the financial statements.

   ISA 700 explains that the date of the auditor's report informs the reader that the auditor has considered the effect of events and transactions of which the auditor becomes aware and that occurred up to that date.[2]

Effective Date

3. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

4. The objectives of the auditor are:

   (a) To obtain sufficient appropriate audit evidence about whether events occurring between the date of the financial statements and the date of the auditor's report that require adjustment of, or disclosure in, the financial statements are appropriately reflected in those financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework; and

   (b) To respond appropriately to facts that become known to the auditor after the date of the auditor's report, that, had they been known to the auditor at that date, may have caused the auditor to amend the auditor's report.

---

1 For example, International Accounting Standard (IAS) 10, "Events After the Reporting Period" deals with the treatment in financial statements of events, both favorable and unfavorable, that occur between the date of the financial statements (referred to as the "end of the reporting period" in the IAS) and the date when the financial statements are authorized for issue.

2 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraph A38.

Definitions

5. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Date of the financial statements – The date of the end of the latest period covered by the financial statements.

   (b) Date of approval of the financial statements – The date on which all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared and those with the recognized authority have asserted that they have taken responsibility for those financial statements. (Ref: Para. A2)

   (c) Date of the auditor's report – The date the auditor dates the report on the financial statements in accordance with ISA 700. (Ref: Para. A3)

   (d) Date the financial statements are issued – The date that the auditor's report and audited financial statements are made available to third parties. (Ref: Para. A4-A5)

   (e) Subsequent events – Events occurring between the date of the financial statements and the date of the auditor's report, and facts that become known to the auditor after the date of the auditor's report.

Requirements

Events Occurring between the Date of the Financial Statements and the Date of the Auditor's Report

6. The auditor shall perform audit procedures designed to obtain sufficient appropriate audit evidence that all events occurring between the date of the financial statements and the date of the auditor's report that require adjustment of, or disclosure in, the financial statements have been identified. The auditor is not, however, expected to perform additional audit procedures on matters to which previously applied audit procedures have provided satisfactory conclusions. (Ref: Para. A6)

7. The auditor shall perform the procedures required by paragraph 6 so that they cover the period from the date of the financial statements to the date of the auditor's report, or as near as practicable thereto. The auditor shall take into account the auditor's risk assessment in determining the nature and extent of such audit procedures, which shall include the following: (Ref: Para. A7-A8)

   (a) Obtaining an understanding of any procedures management has established to ensure that subsequent events are identified.

(b) Inquiring of management and, where appropriate, those charged with governance as to whether any subsequent events have occurred which might affect the financial statements. (Ref: Para. A9)

(c) Reading minutes, if any, of the meetings, of the entity's owners, management and those charged with governance, that have been held after the date of the financial statements and inquiring about matters discussed at any such meetings for which minutes are not yet available. (Ref: Para. A10)

(d) Reading the entity's latest subsequent interim financial statements, if any.

8. If, as a result of the procedures performed as required by paragraphs 6 and 7, the auditor identifies events that require adjustment of, or disclosure in, the financial statements, the auditor shall determine whether each such event is appropriately reflected in those financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework.

Written Representations

9. The auditor shall request management and, where appropriate, those charged with governance, to provide a written representation in accordance with ISA 580[3] that all events occurring subsequent to the date of the financial statements and for which the applicable financial reporting framework requires adjustment or disclosure have been adjusted or disclosed.

Facts Which Become Known to the Auditor after the Date of the Auditor's Report but before the Date the Financial Statements Are Issued

10. The auditor has no obligation to perform any audit procedures regarding the financial statements after the date of the auditor's report. However, if, after the date of the auditor's report but before the date the financial statements are issued, a fact becomes known to the auditor that, had it been known to the auditor at the date of the auditor's report, may have caused the auditor to amend the auditor's report, the auditor shall: (Ref: Para. A11)

(a) Discuss the matter with management and, where appropriate, those charged with governance.

(b) Determine whether the financial statements need amendment and, if so,

(c) Inquire how management intends to address the matter in the financial statements.

11. If management amends the financial statements, the auditor shall:

[3] ISA 580, "Written Representations."

(a) Carry out the audit procedures necessary in the circumstances on the amendment.

(b) Unless the circumstances in paragraph 12 apply:

(i) Extend the audit procedures referred to in paragraphs 6 and 7 to the date of the new auditor's report; and

(ii) Provide a new auditor's report on the amended financial statements. The new auditor's report shall not be dated earlier than the date of approval of the amended financial statements.

12. Where law, regulation or the financial reporting framework does not prohibit management from restricting the amendment of the financial statements to the effects of the subsequent event or events causing that amendment and those responsible for approving the financial statements are not prohibited from restricting their approval to that amendment, the auditor is permitted to restrict the audit procedures on subsequent events required in paragraph 11(b)(i) to that amendment. In such cases, the auditor shall either:

(a) Amend the auditor's report to include an additional date restricted to that amendment that thereby indicates that the auditor's procedures on subsequent events are restricted solely to the amendment of the financial statements described in the relevant note to the financial statements; or (Ref: Para. A12)

(b) Provide a new or amended auditor's report that includes a statement in an Emphasis of Matter paragraph[4] or Other Matter paragraph that conveys that the auditor's procedures on subsequent events are restricted solely to the amendment of the financial statements as described in the relevant note to the financial statements.

13. In some jurisdictions, management may not be required by law, regulation or the financial reporting framework to issue amended financial statements and, accordingly, the auditor need not provide an amended or new auditor's report. However, if management does not amend the financial statements in circumstances where the auditor believes they need to be amended, then: (Ref: Para. A13-A14)

(a) If the auditor's report has not yet been provided to the entity, the auditor shall modify the opinion as required by ISA 705[5] and then provide the auditor's report; or

(b) If the auditor's report has already been provided to the entity, the auditor shall notify management and, unless all of those charged with

4 See ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report."

5 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

governance are involved in managing the entity, those charged with governance, not to issue the financial statements to third parties before the necessary amendments have been made. If the financial statements are nevertheless subsequently issued without the necessary amendments, the auditor shall take appropriate action, to seek to prevent reliance on the auditor's report. (Ref. Para: A15-A16)

Facts Which Become Known to the Auditor after the Financial Statements Have Been Issued

14. After the financial statements have been issued, the auditor has no obligation to perform any audit procedures regarding such financial statements. However, if, after the financial statements have been issued, a fact becomes known to the auditor that, had it been known to the auditor at the date of the auditor's report, may have caused the auditor to amend the auditor's report, the auditor shall:

    (a) Discuss the matter with management and, where appropriate, those charged with governance;

    (b) Determine whether the financial statements need amendment; and, if so,

    (c) Inquire how management intends to address the matter in the financial statements.

15. If management amends the financial statements, the auditor shall: (Ref: Para. A17)

    (a) Carry out the audit procedures necessary in the circumstances on the amendment.

    (b) Review the steps taken by management to ensure that anyone in receipt of the previously issued financial statements together with the auditor's report thereon is informed of the situation.

    (c) Unless the circumstances in paragraph 12 apply:

        (i) Extend the audit procedures referred to in paragraphs 6 and 7 to the date of the new auditor's report, and date the new auditor's report no earlier than the date of approval of the amended financial statements; and

        (ii) Provide a new auditor's report on the amended financial statements.

    (d) When the circumstances in paragraph 12 apply, amend the auditor's report, or provide a new auditor's report as required by paragraph 12.

16. The auditor shall include in the new or amended auditor's report an Emphasis of Matter paragraph or Other Matter(s) paragraph referring to a

note to the financial statements that more extensively discusses the reason for the amendment of the previously issued financial statements and to the earlier report provided by the auditor.

17. If management does not take the necessary steps to ensure that anyone in receipt of the previously issued financial statements is informed of the situation and does not amend the financial statements in circumstances where the auditor believes they need to be amended, the auditor shall notify management and, unless all of those charged with governance are involved in managing the entity,[6] those charged with governance, that the auditor will seek to prevent future reliance on the auditor's report. If, despite such notification, management or those charged with governance do not take these necessary steps, the auditor shall take appropriate action to seek to prevent reliance on the auditor's report. (Ref: Para. A18)

***

Application and Other Explanatory Material

Scope of this ISA (Ref: Para. 1)

A1. When the audited financial statements are included in other documents subsequent to the issuance of the financial statements, the auditor may have additional responsibilities relating to subsequent events that the auditor may need to consider, such as legal or regulatory requirements involving the offering of securities to the public in jurisdictions in which the securities are being offered. For example, the auditor may be required to perform additional audit procedures to the date of the final offering document. These procedures may include those referred to in paragraphs 6 and 7 performed up to a date at or near the effective date of the final offering document, and reading the offering document to assess whether the other information in the offering document is consistent with the financial information with which the auditor is associated.[7]

Definitions

Date of Approval of the Financial Statements (Ref: Para. 5(b))

A2. In some jurisdictions, law or regulation identifies the individuals or bodies (for example, management or those charged with governance) that are responsible for concluding that all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared, and specifies the necessary approval process. In other jurisdictions, the approval process

6 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 13.

7 See ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 2.

is not prescribed in law or regulation and the entity follows its own procedures in preparing and finalizing its financial statements in view of its management and governance structures. In some jurisdictions, final approval of the financial statements by shareholders is required. In these jurisdictions, final approval by shareholders is not necessary for the auditor to conclude that sufficient appropriate audit evidence on which to base the auditor's opinion on the financial statements has been obtained. The date of approval of the financial statements for purposes of the ISAs is the earlier date on which those with the recognized authority determine that all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared and that those with the recognized authority have asserted that they have taken responsibility for those financial statements.

Date of the Auditor's Report (Ref: Para. 5(c))

A3. The auditor's report cannot be dated earlier than the date on which the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion on the financial statements including evidence that all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared and that those with the recognized authority have asserted that they have taken responsibility for those financial statements.[8] Consequently, the date of the auditor's report cannot be earlier than the date of approval of the financial statements as defined in paragraph 5(b). A time period may elapse due to administrative issues between the date of the auditor's report as defined in paragraph 5(c) and the date the auditor's report is provided to the entity.

Date the Financial Statements Are Issued (Ref: Para. 5(d))

A4. The date the financial statements are issued generally depends on the regulatory environment of the entity. In some circumstances, the date the financial statements are issued may be the date that they are filed with a regulatory authority. Since audited financial statements cannot be issued without an auditor's report, the date that the audited financial statements are issued must not only be at or later than the date of the auditor's report, but must also be at or later than the date the auditor's report is provided to the entity.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A5. In the case of the public sector, the date the financial statements are issued may be the date the audited financial statements and the auditor's report thereon are presented to the legislature or otherwise made public.

8 ISA 700, paragraph 41. In some cases, law or regulation also identifies the point in the financial statement reporting process at which the audit is expected to be complete.

Events Occurring between the Date of the Financial Statements and the Date of the Auditor's Report (Ref: Para. 6-9)

A6. Depending on the auditor's risk assessment, the audit procedures required by paragraph 6 may include procedures, necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence, involving the review or testing of accounting records or transactions occurring between the date of the financial statements and the date of the auditor's report. The audit procedures required by paragraphs 6 and 7 are in addition to procedures that the auditor may perform for other purposes that, nevertheless, may provide evidence about subsequent events (for example, to obtain audit evidence for account balances as at the date of the financial statements, such as cut-off procedures or procedures in relation to subsequent receipts of accounts receivable).

A7. Paragraph 7 stipulates certain audit procedures in this context that the auditor is required to perform pursuant to paragraph 6. The subsequent events procedures that the auditor performs may, however, depend on the information that is available and, in particular, the extent to which the accounting records have been prepared since the date of the financial statements. Where the accounting records are not up-to-date, and accordingly no interim financial statements (whether for internal or external purposes) have been prepared, or minutes of meetings of management or those charged with governance have not been prepared, relevant audit procedures may take the form of inspection of available books and records, including bank statements. Paragraph A8 gives examples of some of the additional matters that the auditor may consider in the course of these inquiries.

A8. In addition to the audit procedures required by paragraph 7, the auditor may consider it necessary and appropriate to:

- Read the entity's latest available budgets, cash flow forecasts and other related management reports for periods after the date of the financial statements;
- Inquire, or extend previous oral or written inquiries, of the entity's legal counsel concerning litigation and claims; or
- Consider whether written representations covering particular subsequent events may be necessary to support other audit evidence and thereby obtain sufficient appropriate audit evidence.

Inquiry (Ref. Para. 7(b))

A9. In inquiring of management and, where appropriate, those charged with governance, as to whether any subsequent events have occurred that might affect the financial statements, the auditor may inquire as to the current status of items that were accounted for on the basis of preliminary or

inconclusive data and may make specific inquiries about the following matters:

- Whether new commitments, borrowings or guarantees have been entered into.
- Whether sales or acquisitions of assets have occurred or are planned.
- Whether there have been increases in capital or issuance of debt instruments, such as the issue of new shares or debentures, or an agreement to merge or liquidate has been made or is planned.
- Whether any assets have been appropriated by government or destroyed, for example, by fire or flood.
- Whether there have been any developments regarding contingencies.
- Whether any unusual accounting adjustments have been made or are contemplated.
- Whether any events have occurred or are likely to occur that will bring into question the appropriateness of accounting policies used in the financial statements, as would be the case, for example, if such events call into question the validity of the going concern assumption.
- Whether any events have occurred that are relevant to the measurement of estimates or provisions made in the financial statements.
- Whether any events have occurred that are relevant to the recoverability of assets.

Reading Minutes (Ref. Para. 7(c))

Considerations Specific to Public Sector Entities

A10. In the public sector, the auditor may read the official records of relevant proceedings of the legislature and inquire about matters addressed in proceedings for which official records are not yet available.

Facts Which Become Known to the Auditor after the Date of the Auditor's Report but before the Date the Financial Statements Are Issued

Management Responsibility towards Auditor (Ref: Para. 10)

A11. As explained in ISA 210, the terms of the audit engagement include the agreement of management to inform the auditor of facts that may affect the financial statements, of which management may become aware during the period from the date of the auditor's report to the date the financial statements are issued.[9]

[9] ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements," paragraph A23.

Dual Dating (Ref: Para. 12(a))

A12. When, in the circumstances described in paragraph 12(a), the auditor amends the auditor's report to include an additional date restricted to that amendment, the date of the auditor's report on the financial statements prior to their subsequent amendment by management remains unchanged because this date informs the reader as to when the audit work on those financial statements was completed. However, an additional date is included in the auditor's report to inform users that the auditor's procedures subsequent to that date were restricted to the subsequent amendment of the financial statements. The following is an illustration of such an additional date:

> (Date of auditor's report), except as to Note Y, which is as of (date of completion of audit procedures restricted to amendment described in Note Y).

No Amendment of Financial Statements by Management (Ref: Para. 13)

A13. In some jurisdictions, management may not be required by law, regulation or the financial reporting framework to issue amended financial statements. This is often the case when issuance of the financial statements for the following period is imminent, provided appropriate disclosures are made in such statements.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A14. In the public sector, the actions taken in accordance with paragraph 13 when management does not amend the financial statements may also include reporting separately to the legislature, or other relevant body in the reporting hierarchy, on the implications of the subsequent event for the financial statements and the auditor's report.

Auditor Action to Seek to Prevent Reliance on Auditor's Report (Ref: Para. 13(b))

A15. The auditor may need to fulfill additional legal obligations even when the auditor has notified management not to issue the financial statements and management has agreed to this request.

A16. Where management has issued the financial statements despite the auditor's notification not to issue the financial statements to third parties, the auditor's course of action to prevent reliance on the auditor's report on the financial statements depends upon the auditor's legal rights and obligations. Consequently, the auditor may consider it appropriate to seek legal advice.

Facts Which Become Known to the Auditor after the Financial Statements Have Been Issued

No Amendment of Financial Statements by Management (Ref: Para. 15)

Considerations Specific to Public Sector Entities

A17. In some jurisdictions, entities in the public sector may be prohibited from issuing amended financial statements by law or regulation. In such circumstances, the appropriate course of action for the auditor may be to report to the appropriate statutory body.

Auditor Action to Seek to Prevent Reliance on Auditor's Report (Ref: Para. 17)

A18. Where the auditor believes that management, or those charged with governance, have failed to take the necessary steps to prevent reliance on the auditor's report on financial statements previously issued by the entity despite the auditor's prior notification that the auditor will take action to seek to prevent such reliance, the auditor's course of action depends upon the auditor's legal rights and obligations. Consequently, the auditor may consider it appropriate to seek legal advice.

ISA 560

ISSAI 1570

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

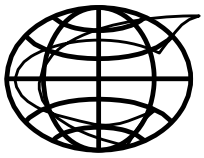
Directriz de auditoría financiera

Empresa en funcionamiento

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNuNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
DAmPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 VIENNA
AuSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 570, "Empresa en funcionamiento", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1570

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 570 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2–P3**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P4**
Presunción de empresa en funcionamiento P5–P9
Evaluación de las valoraciones de la dirección P10
Procedimientos de auditoría adicionales tras la identificación de hechos o condiciones P11–P12
El uso de la presunción de empresa en funcionamiento es apropiado pero existe una incertidumbre significativa P13–P16

Norma iNterNaCioNal de auditoría 570
introducción
Alcance de la NIA 1
Presunción de empresa en funcionamiento 2
responsabilidad de estimar la capacidad de la entidad de continuar como una empresa en funcionamiento 3–7
Fecha de entrada en vigor 8

objetivos **9**

exigencias
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas 10–11
Evaluación de las valoraciones de la dirección 12–14
Período ulterior a la valoración de la dirección 15
Procedimientos de auditoría adicionales tras la identificación de hechos o condiciones 16
conclusiones de auditoría y elaboración de informes 17
El uso de la presunción de empresa en funcionamiento es apropiado pero existe una incertidumbre significativa 18–20
uso inapropiado de la presunción de empresa en funcionamiento 21
reticencia de la dirección a realizar o ampliar su valoración 22
comunicación con los encargados de la gobernanza 23
Retraso significativo en la aprobación de los estados financieros 24

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas **Paragraph**
Presunción de empresa en funcionamiento A1
Procedimientos de evaluación de riesgos y actividades conexas A2–A6
Evaluación de las valoraciones de la dirección..... A7–A12
Período ulterior a la valoración de la dirección A13–A14
Procedimientos de auditoría adicionales tras la identificación de hechos o condiciones A15–A18
conclusiones de auditoría y elaboración de informes A19
El uso de la presunción de empresa en funcionamiento es apropiado pero existe una incertidumbre significativa A20–A24
uso inapropiado de la presunción la empresa en funcionamiento A25–A26
reticencia de la dirección a realizar o ampliar su valoración A27

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 570

Empresa en funcionamiento

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 570, "Empresa en funcionamiento", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 570 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 570 establece las obligaciones del auditor independiente, cuando audita estados financieros, en relación con el uso por la dirección de la presunción de empresa en funcionamiento al elaborar y presentar los estados financieros.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Presunción de la empresa en funcionamiento. b) Evaluación de las valoraciones de la dirección.
   c) Procedimientos de auditoría adicionales tras la identificación de hechos o condiciones.
   d) El uso de la presunción de empresa en funcionamiento es apropiado pero existe una incertidumbre significativa.

Aplicabilidad de la NIA en la auditoría del sector público

P2. La NIA 570 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

P3. Según se explica en el párrafo A1 de la NIA, el uso por la dirección de la presunción de empresa en funcionamiento es también aplicable a las entidades del sector público. Los gobiernos soberanos, en particular los gobiernos centrales, no suelen quebrar o convertirse en insolventes desde un punto de vista jurídico debido a sus amplias atribuciones para imponer impuestos, derechos o tasas, por lo que tienen la posibilidad de ajustar sus ingresos a fin de cumplir sus obligaciones. En algunos casos, sin embargo, los gobiernos pueden tener un pasivo neto

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 ìIntroducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAIî

considerable en proporción al tamaño de su economía o a su capacidad de imponer impuestos, derechos o tasas, o depender sustancialmente de la ayuda de otros gobiernos. Aunque no es corriente, los gobiernos soberanos, en particular los gobiernos centrales, pueden convertirse en insolventes cuando son incapaces de cumplir sus obligaciones en el momento en que se hacen exigibles y se enfrentan, por ejemplo, a la imposibilidad de renegociar su deuda. La incapacidad de un gobierno para cumplir sus obligaciones puede verse influida también por la medida en que su moneda, emitida directamente por él o bien por el banco central en su nombre, siga siendo aceptada como medio de intercambio para cumplir sus obligaciones financieras. Por esta razón, los auditores del sector público aplicarán las exigencias y orientaciones de la NIA.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P4. La NIA 570 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en el párrafo A1.

Presunción de la empresa en funcionamiento

P5. Los auditores del sector público en relación con la empresa en funcionamiento pueden tener otras obligaciones que las directamente previstas en la NIA 570 como la de examinar las disposiciones adoptadas por la entidad para mantener su posición financiera general e informar sobre ellas.

P6. Las entidades del sector público pueden gastar en un año sumas por encima de los recursos a su disposición, y sus ingresos pueden ser inferiores a sus gastos y su activo a su pasivo. Sin embargo, no es corriente que una entidad de sector público cese o reduzca la escala de operaciones como consecuencia de su incapacidad de financiar sus operaciones o de su pasivo neto.

P7. Es más probable que el cese de la actividad de una entidad del sector público se deba a una decisión política adoptada para liquidarla y disolverla completamente, reducir la escala de sus operaciones, privatizarla o transferir algunas de sus funciones a otra entidad de derecho público, o bien fusionarla con ella. En estos casos, cesa la actividad operativa de la entidad ya sea de forma total o parcial. Sólo en el supuesto de disolución sin solución de continuidad de la entidad perdería validez la presunción de empresa en funcionamiento. En los demás supuestos, los auditores del sector público tomarán en consideración sobre qué base se transfieren las actividades desde la perspectiva de la entidad que está cediendo el activo y el pasivo en la fecha contable correspondiente.

P8. Con el fin de formarse una opinión sobre la capacidad de la entidad para continuar sus operaciones, los auditores del sector público tendrán en cuenta, al examinar el aspecto de la empresa en funcionamiento, dos factores distintos pero que a veces se superponen, a saber:
- El mayor riesgo que representan los cambios de dirección política (por ejemplo, un cambio en el gobierno).
- El riesgo operativo o comercial, de carácter menos frecuente (por ejemplo, cuando la entidad carece de suficiente capital circulante para mantener sus operaciones en el nivel actual).

P9. Con el fin de minimizar el riesgo de que se produzcan cambios en las políticas gubernamentales con incidencia en la presunción de empresa en funcionamiento sin conocimiento del auditor, éste verificará si:

- El gobierno ha declarado su intención de reexaminar una política que afecte a la entidad auditada.
- Se ha anunciado un reexamen que está además en curso.
- El reexamen indica que la entidad auditada puede racionalizarse o su futuro replantearse.
- Hay una decisión política de privatizar las actividades de la entidad auditada.

Evaluación de las valoraciones de la dirección

P10. Los auditores del sector público son conscientes de que los cambios en las políticas gubernamentales pueden tener una incidencia considerable en la naturaleza y las funciones de las entidades del sector público, aunque las decisiones políticas no son más inciertas normalmente que los riesgos imprevistos que sufren las entidades del sector privado.

Procedimientos de auditoría adicionales tras la identificación de hechos o condiciones

P11. Teniendo en cuenta las exigencias del párrafo 16 de la NIA, los auditores del sector público examinarán la conveniencia de pedir a la entidad una confirmación directa del departamento u organismo administrativo del cual depende su respaldo financiero o su futura financiación, y en ese examen analizarán las limitaciones derivadas del proceso político. En tal caso, quizá no sea garantía suficiente del futuro de la entidad una declaración de su responsable financiero en el sentido de que ese respaldo continuará, debido a que la entidad puede desconocer las intenciones del departamento u organismo administrativo del cual depende su respaldo financiero.

P12. Además de los procedimientos de auditoría expuestos en el párrafo A15 de la NIA, los auditores del sector público pueden acudir a registros oficiales para informarse sobre cambios de políticas y decisiones del poder legislativo e indagar sobre las cuestiones objeto de decisión cuando no se disponga de registros oficiales.

El uso de la presunción de empresa en funcionamiento pero existe una incertidumbre significativa

P13. Los párrafos 19 y 20 de la NIA establecen las obligaciones del auditor tanto en el caso de que se informe adecuadamente de incertidumbres significativas en los estados financieros como de que no se informe. Los párrafos A21 a A24 de la NIA exponen ejemplos de párrafos de énfasis para los dos casos, y los párrafos P14 a P16 exponen ejemplos relativos al sector público.

P14. Ejemplo de párrafo de énfasis cuando los auditores del sector público están satisfechos de la información facilitada:

Párrafo de énfasis

Sin incluir reservas en nuestra opinión, deseamos atraer la atención sobre la nota X de los estados financieros según la cual el Gobierno ha iniciado el reexamen de las futuras operaciones del Organismo pero no ha decidido aún su actuación al respecto. Esta situación, junto con otros aspectos señalados en la nota X, pone de manifiesto una incertidumbre significativa que puede suscitar considerables dudas sobre la capacidad del Organismo para continuar su actividad según el principio de empresa en funcionamiento.

P15. Ejemplo de párrafos en que ha de emitirse una opinión con reservas al no existir suficiente información sobre una incertidumbre significativa:

base para emitir una opinión con reservas

El Gobierno ha iniciado el reexamen de las futuras operaciones del Organismo pero no ha decidido aún su actuación al respecto. Esta situación implica de una incertidumbre significativa que puede suscitar considerables dudas sobre la capacidad del Organismo para continuar su actividad según el principio de empresa en funcionamiento, por lo que el Organismo puede no ser capaz de enajenar sus activos y cumplir sus obligaciones en el curso normal de sus operaciones. Los estados financieros (y las notas contenidos en ellos) no informan de ese hecho.

opinión con reservas

En nuestra opinión, salvo la omisión de la información contemplada en la base para emitir una opinión con reservas, los estados financieros del Organismo presentan una imagen fiel, en todos los aspectos significativos, de su situación financiera a 31 de diciembre de 20X0, así como de su gestión financiera y gestión de tesorería en relación con el año que termina de acuerdo con (el marco de información financiera aplicable).

P16. Ejemplo de párrafos en que ha de emitirse una opinión adversa al no existir suficiente información sobre una incertidumbre:

base para emitir una opinión adversa

El Gobierno ha decidido que el Organismo cesará su actividad y será disuelto el próximo año, lo que implica una incertidumbre significativa que puede suscitar considerables dudas sobre la capacidad del Organismo para continuar su actividad según el principio de empresa en funcionamiento y la imposibilidad, por tanto, de enajenar sus activos y cumplir sus obligaciones en el curso normal de sus operaciones. Los estados financieros (y las notas contenidos en ellos) no informan de ese hecho.

opinión adversa

En nuestra opinión, debido a la omisión de la información mencionada en la base para emitir una opinión adversa, los estados financieros no presentan fielmente la situación financiera del Organismo a 31 de diciembre de 20X0, ni su gestión financiera y la gestión de su tesorería en relación con el año que termina de acuerdo con (el marco de información financiera aplicable).

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 570
April 2009

International Standard on Auditing

Going Concern

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 570, "Going Concern" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-020-5

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 570
GOING CONCERN

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Going Concern Assumption	2
Responsibility for Assessment of the Entity's Ability to Continue as a Going Concern	3-7
Effective Date	8
Objectives	9
Requirements	
Risk Assessment Procedures and Related Activities	10-11
Evaluating Management's Assessment	12-14
Period beyond Management's Assessment	15
Additional Audit Procedures When Events or Conditions Are Identified	16
Audit Conclusions and Reporting	17
Use of Going Concern Assumption Appropriate but a Material Uncertainty Exists	18-20
Use of Going Concern Assumption Inappropriate	21
Management Unwilling to Make or Extend Its Assessment	22
Communication with Those Charged with Governance	23
Significant Delay in the Approval of Financial Statements	24
Application and Other Explanatory Material	
Going Concern Assumption	A1
Risk Assessment Procedures and Related Activities	A2-A6
Evaluating Management's Assessment	A7-A12

Period beyond Management's Assessment A13-A14

Additional Audit Procedures When Events or Conditions Are Identified A15-A18

Audit Conclusions and Reporting A19

Use of Going Concern Assumption Appropriate but a Material Uncertainty Exists A20-A24

Use of Going Concern Assumption Inappropriate A25-A26

Management Unwilling to Make or Extend Its Assessment A27

International Standard on Auditing (ISA) 570, "Going Concern" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities in the audit of financial statements relating to management's use of the going concern assumption in the preparation of the financial statements.

Going Concern Assumption

2. Under the going concern assumption, an entity is viewed as continuing in business for the foreseeable future. General purpose financial statements are prepared on a going concern basis, unless management either intends to liquidate the entity or to cease operations, or has no realistic alternative but to do so. Special purpose financial statements may or may not be prepared in accordance with a financial reporting framework for which the going concern basis is relevant (for example, the going concern basis is not relevant for some financial statements prepared on a tax basis in particular jurisdictions). When the use of the going concern assumption is appropriate, assets and liabilities are recorded on the basis that the entity will be able to realize its assets and discharge its liabilities in the normal course of business. (Ref: Para. A1)

Responsibility for Assessment of the Entity's Ability to Continue as a Going Concern

3. Some financial reporting frameworks contain an explicit requirement for management to make a specific assessment of the entity's ability to continue as a going concern, and standards regarding matters to be considered and disclosures to be made in connection with going concern. For example, International Accounting Standard (IAS) 1 requires management to make an assessment of an entity's ability to continue as a going concern.[1] The detailed requirements regarding management's responsibility to assess the entity's ability to continue as a going concern and related financial statement disclosures may also be set out in law or regulation.

4. In other financial reporting frameworks, there may be no explicit requirement for management to make a specific assessment of the entity's ability to continue as a going concern. Nevertheless, since the going concern assumption is a fundamental principle in the preparation of financial statements as discussed in paragraph 2, the preparation of the financial statements requires management to assess the entity's ability to continue as a going concern even if the financial reporting framework does not include an explicit requirement to do so.

---

[1] IAS 1, "Presentation of Financial Statements" as at 1 January 2009, paragraphs 25-26.

5. Management's assessment of the entity's ability to continue as a going concern involves making a judgment, at a particular point in time, about inherently uncertain future outcomes of events or conditions. The following factors are relevant to that judgment:

- The degree of uncertainty associated with the outcome of an event or condition increases significantly the further into the future an event or condition or the outcome occurs. For that reason, most financial reporting frameworks that require an explicit management assessment specify the period for which management is required to take into account all available information.
- The size and complexity of the entity, the nature and condition of its business and the degree to which it is affected by external factors affect the judgment regarding the outcome of events or conditions.
- Any judgment about the future is based on information available at the time at which the judgment is made. Subsequent events may result in outcomes that are inconsistent with judgments that were reasonable at the time they were made.

Responsibilities of the Auditor

6. The auditor's responsibility is to obtain sufficient appropriate audit evidence about the appropriateness of management's use of the going concern assumption in the preparation and presentation of the financial statements and to conclude whether there is a material uncertainty about the entity's ability to continue as a going concern. This responsibility exists even if the financial reporting framework used in the preparation of the financial statements does not include an explicit requirement for management to make a specific assessment of the entity's ability to continue as a going concern.

7. However, as described in ISA 200,[2] the potential effects of inherent limitations on the auditor's ability to detect material misstatements are greater for future events or conditions that may cause an entity to cease to continue as a going concern. The auditor cannot predict such future events or conditions. Accordingly, the absence of any reference to going concern uncertainty in an auditor's report cannot be viewed as a guarantee as to the entity's ability to continue as a going concern.

Effective Date

8. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

---

[2] ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Objectives

9. The objectives of the auditor are:

   (a) To obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the appropriateness of management's use of the going concern assumption in the preparation of the financial statements;

   (b) To conclude, based on the audit evidence obtained, whether a material uncertainty exists related to events or conditions that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern; and

   (c) To determine the implications for the auditor's report.

Requirements

Risk Assessment Procedures and Related Activities

10. When performing risk assessment procedures as required by ISA 315,[3] the auditor shall consider whether there are events or conditions that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern. In so doing, the auditor shall determine whether management has already performed a preliminary assessment of the entity's ability to continue as a going concern, and: (Ref: Para. A2-A5)

    (a) If such an assessment has been performed, the auditor shall discuss the assessment with management and determine whether management has identified events or conditions that, individually or collectively, may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern and, if so, management's plans to address them; or

    (b) If such an assessment has not yet been performed, the auditor shall discuss with management the basis for the intended use of the going concern assumption, and inquire of management whether events or conditions exist that, individually or collectively, may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern.

11. The auditor shall remain alert throughout the audit for audit evidence of events or conditions that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern. (Ref: Para. A6)

Evaluating Management's Assessment

12. The auditor shall evaluate management's assessment of the entity's ability to continue as a going concern. (Ref: Para. A7-A9; A11-A12)

---

[3] ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 5.

13. In evaluating management's assessment of the entity's ability to continue as a going concern, the auditor shall cover the same period as that used by management to make its assessment as required by the applicable financial reporting framework, or by law or regulation if it specifies a longer period. If management's assessment of the entity's ability to continue as a going concern covers less than twelve months from the date of the financial statements as defined in ISA 560,[4] the auditor shall request management to extend its assessment period to at least twelve months from that date. (Ref: Para. A10-A12)

14. In evaluating management's assessment, the auditor shall consider whether management's assessment includes all relevant information of which the auditor is aware as a result of the audit.

Period beyond Management's Assessment

15. The auditor shall inquire of management as to its knowledge of events or conditions beyond the period of management's assessment that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern. (Ref: Para. A13-A14)

Additional Audit Procedures When Events or Conditions Are Identified

16. If events or conditions have been identified that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern, the auditor shall obtain sufficient appropriate audit evidence to determine whether or not a material uncertainty exists through performing additional audit procedures, including consideration of mitigating factors. These procedures shall include: (Ref: Para. A15)

    (a) Where management has not yet performed an assessment of the entity's ability to continue as a going concern, requesting management to make its assessment.

    (b) Evaluating management's plans for future actions in relation to its going concern assessment, whether the outcome of these plans is likely to improve the situation and whether management's plans are feasible in the circumstances. (Ref: Para. A16)

    (c) Where the entity has prepared a cash flow forecast, and analysis of the forecast is a significant factor in considering the future outcome of events or conditions in the evaluation of management's plans for future action: (Ref: Para. A17-A18)

        (i) Evaluating the reliability of the underlying data generated to prepare the forecast; and

[4] ISA 560, "Subsequent Events," paragraph 5(a).

(ii) Determining whether there is adequate support for the assumptions underlying the forecast.

(d) Considering whether any additional facts or information have become available since the date on which management made its assessment.

(e) Requesting written representations from management and, where appropriate, those charged with governance, regarding their plans for future action and the feasibility of these plans.

Audit Conclusions and Reporting

17. Based on the audit evidence obtained, the auditor shall conclude whether, in the auditor's judgment, a material uncertainty exists related to events or conditions that, individually or collectively, may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern. A material uncertainty exists when the magnitude of its potential impact and likelihood of occurrence is such that, in the auditor's judgment, appropriate disclosure of the nature and implications of the uncertainty is necessary for: (Ref: Para. A19)

(a) In the case of a fair presentation financial reporting framework, the fair presentation of the financial statements, or

(b) In the case of a compliance framework, the financial statements not to be misleading.

Use of Going Concern Assumption Appropriate but a Material Uncertainty Exists

18. If the auditor concludes that the use of the going concern assumption is appropriate in the circumstances but a material uncertainty exists, the auditor shall determine whether the financial statements:

(a) Adequately describe the principal events or conditions that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern and management's plans to deal with these events or conditions; and

(b) Disclose clearly that there is a material uncertainty related to events or conditions that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern and, therefore, that it may be unable to realize its assets and discharge its liabilities in the normal course of business. (Ref: Para. A20)

19. If adequate disclosure is made in the financial statements, the auditor shall express an unmodified opinion and include an Emphasis of Matter paragraph in the auditor's report to:

(a) Highlight the existence of a material uncertainty relating to the event or condition that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern; and

(b) Draw attention to the note in the financial statements that discloses the matters set out in paragraph 18. (See ISA 706.[5]) (Ref: Para. A21-A22)

20. If adequate disclosure is not made in the financial statements, the auditor shall express a qualified opinion or adverse opinion, as appropriate, in accordance with ISA 705.[6] The auditor shall state in the auditor's report that there is a material uncertainty that may cast significant doubt about the entity's ability to continue as a going concern. (Ref: Para. A23-A24)

Use of Going Concern Assumption Inappropriate

21. If the financial statements have been prepared on a going concern basis but, in the auditor's judgment, management's use of the going concern assumption in the financial statements is inappropriate, the auditor shall express an adverse opinion. (Ref: Para. A25-A26)

Management Unwilling to Make or Extend Its Assessment

22. If management is unwilling to make or extend its assessment when requested to do so by the auditor, the auditor shall consider the implications for the auditor's report. (Ref: Para. A27)

Communication with Those Charged with Governance

23. Unless all those charged with governance are involved in managing the entity,[7] the auditor shall communicate with those charged with governance events or conditions identified that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern. Such communication with those charged with governance shall include the following:

(a) Whether the events or conditions constitute a material uncertainty;

(b) Whether the use of the going concern assumption is appropriate in the preparation and presentation of the financial statements; and

(c) The adequacy of related disclosures in the financial statements.

Significant Delay in the Approval of Financial Statements

24. If there is significant delay in the approval of the financial statements by management or those charged with governance after the date of the financial statements, the auditor shall inquire as to the reasons for the delay. If the auditor believes that the delay could be related to events or conditions relating

---

5 ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report."

6 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

7 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 13.

to the going concern assessment, the auditor shall perform those additional audit procedures necessary, as described in paragraph 16, as well as consider the effect on the auditor's conclusion regarding the existence of a material uncertainty, as described in paragraph 17.

***

Application and Other Explanatory Material

Going Concern Assumption (Ref: Para. 2)

Considerations Specific to Public Sector Entities

A1. Management's use of the going concern assumption is also relevant to public sector entities. For example, International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) 1 addresses the issue of the ability of public sector entities to continue as going concerns.[8] Going concern risks may arise, but are not limited to, situations where public sector entities operate on a for-profit basis, where government support may be reduced or withdrawn, or in the case of privatization. Events or conditions that may cast significant doubt on an entity's ability to continue as a going concern in the public sector may include situations where the public sector entity lacks funding for its continued existence or when policy decisions are made that affect the services provided by the public sector entity.

Risk Assessment Procedures and Related Activities

Events or Conditions That May Cast Doubt about Going Concern Assumption (Ref: Para. 10)

A2. The following are examples of events or conditions that, individually or collectively, may cast significant doubt about the going concern assumption. This listing is not all-inclusive nor does the existence of one or more of the items always signify that a material uncertainty exists.

Financial

- Net liability or net current liability position.
- Fixed-term borrowings approaching maturity without realistic prospects of renewal or repayment; or excessive reliance on short-term borrowings to finance long-term assets.
- Indications of withdrawal of financial support by creditors.

[8] IPSAS 1, "Presentation of Financial Statements" as at January 1, 2009, paragraphs 38-41.

- Negative operating cash flows indicated by historical or prospective financial statements.
- Adverse key financial ratios.
- Substantial operating losses or significant deterioration in the value of assets used to generate cash flows.
- Arrears or discontinuance of dividends.
- Inability to pay creditors on due dates.
- Inability to comply with the terms of loan agreements.
- Change from credit to cash-on-delivery transactions with suppliers.
- Inability to obtain financing for essential new product development or other essential investments.

Operating

- Management intentions to liquidate the entity or to cease operations.
- Loss of key management without replacement.
- Loss of a major market, key customer(s), franchise, license, or principal supplier(s).
- Labor difficulties.
- Shortages of important supplies.
- Emergence of a highly successful competitor.

Other

- Non-compliance with capital or other statutory requirements.
- Pending legal or regulatory proceedings against the entity that may, if successful, result in claims that the entity is unlikely to be able to satisfy.
- Changes in law or regulation or government policy expected to adversely affect the entity.
- Uninsured or underinsured catastrophes when they occur.

The significance of such events or conditions often can be mitigated by other factors. For example, the effect of an entity being unable to make its normal debt repayments may be counter-balanced by management's plans to maintain adequate cash flows by alternative means, such as by disposing of assets, rescheduling loan repayments, or obtaining additional capital. Similarly, the loss of a principal supplier may be mitigated by the availability of a suitable alternative source of supply.

A3. The risk assessment procedures required by paragraph 10 help the auditor to determine whether management's use of the going concern assumption is likely to be an important issue and its impact on planning the audit. These procedures also allow for more timely discussions with management, including a discussion of management's plans and resolution of any identified going concern issues.

Considerations Specific to Smaller Entities

A4. The size of an entity may affect its ability to withstand adverse conditions. Small entities may be able to respond quickly to exploit opportunities, but may lack reserves to sustain operations.

A5. Conditions of particular relevance to small entities include the risk that banks and other lenders may cease to support the entity, as well as the possible loss of a principal supplier, major customer, key employee, or the right to operate under a license, franchise or other legal agreement.

Remaining Alert throughout the Audit for Audit Evidence about Events or Conditions (Ref: Para. 11)

A6. ISA 315 requires the auditor to revise the auditor's risk assessment and modify the further planned audit procedures accordingly when additional audit evidence is obtained during the course of the audit that affects the auditor's assessment of risk.[9] If events or conditions that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern are identified after the auditor's risk assessments are made, in addition to performing the procedures in paragraph 16, the auditor's assessment of the risks of material misstatement may need to be revised. The existence of such events or conditions may also affect the nature, timing and extent of the auditor's further procedures in response to the assessed risks. ISA 330[10] establishes requirements and provides guidance on this issue.

Evaluating Management's Assessment

Management's Assessment and Supporting Analysis and the Auditor's Evaluation (Ref: Para. 12)

A7. Management's assessment of the entity's ability to continue as a going concern is a key part of the auditor's consideration of management's use of the going concern assumption.

A8. It is not the auditor's responsibility to rectify the lack of analysis by management. In some circumstances, however, the lack of detailed analysis by management to support its assessment may not prevent the auditor from

9 ISA 315, paragraph 31.

10 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

concluding whether management's use of the going concern assumption is appropriate in the circumstances. For example, when there is a history of profitable operations and a ready access to financial resources, management may make its assessment without detailed analysis. In this case, the auditor's evaluation of the appropriateness of management's assessment may be made without performing detailed evaluation procedures if the auditor's other audit procedures are sufficient to enable the auditor to conclude whether management's use of the going concern assumption in the preparation of the financial statements is appropriate in the circumstances.

A9. In other circumstances, evaluating management's assessment of the entity's ability to continue as a going concern, as required by paragraph 12, may include an evaluation of the process management followed to make its assessment, the assumptions on which the assessment is based and management's plans for future action and whether management's plans are feasible in the circumstances.

The Period of Management's Assessment (Ref: Para. 13)

A10. Most financial reporting frameworks requiring an explicit management assessment specify the period for which management is required to take into account all available information.[11]

Considerations Specific to Smaller Entities (Ref: Para. 12-13)

A11. In many cases, the management of smaller entities may not have prepared a detailed assessment of the entity's ability to continue as a going concern, but instead may rely on in-depth knowledge of the business and anticipated future prospects. Nevertheless, in accordance with the requirements of this ISA, the auditor needs to evaluate management's assessment of the entity's ability to continue as a going concern. For smaller entities, it may be appropriate to discuss the medium and long-term financing of the entity with management, provided that management's contentions can be corroborated by sufficient documentary evidence and are not inconsistent with the auditor's understanding of the entity. Therefore, the requirement in paragraph 13 for the auditor to request management to extend its assessment may, for example, be satisfied by discussion, inquiry and inspection of supporting documentation, for example, orders received for future supply, evaluated as to their feasibility or otherwise substantiated.

A12. Continued support by owner-managers is often important to smaller entities' ability to continue as a going concern. Where a small entity is largely financed by a loan from the owner-manager, it may be important that these funds are not

[11] For example, IAS 1 defines this as a period that should be at least, but is not limited to, twelve months from the end of the reporting period.

withdrawn. For example, the continuance of a small entity in financial difficulty may be dependent on the owner-manager subordinating a loan to the entity in favor of banks or other creditors, or the owner manager supporting a loan for the entity by providing a guarantee with his or her personal assets as collateral. In such circumstances the auditor may obtain appropriate documentary evidence of the subordination of the owner-manager's loan or of the guarantee. Where an entity is dependent on additional support from the owner-manager, the auditor may evaluate the owner-manager's ability to meet the obligation under the support arrangement. In addition, the auditor may request written confirmation of the terms and conditions attaching to such support and the owner-manager's intention or understanding.

Period beyond Management's Assessment (Ref: Para. 15)

A13. As required by paragraph 11, the auditor remains alert to the possibility that there may be known events, scheduled or otherwise, or conditions that will occur beyond the period of assessment used by management that may bring into question the appropriateness of management's use of the going concern assumption in preparing the financial statements. Since the degree of uncertainty associated with the outcome of an event or condition increases as the event or condition is further into the future, in considering events or conditions further in the future, the indications of going concern issues need to be significant before the auditor needs to consider taking further action. If such events or conditions are identified, the auditor may need to request management to evaluate the potential significance of the event or condition on its assessment of the entity's ability to continue as a going concern. In these circumstances the procedures in paragraph 16 apply.

A14. Other than inquiry of management, the auditor does not have a responsibility to perform any other audit procedures to identify events or conditions that may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern beyond the period assessed by management, which, as discussed in paragraph 13, would be at least twelve months from the date of the financial statements.

Additional Audit Procedures When Events or Conditions Are Identified (Ref: Para. 16)

A15. Audit procedures that are relevant to the requirement in paragraph 16 may include the following:

- Analyzing and discussing cash flow, profit and other relevant forecasts with management.
- Analyzing and discussing the entity's latest available interim financial statements.
- Reading the terms of debentures and loan agreements and determining whether any have been breached.

- Reading minutes of the meetings of shareholders, those charged with governance and relevant committees for reference to financing difficulties.
- Inquiring of the entity's legal counsel regarding the existence of litigation and claims and the reasonableness of management's assessments of their outcome and the estimate of their financial implications.
- Confirming the existence, legality and enforceability of arrangements to provide or maintain financial support with related and third parties and assessing the financial ability of such parties to provide additional funds.
- Evaluating the entity's plans to deal with unfilled customer orders.
- Performing audit procedures regarding subsequent events to identify those that either mitigate or otherwise affect the entity's ability to continue as a going concern.
- Confirming the existence, terms and adequacy of borrowing facilities.
- Obtaining and reviewing reports of regulatory actions.
- Determining the adequacy of support for any planned disposals of assets.

Evaluating Management's Plans for Future Actions (Ref: Para. 16(b))

A16. Evaluating management's plans for future actions may include inquiries of management as to its plans for future action, including, for example, its plans to liquidate assets, borrow money or restructure debt, reduce or delay expenditures, or increase capital.

The Period of Management's Assessment (Ref: Para. 16(c))

A17. In addition to the procedures required in paragraph 16(c), the auditor may compare:

- The prospective financial information for recent prior periods with historical results; and
- The prospective financial information for the current period with results achieved to date.

A18. Where management's assumptions include continued support by third parties, whether through the subordination of loans, commitments to maintain or provide additional funding, or guarantees, and such support is important to an entity's ability to continue as a going concern, the auditor may need to consider requesting written confirmation (including of terms and conditions) from those third parties and to obtain evidence of their ability to provide such support.

Audit Conclusions and Reporting (Ref: Para. 17)

A19. The phrase "material uncertainty" is used in IAS 1 in discussing the uncertainties related to events or conditions which may cast significant doubt on the entity's ability to continue as a going concern that should be disclosed in the financial statements. In some other financial reporting frameworks the phrase "significant uncertainty" is used in similar circumstances.

Use of Going Concern Assumption Appropriate but a Material Uncertainty Exists

Adequacy of Disclosure of Material Uncertainty (Ref: Para. 18)

A20. The determination of the adequacy of the financial statement disclosure may involve determining whether the information explicitly draws the reader's attention to the possibility that the entity may be unable to continue realizing its assets and discharging its liabilities in the normal course of business.

Audit Reporting When Disclosure of Material Uncertainty Is Adequate (Ref: Para. 19)

A21. The following is an illustration of an Emphasis of Matter paragraph when the auditor is satisfied as to the adequacy of the note disclosure:

> *Emphasis of Matter*
>
> Without qualifying our opinion, we draw attention to Note X in the financial statements which indicates that the Company incurred a net loss of ZZZ during the year ended December 31, 20X1 and, as of that date, the Company's current liabilities exceeded its total assets by YYY. These conditions, along with other matters as set forth in Note X, indicate the existence of a material uncertainty that may cast significant doubt about the Company's ability to continue as a going concern.

A22. In situations involving multiple material uncertainties that are significant to the financial statements as a whole, the auditor may consider it appropriate in extremely rare cases to express a disclaimer of opinion instead of adding an Emphasis of Matter paragraph. ISA 705 provides guidance on this issue.

Audit Reporting When Disclosure of Material Uncertainty Is Inadequate (Ref: Para. 20)

A23. The following is an illustration of the relevant paragraphs when a qualified opinion is to be expressed:

> *Basis for Qualified Opinion*
>
> The Company's financing arrangements expire and amounts outstanding are payable on March 19, 20X1. The Company has been unable to re-negotiate or obtain replacement financing. This situation indicates the existence of a material uncertainty that may cast significant doubt on the Company's ability to continue as a going

concern and therefore the Company may be unable to realize its assets and discharge its liabilities in the normal course of business. The financial statements (and notes thereto) do not fully disclose this fact.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the incomplete disclosure of the information referred to in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the financial statements present fairly, in all material respects (or "give a true and fair view of") the financial position of the Company as at December 31, 20X0, and of its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with …

A24. The following is an illustration of the relevant paragraphs when an adverse opinion is to be expressed:

Basis for Adverse Opinion

The Company's financing arrangements expired and the amount outstanding was payable on December 31, 20X0. The Company has been unable to re-negotiate or obtain replacement financing and is considering filing for bankruptcy. These events indicate a material uncertainty that may cast significant doubt on the Company's ability to continue as a going concern and therefore the Company may be unable to realize its assets and discharge its liabilities in the normal course of business. The financial statements (and notes thereto) do not disclose this fact.

Adverse Opinion

In our opinion, because of the omission of the information mentioned in the Basis for Adverse Opinion paragraph, the financial statements do not present fairly (or "give a true and fair view of") the financial position of the Company as at December 31, 20X0, and of its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with …

Use of Going Concern Assumption Inappropriate (Ref: Para. 21)

A25. If the financial statements have been prepared on a going concern basis but, in the auditor's judgment, management's use of the going concern assumption in the financial statements is inappropriate, the requirement of paragraph 21 for the auditor to express an adverse opinion applies regardless of whether or not the financial statements include disclosure of the inappropriateness of management's use of the going concern assumption.

A26. If the entity's management is required, or elects, to prepare financial statements when the use of the going concern assumption is not appropriate in the circumstances, the financial statements are prepared on an alternative basis

(for example, liquidation basis). The auditor may be able to perform an audit of those financial statements provided that the auditor determines that the alternative basis is an acceptable financial reporting framework in the circumstances. The auditor may be able to express an unmodified opinion on those financial statements, provided there is adequate disclosure therein but may consider it appropriate or necessary to include an Emphasis of Matter paragraph in the auditor's report to draw the user's attention to that alternative basis and the reasons for its use.

Management Unwilling to Make or Extend Its Assessment (Ref: Para. 22)

A27. In certain circumstances, the auditor may believe it necessary to request management to make or extend its assessment. If management is unwilling to do so, a qualified opinion or a disclaimer of opinion in the auditor's report may be appropriate, because it may not be possible for the auditor to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the use of the going concern assumption in the preparation of the financial statements, such as audit evidence regarding the existence of plans management has put in place or the existence of other mitigating factors.

ISA 570

ISSAI 1580

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Manifestaciones escritas

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 580, "Manifestaciones escritas", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1580

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 580 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
consideraciones generales P4–P5
Miembros de la dirección a quienes se solicita manifestaciones escritas P6
comunicación de un umbral P7
Fecha de las manifestaciones escritas y período abarcado por ellas P8
Falta de presentación de las manifestaciones escritas y dudas sobre su fiabilidad P9

apéndice 1: ejemplos adicionales para el apéndice 2 de la Nia "modelo de carta de manifestaciones"

Norma iNterNaCioNal de auditoría 580
introducción
Alcance de la NIA 1–2
Valor probatorio de las manifestaciones escritas 3–4
Fecha de entrada en vigor 5

objetivos **6**

Definiciones **7–8**

exigencias
Miembros de la dirección a quienes se solicita manifestaciones escritas 9
Manifestaciones escritas acerca de las atribuciones de la dirección 10–12
Otras manifestaciones escritas 13
Fecha de las manifestaciones escritas y período abarcado por ellas 14
Formato de las manifestaciones escritas 15
Falta de presentación de las manifestaciones escritas y dudas sobre su fiabilidad 16–20

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas **Paragraph**
Valor probatorio de las manifestaciones escritas A1
Miembros de la dirección a quienes se solicita manifestaciones escritas A2–A6
Manifestaciones escritas acerca de las atribuciones de la dirección A7–A9
Otras manifestaciones escritas A10–A13
Comunicación de un umbral A14
Fecha de las manifestaciones escritas y período abarcado por ellas A15–A18
Formato de las manifestaciones escritas A19–A21
Comunicación con los encargados de la gobernanza A22
Falta de presentación de las manifestaciones escritas y dudas sobre su fiabilidad A23–A27

Apéndice 1: Lista de las NIA que incluyen requisitos para las manifestaciones escritas
Apéndice 2: modelo de carta de manifestaciones

Nota de Práctica[1] a la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 580

Manifestaciones escritas

Fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 580, "Manifestaciones escritas", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 580 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 580 establece las obligaciones del auditor de obtener manifestaciones escritas de la dirección y, cuando proceda, de los encargados de la gobernanza.

El Apéndice 1 de la NIA enumera otras NIA que contienen exigencias específicas en relación con las manifestaciones escritas, pero esas exigencias no limitan la aplicación de esta NIA.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) Consideraciones generales.
b) Miembros de la dirección a quienes se solicita manifestaciones escritas.
c) Comunicación de un umbral.
d) Fecha de las manifestaciones escritas y período abarcado por ellas.
e) Falta de presentación de las manifestaciones escritas y dudas sobre su fiabilidad.

Aplicabilidad de la NIA en la auditoría del sector público

P2. La NIA 580 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI"

Orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 580 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en el párrafo A9.

Consideraciones generales

P4. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión deuna opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría, o las obligaciones derivadas de la legislación y la reglamentación, o de órdenes ministeriales, exigencias políticas o resoluciones del poder legislativo, pueden contener objetivos adicionales, entre ellos obligaciones de auditoría e información. Un ejemplo son las obligaciones de información cuando el auditor haya detectado falta de conformidad con las normas en el ámbito presupuestario u contable o informe sobre la eficacia del control interno.

P5. En el sector público, las obligaciones de la dirección pueden ser más amplias también que en el sector privado. Cuando soliciten manifestaciones escritas acerca de las obligaciones de la dirección, los auditores del sector público tomarán en consideración esta premisa más amplia.

Miembros de la dirección a quienes se solicita manifestaciones escritas

P6. Al remitirse a la orientación facilitada en el párrafo A2 de la NIA, los auditores del sector público tendrán presente que las obligaciones de elaboración y presentación de los estados financieros pueden variar acorde con la legislación, y se familiarizarán con la legislación aplicable para identificar a quiénes deben solicitarse las manifestaciones escritas y asimismo pueden comunicar y concertarse, en la fase de planificación, con los encargados de la gobernanza para la determinación de los individuos obligados a presentar lasmanifestaciones escritas.

Comunicación de un umbral

P7. Con arreglo al párrafo A14 de la NIA, el auditor puede examinar la conveniencia de comunicar a la dirección un umbral para las manifestaciones escritas solicitadas. Los auditores del sector público tendrán en cuenta la perspectiva más amplia del sector público de comunicar todas las incorrecciones, incluso las corregidas por la entidad, y todas las deficiencias de control y los casos de falta de conformidad con las normas. Al solicitar las manifestaciones escritas, los auditores del sector público examinarán la conveniencia de comunicar estas exigencias.

Fecha de las manifestaciones escritas y período abarcado por ellas

P8. Según se establece en el párrafo A15 de la NIA, la fecha de las manifestaciones escritas debe ser lo más próxima posible a la fecha del informe de auditoría sobre los estados financieros. En el sector público, las manifestaciones de la dirección proceden a veces de los máximos responsables de la gobernanza, por lo que es importante que los auditores del sector público planifiquen su tarea con anticipación para que esas manifestaciones se obtengan a tiempo para evitar retrasos en la presentación de su informe de auditoría.

Falta de presentación de las manifestaciones escritas y dudas sobre su fiabilidad

P9. Es posible que los auditores del sector público sean nombrados mediante procedimientos legales y no puedan, por tanto, rechazar o abandonar un mandato según se establece en el párrafo A24 de la NIA. En esos casos, los auditores del sector público tienen la posibilidad de informar al poder legislativo.

Apéndice 1:
Ejemplos adicionales para el Apéndice 2 de la NIA, "modelo de carta de manifestaciones"

El Apéndice 2 de la NIA presenta un modelo de carta de manifestaciones. Sobre la base de la legislación aplicable o del mandato de auditoría, los auditores del sector público pueden añadir otros elementos, como la consideración de si:

- Las actividades y las operaciones financieras son conformes a las normas.
- Los sistemas de control interno han funcionado con eficacia durante todo el período abarcado por la auditoría.
- La función de auditoría interna ha funcionado con eficacia durante todo el período abarcado por la auditoría.
- El programa público XYZ se ha llevado a la práctica de forma eficaz, eficiente y económica.
- La dirección ha facilitado suinterpretación de las exigencias de conformidad, que pueden ser objeto de distintas interpretaciones.
- Han sido facilitados todos los contratos, acuerdos de subvención y cualquier otra correspondencia respecto a acuerdos que impliquen el uso de fondos de programas.
- La dirección ha facilitado todos los contratos y acuerdos con organizaciones de servicios, incluidas las comunicaciones referentes a incumplimientos.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 580
April 2009

International Standard on Auditing

Written Representations

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 580, "Written Representations" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-021-2

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 580
WRITTEN REPRESENTATIONS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-2
Written Representations as Audit Evidence	3-4
Effective Date	5
Objectives	6
Definitions	7-8
Requirements	
Management from whom Written Representations Requested	9
Written Representations about Management's Responsibilities	10-12
Other Written Representations	13
Date of and Period(s) Covered by Written Representations	14
Form of Written Representations	15
Doubt as to the Reliability of Written Representations and Requested Written Representations Not Provided	16-20
Application and Other Explanatory Material	
Written Representations as Audit Evidence	A1
Management from whom Written Representations Requested	A2-A6
Written Representations about Management's Responsibilities	A7-A9
Other Written Representations	A10-A13
Communicating a Threshold Amount	A14
Date of and Period(s) Covered by Written Representations	A15-A18
Form of Written Representations	A19-A21
Communication with Those Charged with Governance	A22

Doubt as to the Reliability of Written Representations and Requested Written Representations Not Provided A23-A27

Appendix 1: List of ISAs Containing Requirements for Written Representations

Appendix 2: Illustrative Representation Letter

International Standard on Auditing (ISA) 580, "Written Representations" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to obtain written representations from management and, where appropriate, those charged with governance in an audit of financial statements.

2. Appendix 1 lists other ISAs containing subject-matter specific requirements for written representations. The specific requirements for written representations of other ISAs do not limit the application of this ISA.

Written Representations as Audit Evidence

3. Audit evidence is the information used by the auditor in arriving at the conclusions on which the auditor's opinion is based.[1] Written representations are necessary information that the auditor requires in connection with the audit of the entity's financial statements. Accordingly, similar to responses to inquiries, written representations are audit evidence. (Ref: Para. A1)

4. Although written representations provide necessary audit evidence, they do not provide sufficient appropriate audit evidence on their own about any of the matters with which they deal. Furthermore, the fact that management has provided reliable written representations does not affect the nature or extent of other audit evidence that the auditor obtains about the fulfillment of management's responsibilities, or about specific assertions.

Effective Date

5. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

6. The objectives of the auditor are:

   (a) To obtain written representations from management and, where appropriate, those charged with governance that they believe that they have fulfilled their responsibility for the preparation of the financial statements and for the completeness of the information provided to the auditor;

   (b) To support other audit evidence relevant to the financial statements or specific assertions in the financial statements by means of written representations if determined necessary by the auditor or required by other ISAs; and

[1] ISA 500, "Audit Evidence," paragraph 5(c).

(c) To respond appropriately to written representations provided by management and, where appropriate, those charged with governance, or if management or, where appropriate, those charged with governance do not provide the written representations requested by the auditor.

Definitions

7. For purposes of the ISAs, the following term has the meaning attributed below:

Written representation – A written statement by management provided to the auditor to confirm certain matters or to support other audit evidence. Written representations in this context do not include financial statements, the assertions therein, or supporting books and records.

8. For purposes of this ISA, references to "management" should be read as "management and, where appropriate, those charged with governance." Furthermore, in the case of a fair presentation framework, management is responsible for the preparation and *fair* presentation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework; or the preparation of financial statements *that give a true and fair view* in accordance with the applicable financial reporting framework.

Requirements

Management from whom Written Representations Requested

9. The auditor shall request written representations from management with appropriate responsibilities for the financial statements and knowledge of the matters concerned. (Ref: Para. A2-A6)

Written Representations about Management's Responsibilities

Preparation of the Financial Statements

10. The auditor shall request management to provide a written representation that it has fulfilled its responsibility for the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, including where relevant their fair presentation, as set out in the terms of the audit engagement.[2] (Ref: Para. A7-A9, A14, A22)

Information Provided and Completeness of Transactions

11. The auditor shall request management to provide a written representation that:

[2] ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements," paragraph 6(b)(i).

(a) It has provided the auditor with all relevant information and access as agreed in the terms of the audit engagement,[3] and

(b) All transactions have been recorded and are reflected in the financial statements. (Ref: Para. A7-A9, A14, A22)

Description of Management's Responsibilities in the Written Representations

12. Management's responsibilities shall be described in the written representations required by paragraphs 10 and 11 in the manner in which these responsibilities are described in the terms of the audit engagement.

Other Written Representations

13. Other ISAs require the auditor to request written representations. If, in addition to such required representations, the auditor determines that it is necessary to obtain one or more written representations to support other audit evidence relevant to the financial statements or one or more specific assertions in the financial statements, the auditor shall request such other written representations. (Ref: Para. A10-A13, A14, A22)

Date of and Period(s) Covered by Written Representations

14. The date of the written representations shall be as near as practicable to, but not after, the date of the auditor's report on the financial statements. The written representations shall be for all financial statements and period(s) referred to in the auditor's report. (Ref: Para. A15-A18)

Form of Written Representations

15. The written representations shall be in the form of a representation letter addressed to the auditor. If law or regulation requires management to make written public statements about its responsibilities, and the auditor determines that such statements provide some or all of the representations required by paragraphs 10 or 11, the relevant matters covered by such statements need not be included in the representation letter. (Ref: Para. A19-A21)

Doubt as to the Reliability of Written Representations and Requested Written Representations Not Provided

Doubt as to the Reliability of Written Representations

16. If the auditor has concerns about the competence, integrity, ethical values or diligence of management, or about its commitment to or enforcement of these, the auditor shall determine the effect that such concerns may have on the reliability of representations (oral or written) and audit evidence in general. (Ref: Para. A24-A25)

---

3 ISA 210, paragraph 6(b)(iii).

17. In particular, if written representations are inconsistent with other audit evidence, the auditor shall perform audit procedures to attempt to resolve the matter. If the matter remains unresolved, the auditor shall reconsider the assessment of the competence, integrity, ethical values or diligence of management, or of its commitment to or enforcement of these, and shall determine the effect that this may have on the reliability of representations (oral or written) and audit evidence in general. (Ref: Para. A23)

18. If the auditor concludes that the written representations are not reliable, the auditor shall take appropriate actions, including determining the possible effect on the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705,[4] having regard to the requirement in paragraph 20 of this ISA.

Requested Written Representations Not Provided

19. If management does not provide one or more of the requested written representations, the auditor shall:

    (a) Discuss the matter with management;

    (b) Reevaluate the integrity of management and evaluate the effect that this may have on the reliability of representations (oral or written) and audit evidence in general; and

    (c) Take appropriate actions, including determining the possible effect on the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705, having regard to the requirement in paragraph 20 of this ISA.

Written Representations about Management's Responsibilities

20. The auditor shall disclaim an opinion on the financial statements in accordance with ISA 705 if:

    (a) The auditor concludes that there is sufficient doubt about the integrity of management such that the written representations required by paragraphs 10 and 11 are not reliable; or

    (b) Management does not provide the written representations required by paragraphs 10 and 11. (Ref: Para. A26-A27)

***

Application and Other Explanatory Material

Written Representations as Audit Evidence (Ref: Para. 3)

A1. Written representations are an important source of audit evidence. If management modifies or does not provide the requested written

[4] ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

representations, it may alert the auditor to the possibility that one or more significant issues may exist. Further, a request for written, rather than oral, representations in many cases may prompt management to consider such matters more rigorously, thereby enhancing the quality of the representations.

Management from whom Written Representations Requested (Ref: Para. 9)

A2. Written representations are requested from those responsible for the preparation of the financial statements. Those individuals may vary depending on the governance structure of the entity, and relevant law or regulation; however, management (rather than those charged with governance) is often the responsible party. Written representations may therefore be requested from the entity's chief executive officer and chief financial officer, or other equivalent persons in entities that do not use such titles. In some circumstances, however, other parties, such as those charged with governance, are also responsible for the preparation of the financial statements.

A3. Due to its responsibility for the preparation of the financial statements, and its responsibilities for the conduct of the entity's business, management would be expected to have sufficient knowledge of the process followed by the entity in preparing and presenting the financial statements and the assertions therein on which to base the written representations.

A4. In some cases, however, management may decide to make inquiries of others who participate in preparing and presenting the financial statements and assertions therein, including individuals who have specialized knowledge relating to the matters about which written representations are requested. Such individuals may include:

- An actuary responsible for actuarially determined accounting measurements.
- Staff engineers who may have responsibility for and specialized knowledge about environmental liability measurements.
- Internal counsel who may provide information essential to provisions for legal claims.

A5. In some cases, management may include in the written representations qualifying language to the effect that representations are made to the best of its knowledge and belief. It is reasonable for the auditor to accept such wording if the auditor is satisfied that the representations are being made by those with appropriate responsibilities and knowledge of the matters included in the representations.

A6. To reinforce the need for management to make informed representations, the

ISSAI 1580
ISA 580

auditor may request that management include in the written representations confirmation that it has made such inquiries as it considered appropriate to

4 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

place it in the position to be able to make the requested written representations. It is not expected that such inquiries would usually require a formal internal process beyond those already established by the entity.

Written Representations about Management's Responsibilities (Ref: Para. 10-11)

A7. Audit evidence obtained during the audit that management has fulfilled the responsibilities referred to in paragraphs 10 and 11 is not sufficient without obtaining confirmation from management that it believes that it has fulfilled those responsibilities. This is because the auditor is not able to judge solely on other audit evidence whether management has prepared and presented the financial statements and provided information to the auditor on the basis of the agreed acknowledgement and understanding of its responsibilities. For example, the auditor could not conclude that management has provided the auditor with all relevant information agreed in the terms of the audit engagement without asking it whether, and receiving confirmation that, such information has been provided.

A8. The written representations required by paragraphs 10 and 11 draw on the agreed acknowledgement and understanding of management of its responsibilities in the terms of the audit engagement by requesting confirmation that it has fulfilled them. The auditor may also ask management to reconfirm its acknowledgement and understanding of those responsibilities in written representations. This is common in certain jurisdictions, but in any event may be particularly appropriate when:

- Those who signed the terms of the audit engagement on behalf of the entity no longer have the relevant responsibilities;
- The terms of the audit engagement were prepared in a previous year;
- There is any indication that management misunderstands those responsibilities; or
- Changes in circumstances make it appropriate to do so.

Consistent with the requirement of ISA 210,[5] such reconfirmation of management's acknowledgement and understanding of its responsibilities is not made subject to the best of management's knowledge and belief (as discussed in paragraph A5 of this ISA).

Considerations Specific to Public Sector Entities

A9. The mandates for audits of the financial statements of public sector entities may be broader than those of other entities. As a result, the premise, relating to management's responsibilities, on which an audit of the financial statements of a public sector entity is conducted may give rise to additional

written representations. These may include written representations confirming that transactions and events have been carried out in accordance with law, regulation or other authority.

Other Written Representations (Ref: Para. 13)

Additional Written Representations about the Financial Statements

A10. In addition to the written representation required by paragraph 10, the auditor may consider it necessary to request other written representations about the financial statements. Such written representations may supplement, but do not form part of, the written representation required by paragraph 10. They may include representations about the following:

- Whether the selection and application of accounting policies are appropriate; and
- Whether matters such as the following, where relevant under the applicable financial reporting framework, have been recognized, measured, presented or disclosed in accordance with that framework:
  - Plans or intentions that may affect the carrying value or classification of assets and liabilities;
  - Liabilities, both actual and contingent;
  - Title to, or control over, assets, the liens or encumbrances on assets, and assets pledged as collateral; and
  - Aspects of laws, regulations and contractual agreements that may affect the financial statements, including non-compliance.

Additional Written Representations about Information Provided to the Auditor

A11. In addition to the written representation required by paragraph 11, the auditor may consider it necessary to request management to provide a written representation that it has communicated to the auditor all deficiencies in internal control of which management is aware.

Written Representations about Specific Assertions

A12. When obtaining evidence about, or evaluating, judgments and intentions, the auditor may consider one or more of the following:

- The entity's past history in carrying out its stated intentions.
- The entity's reasons for choosing a particular course of action.
- The entity's ability to pursue a specific course of action.

---

5 ISA 210, paragraph 6(b).

- The existence or lack of any other information that might have been obtained during the course of the audit that may be inconsistent with management's judgment or intent.

A13. In addition, the auditor may consider it necessary to request management to provide written representations about specific assertions in the financial statements; in particular, to support an understanding that the auditor has obtained from other audit evidence of management's judgment or intent in relation to, or the completeness of, a specific assertion. For example, if the intent of management is important to the valuation basis for investments, it may not be possible to obtain sufficient appropriate audit evidence without a written representation from management about its intentions. Although such written representations provide necessary audit evidence, they do not provide sufficient appropriate audit evidence on their own for that assertion.

Communicating a Threshold Amount (Ref: Para. 10-11, 13)

A14. ISA 450 requires the auditor to accumulate misstatements identified during the audit, other than those that are clearly trivial.[6] The auditor may determine a threshold above which misstatements cannot be regarded as clearly trivial. In the same way, the auditor may consider communicating to management a threshold for purposes of the requested written representations.

Date of and Period(s) Covered by Written Representations (Ref: Para. 14)

A15. Because written representations are necessary audit evidence, the auditor's opinion cannot be expressed, and the auditor's report cannot be dated, before the date of the written representations. Furthermore, because the auditor is concerned with events occurring up to the date of the auditor's report that may require adjustment to or disclosure in the financial statements, the written representations are dated as near as practicable to, but not after, the date of the auditor's report on the financial statements.

A16. In some circumstances it may be appropriate for the auditor to obtain a written representation about a specific assertion in the financial statements during the course of the audit. Where this is the case, it may be necessary to request an updated written representation.

A17. The written representations are for all periods referred to in the auditor's report because management needs to reaffirm that the written representations it previously made with respect to the prior periods remain appropriate. The auditor and management may agree to a form of written representation that updates written representations relating to the prior periods by addressing whether there are any changes to such written representations and, if so, what they are.

6 ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit," paragraph 5.

A18. Situations may arise where current management were not present during all periods referred to in the auditor's report. Such persons may assert that they are not in a position to provide some or all of the written representations because they were not in place during the period. This fact, however, does not diminish such persons' responsibilities for the financial statements as a whole. Accordingly, the requirement for the auditor to request from them written representations that cover the whole of the relevant period(s) still applies.

Form of Written Representations (Ref: Para. 15)

A19. Written representations are required to be included in a representation letter addressed to the auditor. In some jurisdictions, however, management may be required by law or regulation to make a written public statement about its responsibilities. Although such statement is a representation to the users of the financial statements, or to relevant authorities, the auditor may determine that it is an appropriate form of written representation in respect of some or all of the representations required by paragraph 10 or 11. Consequently, the relevant matters covered by such statement need not be included in the representation letter. Factors that may affect the auditor's determination include:

- Whether the statement includes confirmation of the fulfillment of the responsibilities referred to in paragraphs 10 and 11.
- Whether the statement has been given or approved by those from whom the auditor requests the relevant written representations.
- Whether a copy of the statement is provided to the auditor as near as practicable to, but not after, the date of the auditor's report on the financial statements (see paragraph 14).

A20. A formal statement of compliance with law or regulation, or of approval of the financial statements, would not contain sufficient information for the auditor to be satisfied that all necessary representations have been consciously made. The expression of management's responsibilities in law or regulation is also not a substitute for the requested written representations.

A21. Appendix 2 provides an illustrative example of a representation letter.

Communication with Those Charged with Governance (Ref: Para. 10-11, 13)

A22. ISA 260 requires the auditor to communicate with those charged with governance the written representations which the auditor has requested from management.[7]

[7] ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 16(c)(ii).

Doubt as to the Reliability of Written Representations and Requested Written Representations Not Provided

Doubt as to the Reliability of Written Representations (Ref: Para. 16-17)

A23. In the case of identified inconsistencies between one or more written representations and audit evidence obtained from another source, the auditor may consider whether the risk assessment remains appropriate and, if not, revise the risk assessment and determine the nature, timing and extent of further audit procedures to respond to the assessed risks.

A24. Concerns about the competence, integrity, ethical values or diligence of management, or about its commitment to or enforcement of these, may cause the auditor to conclude that the risk of management misrepresentation in the financial statements is such that an audit cannot be conducted. In such a case, the auditor may consider withdrawing from the engagement, where withdrawal is possible under applicable law or regulation, unless those charged with governance put in place appropriate corrective measures. Such measures, however, may not be sufficient to enable the auditor to issue an unmodified audit opinion.

A25. ISA 230 requires the auditor to document significant matters arising during the audit, the conclusions reached thereon, and significant professional judgments made in reaching those conclusions.[8] The auditor may have identified significant issues relating to the competence, integrity, ethical values or diligence of management, or about its commitment to or enforcement of these, but concluded that the written representations are nevertheless reliable. In such a case, this significant matter is documented in accordance with ISA 230.

Written Representations about Management's Responsibilities (Ref: Para. 20)

A26. As explained in paragraph A7, the auditor is not able to judge solely on other audit evidence whether management has fulfilled the responsibilities referred to in paragraphs 10 and 11. Therefore, if, as described in paragraph 20(a), the auditor concludes that the written representations about these matters are unreliable, or if management does not provide those written representations, the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence. The possible effects on the financial statements of such inability are not confined to specific elements, accounts or items of the financial statements and are hence pervasive. ISA 705 requires the auditor to disclaim an opinion on the financial statements in such circumstances.[9]

---

8 ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8(c) and 10.

9 ISA 705, paragraph 9.

A27. A written representation that has been modified from that requested by the auditor does not necessarily mean that management did not provide the written representation. However, the underlying reason for such modification may affect the opinion in the auditor's report. For example:

- The written representation about management's fulfillment of its responsibility for the preparation of the financial statements may state that management believes that, except for material non-compliance with a particular requirement of the applicable financial reporting framework, the financial statements are prepared in accordance with that framework. The requirement in paragraph 20 does not apply because the auditor concluded that management has provided reliable written representations. However, the auditor is required to consider the effect of the non-compliance on the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705.
- The written representation about the responsibility of management to provide the auditor with all relevant information agreed in the terms of the audit engagement may state that management believes that, except for information destroyed in a fire, it has provided the auditor with such information. The requirement in paragraph 20 does not apply because the auditor concluded that management has provided reliable written representations. However, the auditor is required to consider the effects of the pervasiveness of the information destroyed in the fire on the financial statements and the effect thereof on the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705.

Appendix 1

(Ref: Para. 2)

List of ISAs Containing Requirements for Written Representations

This appendix identifies paragraphs in other ISAs in effect for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009 that require subject-matter specific written representations. The list is not a substitute for considering the requirements and related application and other explanatory material in ISAs.

- ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements" – paragraph 39
- ISA 250, "Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements" – paragraph 16
- ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit" – paragraph 14
- ISA 501, "Audit Evidence—Specific Considerations for Selected Items" – paragraph 12
- ISA 540, "Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures" – paragraph 22
- ISA 550, "Related Parties" – paragraph 26
- ISA 560, "Subsequent Events" – paragraph 9
- ISA 570, "Going Concern" – paragraph 16(e)
- ISA 710, "Comparative Information—Corresponding Figures and Comparative Financial Statements" – paragraph 9

Appendix 2

(Ref: Para. A21)

Illustrative Representation Letter

The following illustrative letter includes written representations that are required by this and other ISAs in effect for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009. It is assumed in this illustration that the applicable financial reporting framework is International Financial Reporting Standards; the requirement of ISA 570[10] to obtain a written representation is not relevant; and that there are no exceptions to the requested written representations. If there were exceptions, the representations would need to be modified to reflect the exceptions.

(Entity Letterhead)

(To Auditor) (Date)

This representation letter is provided in connection with your audit of the financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20XX[11] for the purpose of expressing an opinion as to whether the financial statements are presented fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view*) in accordance with International Financial Reporting Standards.

We confirm that (, *to the best of our knowledge and belief, having made such inquiries as we considered necessary for the purpose of appropriately informing ourselves*):

Financial Statements

- We have fulfilled our responsibilities, as set out in the terms of the audit engagement dated [insert date], for the preparation of the financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards; in particular the financial statements are fairly presented (or give a true and fair view) in accordance therewith.
- Significant assumptions used by us in making accounting estimates, including those measured at fair value, are reasonable. (ISA 540)
- Related party relationships and transactions have been appropriately accounted for and disclosed in accordance with the requirements of International Financial Reporting Standards. (ISA 550)

10 ISA 570, “Going Concern.”

11 Where the auditor reports on more than one period, the auditor adjusts the date so that the letter pertains to all periods covered by the auditor’s report.

- All events subsequent to the date of the financial statements and for which International Financial Reporting Standards require adjustment or disclosure have been adjusted or disclosed. (ISA 560)
- The effects of uncorrected misstatements are immaterial, both individually and in the aggregate, to the financial statements as a whole. A list of the uncorrected misstatements is attached to the representation letter. (ISA 450)
- [Any other matters that the auditor may consider appropriate (see paragraph A10 of this ISA).]

Information Provided

- We have provided you with:
  - Access to all information of which we are aware that is relevant to the preparation of the financial statements such as records, documentation and other matters;
  - Additional information that you have requested from us for the purpose of the audit; and
  - Unrestricted access to persons within the entity from whom you determined it necessary to obtain audit evidence.
- All transactions have been recorded in the accounting records and are reflected in the financial statements.
- We have disclosed to you the results of our assessment of the risk that the financial statements may be materially misstated as a result of fraud. (ISA 240)
- We have disclosed to you all information in relation to fraud or suspected fraud that we are aware of and that affects the entity and involves:
  - Management;
  - Employees who have significant roles in internal control; or
  - Others where the fraud could have a material effect on the financial statements. (ISA 240)
- We have disclosed to you all information in relation to allegations of fraud, or suspected fraud, affecting the entity's financial statements communicated by employees, former employees, analysts, regulators or others. (ISA 240)
- We have disclosed to you all known instances of non-compliance or suspected non-compliance with laws and regulations whose effects should be considered when preparing financial statements. (ISA 250)
- We have disclosed to you the identity of the entity's related parties and all the related party relationships and transactions of which we are aware. (ISA 550)

- [Any other matters that the auditor may consider necessary (see paragraph A11 of this ISA).]

Management Management

ISA 580

ISSAI 1600

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

Consideraciones específicas – Auditorías de estados financieros correspondientes a un grupo (incluido el trabajo de los auditores de los componentes)

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de auditoría financiera-secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría general de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 600, "Consideraciones específicas – Auditorías de estados financieros correspondientes a un grupo (incluido el trabajo de los auditores de los componentes)", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1600

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 600 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2–P4**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Consideraciones generales P5
Definiciones P6
Aceptación y continuidad P7–P9
Comprensión del grupo, sus componentes y sus distintos entornos P10
Comprensión acerca de los auditores de los componentes P11–P14
materialidad P15–P16
respuesta ante los riesgos evaluados P17
Proceso de consolidación P18
Comunicación con los auditores de los componentes P19
Comunicación con la dirección y los encargados de la gobernanza del grupo P20

apéndice 1: ejemplo de base para emitir una opinión con reservas y de informe sobre otras exigencias legales y reglamentarias para su utilización en el sector público

apéndice 2: ejemplos de cuestiones en las que el equipo auditor del grupo ha obtenido la comprensión necesaria

apéndice 3: ejemplos de hechos y condiciones que pueden indicar riesgos de incorrecciones materiales en los estados financieros del grupo

apéndice 4: Cuestiones obligatorias y adicionales incluidas en la carta de instrucciones del equipo auditor del grupo

Norma iNterNaCioNal de auditoría 600
introducción
Alcance de la NIA 1–6
Fecha de entrada en vigor 7

objetivos **8**

Definitions **9–10**

exigencias **Párrafo**
responsabilidad 11
Aceptación y continuidad 12–14
Estrategia global y programa de auditoría 15–16
Comprensión del grupo, sus componentes y sus distintos entornos 17–18
Comprensión acerca de los auditores de los componentes 19–20
materialidad 21–23
respuesta ante los riesgos evaluados 24–31
Proceso de consolidación 32–37
Hechos posteriores 38–39
Comunicación con los auditores de los componentes 40–41
Evaluación del carácter suficiente y apropiado de la evidencia de auditoría obtenida 42–45
Comunicación con la dirección y los encargados de la gobernanza del grupo 46–49
documentación 50

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Componentes sujetos a auditoría por disposición legal, reglamentaria u otros motivos A1
Definiciones A2–A7
responsabilidad A8–A9
Aceptación y continuidad A10–A21
Estrategia global y programa de auditoría A22
Comprensión del grupo, sus componentes y sus distintos entornos A23–A31
Comprensión acerca de los auditores de los componentes A32–A41
materialidad A42–A46
respuesta ante los riesgos evaluados A47–A55
Proceso de consolidación A56
Comunicación con los auditores de los componentes A57–A60
Evaluación del carácter suficiente y apropiado de la evidencia de auditoría obtenida A61–A63
Comunicación con la dirección y los encargados de la gobernanza del grupo A64–A66

apéndice 1: ejemplo de opinión con reservas cuando el equipo auditor del grupo no ha podido obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para sustentar la opinión de auditoría sobre el grupo

apéndice 2: ejemplos de cuestiones en las que el equipo auditor del grupo ha obtenido la comprensión necesaria

apéndice 3: ejemplos de hechos y condiciones que pueden indicar riesgos de incorrecciones materiales en los estados financieros del grupo

Apéndice 4: Ejemplos de confirmación por los auditores de los componentes

apéndice 5: Cuestiones obligatorias y adicionales incluidas en la carta de instrucciones del equipo auditor del grupo

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 600

Consideraciones específicas ñ Auditorías de estados financieros correspondientes a un grupo (incluido el trabajo de los auditores de los componentes)

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la Norma Internacional de Auditoría NIA 600, “Consideraciones específicas ñ Auditorías de estados financieros correspondientes a un grupo (incluido el trabajo de los auditores de los componentes)”, y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 600 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

Las NIA son aplicables a las auditorías de un grupo y la NIA 600 contiene consideraciones específicas para este tipo de auditorías, en particular cuando en ellas intervienen los auditores de los componentes.

un auditor puede encontrar útil la NIA 600, con las necesarias adaptaciones según las circunstancias, cuando implique a otros auditores en la auditoría de estados financieros que no sean los estados financieros del grupo, por ejemplo para observar el recuento del inventario o inspeccionar el inmovilizado situado en puntos alejados.

Los auditores de los componentes pueden estar obligados por disposición legal, reglamentaria u otro motivo a emitir una opinión de auditoría sobre los estados financieros de dichos componentes. El equipo auditor del grupo puede decidir utilizar la evidencia enla que se basa la opinión sobre los estados financieros de los componentes para constituir la evidencia del grupo, pero no por ello dejarán de aplicarse las exigencias de la NIA 600.

de acuerdo con la NIA 220[2], el responsable del equipo auditor del grupo, además de sus funciones directivas y de realización y supervisión del encargo de auditoría del grupo, tendrá que asegurarse de que los miembros del equipo, incluidos los auditores de los componentes, reúnen los requisitos de competencia y capacidad exigidos.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 ìIntroducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI.î
2 NIA 220, ìControl de calidad en una auditoría de estados financieros.î párrafos 14 y 15.

El responsable del equipo auditor del grupo se atendrá a las exigencias de la NIA 220[2] con independencia de que la información financiera de un componente sea controlada por el auditor de éste o bien por el equipo. La NIA 600 ayuda al responsable del equipo auditor del grupo a cumplir lo establecido en la NIA 220[2] cuando los auditores de los componentes controlen la información financiera correspondiente a estos.

El riesgo de auditoría está en función del riesgo de incorrecciones materiales de los estados financieros y del riesgo de que el auditor no llegue a detectarlas[3]. En la auditoría de un grupo, se añade el riesgo de que los auditores de los componentes no descubran una incorrección en la información financiera de dichos componentes provocando así una incorrección material en los estados financieros del grupo, y el riesgo de que el equipo auditor del grupo tampoco la detecte. La NIA 600 explica las cuestiones analizadas por el equipo auditor del grupo para decidir la naturaleza, el momento y el alcance de su participación en los procedimientos de evaluación de riesgos y otros procedimientos de auditoría llevados a cabo por los auditores de los componentes sobre la información financiera de estos. El objetivo de esta participación es obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para sustentar la opinión de auditoría sobre los estados financieros del grupo.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Consideraciones generales.
   b) Definiciones.
   c) Aceptación y continuidad.
   d) Comprensión del grupo, sus componentes y sus distintos entornos.
   e) Conocimiento acerca de los auditores de los componentes.
   f) materialidad.
   g) respuesta ante los riesgos evaluados.
   h) Proceso de consolidación.
   i) Comunicación con los auditores de los componentes.
   j) Comunicación con la dirección y los encargados de la gobernanza del grupo.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 600 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

P3. En algunos entornos de sector público es posible que las leyes y reglamentos, o bien la práctica habitual, obliguen a hacer referencia a los auditores de los componentes en el informe del auditor del grupo sobre los estados financieros del grupo. En ese caso, si el informe del auditor del grupo

2 NIA 220, ìControl de calidad en una auditoría de estados financieros.î párrafos 14 y 15.
3 ISA 200, ìObjetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoríaî, párrafo A32.

no indica claramente que esa referencia no disminuye la responsabilidad de éste en relación con la opinión de auditoría sobre el grupo, la auditoría no resulta conforme al párrafo 11 de la NIA.

P4. El auditor de un grupo perteneciente al sector público que se refiera en su informe a los auditores de los componentes sin una indicación clara acerca de su propia responsabilidad, tal y como se describe en el párrafo 11 de la NIA, debe buscar orientación en otras fuentes, entre ellas las normas nacionales de auditoría y otras fuentes generalmente aceptadas, que pueden instruir al auditor de un grupo perteneciente al sector público a que indague acerca de la reputación profesional y la independencia de los auditores de los componentes y a que adopte las medidas necesarias para garantizar la coordinación de sus actividades con las de dichos auditores a fin de examinar adecuadamente las cuestiones que afectan al proceso de consolidación de los estados financieros del grupo.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Consideraciones generales

P5. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco financiero aplicable (es decir, el alcance de las NIA), y consistir también en objetivos adicionales de auditoría o de información, como por ejemplo la conformidad con las normas en lo relativo al presupuesto, la rendición de cuentas o la eficacia del control interno. El mandato de auditoría o las obligaciones derivadas de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo pueden conducir a obligaciones suplementarias de información. Sin embargo, aun no existiendo esas obligaciones suplementarias, puede haber expectativas de los ciudadanos en cuanto a la conformidad con las normas o la eficacia del control interno y a la atención que debe prestar el auditor a esas cuestiones. El auditor de un grupo perteneciente al sector público ha de tener presente dichas expectativas, mantenerse alerta durante toda la auditoría respecto de los ámbitos en que pueda darse una falta de conformidad con las normas y establecer una comunicación al respecto con los auditores de los componentes.

Definiciones

P6. Al remitirse a las definiciones del párrafo 9 de la NIA, los auditores, además de tomar como base las orientaciones contenidas en los párrafos A2 a A4, tendrán en cuenta la posibilidad de que concurran las siguientes circunstancias en el sector público:

a) Componentes: en la esfera gubernamental esta categoría puede también abarcar organismos, departamentos, oficinas especializadas, empresas, fondos, unidades administrativas, distritos, empresas conjuntas y organizaciones no gubernamentales.
b) Componentes significativos: en el sector público esta categoría puede abarcar cuestiones sensibles para los ciudadanos como la seguridad nacional, la financiación de proyectos por donantes o la elaboración de informes sobre ingresos fiscales.

Aceptación y continuidad

P7. Los párrafos 12 a 14 de la NIA establecen obligaciones para la aceptación y continuidad como auditor del grupo. La imposibilidad de participar en el trabajo de los auditores de los componentes que se aborda en el párrafo 2 de la NIA y la imposibilidad de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada son menos probables en el sector público, porque las leyes y reglamentos pueden prohibir las restricciones de acceso a la información.

P8. Teniendo en cuenta las obligaciones del párrafo 13 de la NIA, el auditor de un grupo perteneciente al sector público, además de remitirse a las orientaciones contenidas en el párrafo A18, puede ponerse en contacto con el poder legislativo u otros órganos reguladores competentes para la eliminación de las restricciones de acceso a la evidencia de auditoría impuestas por la dirección del grupo o por leyes y reglamentos. El apéndice 1 de esta Nota de Práctica facilita un ejemplo de una opinión modificada por la restricción de acceso a la evidencia de auditoría y un ejemplo de informe dirigido al poder legislativo.

P9. Los cambios significativos citados en el párrafo A12 de la NIA, que inciden en la capacidad del equipo auditor del grupo para obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada, pueden verse afectados a su vez en el sector público por otros cambios como los siguientes:
- Modificaciones en leyes y reglamentos que influyan en el sistema de información de la gestión financiera.
- Variaciones en la naturaleza, las fuentes o los importes de la financiación, incluidas las referidas a la estructura de la deuda pública.

Comprensión del grupo, sus componentes y sus distintos entornos

P10. Los párrafos 17 y 18 de la NIA establecen para el auditor de un grupo perteneciente al sector público la obligación de conocer el grupo y sus componentes, y los párrafos A23 a A26 ofrecen orientación al respecto. En ocasiones, el gobierno puede tener relación con entidades independientes a través de transferencias o de su función de instancia reguladora de algunos sectores, en cuyo caso, resulta difícil determinar a veces si la relación con una entidad justifica la inclusión de ésta en el grupo. Por ejemplo:
- La aplicación del marco de información financiera puede dar lugar a la exclusión en los estados financieros del grupo de un tipo específico de organismo, departamento, oficinas especializada, empresa, fondo, unidad administrativa, distrito, empresa conjunta y organización no gubernamental. En esos casos, si el auditor de un grupo perteneciente al sector público considera que esta exclusión se traduce en una presentación equívoca de los estados financieros del grupo puede no sólo analizar su impacto en el informe de auditoría sino también examinar la necesidad de comunicar el asunto al poder legislativo o a otros órganos reguladores competentes.
- El marco de información financiera puede no ofrecer orientación concreta para incluir o excluir en los estados financieros del grupo un tipo específico de organismo, departamento, oficinas especializada, empresa, fondo, unidad administrativa, distrito, empresa conjunta y organización no gubernamental. En esos casos, el auditor de un grupo perteneciente al sector público tiene la posibilidad de participar en las conversaciones de la dirección del grupo con la dirección de los componentes para determinar si la consideración de los componentes en los estados financieros del grupo se traducirá en una presentación fidedigna de estos últimos.

Esta dificultad puede además repercutir en la utilización del trabajo de los auditores de los componentes. Es posible que la dirección del grupo no esté de acuerdo con la inclusión de los componentes en los estados financieros del grupo, lo que a su vez limitaría las posibilidades del auditor del grupo para comunicar con los auditores de los componentes y utilizar su trabajo.

Comprensión acerca de los auditores de los componentes

P11. La orientación contenida en el párrafo A33 de la NIA es especialmente pertinente cuando el auditor de un grupo perteneciente al sector público solicite a los auditores de los componentes la ejecución de trabajos suplementarios de auditoría de la información financiera relativa a un componente o al grupo. En algunos entornos del sector público, la metodología del auditor del grupo puede diferir de la metodología o prácticas seguidas por los auditores de los componentes. Cuando se den esas circunstancias, el auditor del grupo puede prescribir procedimientos coherentes con la metodología que él utiliza.

P12. Teniendo en cuenta el párrafo A37 de la NIA, los auditores del sector público pueden constatar que los auditores de los componentes de dicho sector están sometidos también a las exigencias contempladas en el Código de Ética de INTOSAI[4] adoptado por la organización de entidades fiscalizadoras superiores.

P13. En el segundo apartado del párrafo A38 de la NIA se establece que el equipo auditor del grupo ha de adquirir una comprensión de la competencia profesional de los auditores de los componentes y sus aptitudes específicas (por ejemplo, el conocimiento del sector en concreto) para llevar a cabo el trabajo. En el contexto del sector público ello implicaría el conocimiento del entorno administrativo y de las leyes y reglamentos aplicables a la auditoría del grupo.

P14. El párrafo A41 de la NIA analiza los casos en que las leyes y reglamentos prohíben el acceso a las partes de la documentación de auditoría a cargo de los auditores de los componentes. En esos casos, los auditores del sector público examinarán la necesidad de comunicar el asunto al poder legislativo o a otros órganos reguladores competentes.

materialidad

P15. Al determinar la materialidad de los estados financieros del grupo con arreglo a los párrafos 21 a 23 de la NIA, los auditores del sector público pueden remitirse a la orientación facilitada por la ISSAI 1320[5], párrafos P8 y P9, que tratan de la determinación de la materialidad en el sector público. En los estados financieros del grupo es posible que la materialidad de los tipos de operaciones y balances y notas contables y la materialidad de los componentes se sitúen en un umbral inferior al del sector privado debido a una serie de razones, como pueden ser el contexto concreto o la naturaleza y características de los sistemas y entidades afectados. A ello se añade la posibilidad de que se exijan opiniones separadas sobre los componentes, con lo cual el umbral de materialidad fijado para ellos sería inferior. Por último, puede ser necesario aplicar determinados procedimientos en virtud de la legislación o del mandato de auditoría, o los auditores del sector público pueden concebir procedimientos de auditoría para operaciones que sólo son significativas por su naturaleza.

4 ISSAI 30, "Código de Ética de la INTOSAI."
5 ISSAI 1320, "La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría."

P16. Según se establece en el subpárrafo 21 d) de la NIA la determinación de un umbral por encima del cual no pueden considerarse las incorrecciones como triviales para los estados financieros del grupo puede verse influida por la materia controlada y la sensibilidad pública. El auditor de un grupo perteneciente al sector público tendrá también presente la perspectiva más amplia de dicho sector en virtud de la cual puede verse obligado a comunicar todas las incorrecciones, incluso las que hayan sido corregidas por la entidad, y la totalidad de las deficiencias de control y de los casos de falta de conformidad con las normas. Cuando se den esas circunstancias, no se fijará un umbral.

respuesta ante los riesgos evaluados

P17. Al aplicar las exigencias del párrafo 24 de la NIA al nivel del grupo, el auditor de éste puede considerar que en el sector público la naturaleza de las actividades llevadas a cabo por los diferentes componentes constituye un factor decisivo de riesgo de incorrecciones materiales. Por ejemplo, el riesgo de que se produzcan dichas incorrecciones en una operación de ayuda en caso de catástrofe será más elevado que en una operación más estable como el pago de retribuciones al personal docente. Para evaluar el riesgo de incorrecciones materiales en operaciones al nivel del grupo, el auditor de éste puede clasificar los componentes según la naturaleza de las operaciones correspondientes, y evaluar separadamente el riesgo para cada categoría, lo que le permitirá decidir la naturaleza, el calendario y el alcance de los trabajos que debe llevar a cabo.

Proceso de consolidación

P18. Teniendo en cuenta la orientación facilitada por el párrafo A56 de la NIA, cabe señalar que en el sector público puede haber operaciones registradas sólo al nivel del grupo, especialmente en los estados financieros consolidados del Gobierno. Estas operaciones pueden abarcar recursos naturales o elementos del patrimonio histórico. Cuando se den esas circunstancias, los auditores de un grupo perteneciente al sector público tienen la obligación de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada en relación con dicho tipo de operaciones.

Comunicación con los auditores de los componentes

P19. En sus comunicaciones con los auditores de los componentes con arreglo al párrafo 40 de la NIA, el auditor de un grupo perteneciente al sector público puede considerar pertinente facilitarles información sobre riesgos de incumplimiento de leyes y reglamentos que podrían dar lugar a incorrecciones materiales en los estados financieros del grupo o afectar a la naturaleza, el calendario y el alcance de los procedimientos de auditoría y las obligaciones de información.

Comunicación con la dirección y los encargados de la gobernanza del grupo

P20. El auditor de un grupo perteneciente al sector público puede tener obligaciones de notificación de los fraudes detectados en los componentes, además de las contenidas en el párrafo 47 de la NIA. Estas obligaciones pueden incluir la notificación a terceros ajenos a la entidad, como los órganos reguladores, judiciales o policiales. En la ISSAI 1240[6] se ofrecen más orientaciones sobre las obligaciones de notificación de fraudes que recaen en los auditores del sector público.

6 ISSAI 1240, ” Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros.”

apéndice 1: ejemplo de base para emitir una opinión con reservas y de informe sobre otras exigencias legales y reglamentarias para su utilización en el sector público

El apéndice 1 de la NIA ofrece un ejemplo de informe de auditoría con una opinión con reservas que se basa en la imposibilidad del equipo auditor del grupo de obtener auditoría suficiente y apropiada en relación con un componente significativo registrado mediante el método de contabilidad patrimonial, cuyo efecto a juicio de dicho equipo es significativo pero no omnipresente.

La ISSAI 4200[7] ofrece ejemplos de opiniones sobre el cumplimiento de leyes y reglamentos.

En el sector público, la base para emitir una opinión con reservas y el informe sobre otras exigencias legales y reglamentarias pueden tener el siguiente formato:

INFOrmE dEL AudITOr INdEPENdIENTE

[destinatario]

Informe sobre los estados financieros consolidados

Hemos auditado los estados financieros consolidados que se adjuntan...

Obligaciones de la dirección en relación con los estados financieros consolidados

La dirección es responsable de la elaboración y presentación fidedigna de los estados financieros consolidados.

obligaciones del auditor

Tenemos la responsabilidad de emitir una opinión sobre los estados financieros consolidados sobre la base de la auditoría que hemos llevado a cabo.

…Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente y apropiada para servir de base a nuestra opinión con reservas.

base para una opinión con reservas

El gasto público correspondiente al programa XX figura en la cuenta de resultados consolidadas por un importe de 15 millones de USD para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 200X. No hemos podido obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada sobre estos gastos al habérsenos denegado el acceso a la información financiera, a los representantes de la dirección o a los auditores de ese componente, por lo que tampoco podemos determinar si es necesario realizar ajustes al importe citado.

7 ISSAI 4200, "Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros".

opinión con reservas

En nuestra opinión, salvo en lo referente a los efectos que pueda tener la cuestión descrita en la base para emitir una opinión con reservas, los estados financieros consolidados presentan fielmente, en todos los aspectos significativos…

Informe sobre otras exigencias legales y reglamentarias

Según se describe en la base para emitir la opinión que se ha citado anteriormente, se nos denegó el acceso a la información financiera, a los representantes de la dirección o a los auditores de ese componente que tenía la responsabilidad del programa XX. La ley XXX (El mandato por el que se rige nuestra organización) otorga a nuestra organización un acceso total y sin restricciones a la totalidad de los datos y agentes públicos. La negativa a concedernos el acceso a la información sobre el programa XX constituye una infracción de la ley XXX y hemos emprendido acciones legales para obtener dicha información. También nos hemos dirigido al poder legislativo solicitándole que examine el asunto.

[Firma del auditor]

[Fecha del informe de auditoría]

[dirección del auditor]

apéndice 2: ejemplos de cuestiones en las que el equipo auditor del grupo ha obtenido la comprensión necesaria

Otros ejemplos de cuestiones ligadas al sector público son los siguientes:

- Controles del cumplimiento de leyes y reglamentos.
- Observancia de exigencias presupuestarias o de normas sobre gastos.
- Coherencia del código de clasificación para la presentación de importes presupuestados y efectivos.
- Participación del grupo o de sus componentes en asociaciones público-privadas.

apéndice 3: ejemplos de hechos y condiciones que pueden indicar riesgos de incorrecciones materiales en los estados financieros del grupo

A continuación se citan ejemplos de circunstancias propias del sector público que se añaden a los ejemplos del Apéndice 3 de la NIA, y que pueden indicar riesgos de incorrecciones materiales de los estados financieros del grupo.

- Ignorada mostrada por la dirección de las leyes y reglamentos aplicables.
- Gastos excesivos debido a la insuficiencia de los controles presupuestarios.
- Privatización de los componentes.
- Nuevos programas o componentes.
- Cambios fundamentales de los programas o componentes.
- Nuevas fuentes de financiación para el grupo o los componentes o de un componente con respecto a otro.
- Modificaciones de leyes, reglamentos o directivas.
- Decisiones políticas como puede ser la reorganización de los componentes.
- Programas importantes con un componente sin recursos ni financiación suficientes.
- Aumento de las expectativas de los ciudadanos.
- Adjudicación pública de bienes y servicios en algunos componentes, como los de defensa o seguridad nacional.
- Contratación externa de las actividades de los componentes.
- Componentes sometidos a investigaciones especiales o a supervisión parlamentaria.
- Cambios en la dirección política.
- Indicios de abuso o despilfarro.
- Expectativas de cumplimiento del presupuesto superiores a lo normal.
- Asociaciones público-privadas.
- Interferencias políticas en la asignación de recursos públicos.
- Influencia directa del Gobierno en la dirección o falta de experiencia profesional de gestión ante un nombramiento político.

apéndice 4: Cuestiones obligatorias y adicionales incluidas en la carta de instrucciones del equipo auditor del grupo

Otras cuestiones pertinentes para el sector público además de las que se requieren o sugieren en el apéndice 5 de la NIA pueden ser:

- Una lista de leyes y reglamentos aplicables a la auditoría de los componentes o del grupo.
- Una lista de procedimientos adicionales que el auditor del grupo considera necesario solicitar a los auditores de los componentes.

ISSAI 1600
NOTA dE PráTICA PArA LA NIA (ISA) 600

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 600
April 2009

International Standard on Auditing

Special Considerations—Audits of Group Financial Statements (Including the Work of Component Auditors)

International Federation of Accountants

ISSAI 1600
ISA 600

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 600, "Special Considerations—Audits of Group Financial Statements (Including the Work of Component Auditors)" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-022-9

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 600

SPECIAL CONSIDERATIONS—AUDITS OF GROUP FINANCIAL STATEMENTS (INCLUDING THE WORK OF COMPONENT AUDITORS)

(Effective for audits of group financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-6
Effective Date	7
Objectives	8
Definitions	9-10
Requirements	
Responsibility	11
Acceptance and Continuance	12-14
Overall Audit Strategy and Audit Plan	15-16
Understanding the Group, Its Components and Their Environments	17-18
Understanding the Component Auditor	19-20
Materiality	21-23
Responding to Assessed Risks	24-31
Consolidation Process	32-37
Subsequent Events	38-39
Communication with the Component Auditor	40-41
Evaluating the Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence Obtained	42-45
Communication with Group Management and Those Charged with Governance of the Group	46-49
Documentation	50
Application and Other Explanatory Material	
Components Subject to Audit by Statute, Regulation or Other Reason	A1

Definitions A2-A7

Responsibility A8-A9

Acceptance and Continuance A10-A21

Overall Audit Strategy and Audit Plan A22

Understanding the Group, Its Components and Their Environments A23-A31

Understanding the Component Auditor A32-A41

Materiality A42-A46

Responding to Assessed Risks A47-A55

Consolidation Process A56

Communication with the Component Auditor A57-A60

Evaluating the Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence Obtained A61-A63

Communication with Group Management and Those Charged with Governance of the Group A64-A66

Appendix 1: Example of a Qualified Opinion Where the Group Engagement Team Is Not Able to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence on Which to Base the Group Audit Opinion

Appendix 2: Examples of Matters about Which the Group Engagement Team Obtains an Understanding

Appendix 3: Examples of Conditions or Events that May Indicate Risks of Material Misstatement of the Group Financial Statements

Appendix 4: Examples of a Component Auditor's Confirmations

Appendix 5: Required and Additional Matters Included in the Group Engagement Team's Letter of Instruction

---

International Standard on Auditing (ISA) 600, "Special Considerations—Audits of Group Financial Statements (Including the Work of Component Auditors)" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. The International Standards on Auditing (ISAs) apply to group audits. This ISA deals with special considerations that apply to group audits, in particular those that involve component auditors.

2. An auditor may find this ISA, adapted as necessary in the circumstances, useful when that auditor involves other auditors in the audit of financial statements that are not group financial statements. For example, an auditor may involve another auditor to observe the inventory count or inspect physical fixed assets at a remote location.

3. A component auditor may be required by statute, regulation or for another reason, to express an audit opinion on the financial statements of a component. The group engagement team may decide to use the audit evidence on which the audit opinion on the financial statements of the component is based to provide audit evidence for the group audit, but the requirements of this ISA nevertheless apply. (Ref: Para. A1)

4. In accordance with ISA 220,[1] the group engagement partner is required to be satisfied that those performing the group audit engagement, including component auditors, collectively have the appropriate competence and capabilities. The group engagement partner is also responsible for the direction, supervision and performance of the group audit engagement.

5. The group engagement partner applies the requirements of ISA 220 regardless of whether the group engagement team or a component auditor performs the work on the financial information of a component. This ISA assists the group engagement partner to meet the requirements of ISA 220 where component auditors perform work on the financial information of components.

6. Audit risk is a function of the risk of material misstatement of the financial statements and the risk that the auditor will not detect such misstatements.[2] In a group audit, this includes the risk that the component auditor may not detect a misstatement in the financial information of the component that could cause a material misstatement of the group financial statements, and the risk that the group engagement team may not detect this misstatement. This ISA explains the matters that the group engagement team considers when determining the nature, timing and extent of its involvement in the risk assessment procedures and further audit procedures performed by the component auditors on the financial information of the components. The purpose of this involvement is to

1 ISA 220, "Quality Control for an Audit of Financial Statements," paragraphs 14 and 15.

2 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph A32.

obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the audit opinion on the group financial statements.

Effective Date

7. This ISA is effective for audits of group financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

8. The objectives of the auditor are:

   (a) To determine whether to act as the auditor of the group financial statements; and

   (b) If acting as the auditor of the group financial statements:

      (i) To communicate clearly with component auditors about the scope and timing of their work on financial information related to components and their findings; and

      (ii) To obtain sufficient appropriate audit evidence regarding the financial information of the components and the consolidation process to express an opinion on whether the group financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework.

Definitions

9. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Component – An entity or business activity for which group or component management prepares financial information that should be included in the group financial statements. (Ref: Para. A2-A4)

   (b) Component auditor – An auditor who, at the request of the group engagement team, performs work on financial information related to a component for the group audit. (Ref: Para. A7)

   (c) Component management – Management responsible for the preparation of the financial information of a component.

   (d) Component materiality – The materiality for a component determined by the group engagement team.

   (e) Group – All the components whose financial information is included in the group financial statements. A group always has more than one component.

   (f) Group audit – The audit of group financial statements.

(g) Group audit opinion – The audit opinion on the group financial statements.

(h) Group engagement partner – The partner or other person in the firm who is responsible for the group audit engagement and its performance, and for the auditor's report on the group financial statements that is issued on behalf of the firm. Where joint auditors conduct the group audit, the joint engagement partners and their engagement teams collectively constitute the group engagement partner and the group engagement team. This ISA does not, however, deal with the relationship between joint auditors or the work that one joint auditor performs in relation to the work of the other joint auditor.

(i) Group engagement team – Partners, including the group engagement partner, and staff who establish the overall group audit strategy, communicate with component auditors, perform work on the consolidation process, and evaluate the conclusions drawn from the audit evidence as the basis for forming an opinion on the group financial statements.

(j) Group financial statements – Financial statements that include the financial information of more than one component. The term "group financial statements" also refers to combined financial statements aggregating the financial information prepared by components that have no parent but are under common control.

(k) Group management – Management responsible for the preparation of the group financial statements.

(l) Group-wide controls – Controls designed, implemented and maintained by group management over group financial reporting.

(m) Significant component – A component identified by the group engagement team (i) that is of individual financial significance to the group, or (ii) that, due to its specific nature or circumstances, is likely to include significant risks of material misstatement of the group financial statements. (Ref: Para. A5-A6)

10. Reference to "the applicable financial reporting framework" means the financial reporting framework that applies to the group financial statements. Reference to "the consolidation process" includes:

(a) The recognition, measurement, presentation, and disclosure of the financial information of the components in the group financial statements by way of consolidation, proportionate consolidation, or the equity or cost methods of accounting; and

(b) The aggregation in combined financial statements of the financial information of components that have no parent but are under common control.

Requirements

Responsibility

11. The group engagement partner is responsible for the direction, supervision and performance of the group audit engagement in compliance with professional standards and applicable legal and regulatory requirements, and whether the auditor's report that is issued is appropriate in the circumstances.[3] As a result, the auditor's report on the group financial statements shall not refer to a component auditor, unless required by law or regulation to include such reference. If such reference is required by law or regulation, the auditor's report shall indicate that the reference does not diminish the group engagement partner's or the group engagement partner's firm's responsibility for the group audit opinion. (Ref: Para. A8-A9)

Acceptance and Continuance

12. In applying ISA 220, the group engagement partner shall determine whether sufficient appropriate audit evidence can reasonably be expected to be obtained in relation to the consolidation process and the financial information of the components on which to base the group audit opinion. For this purpose, the group engagement team shall obtain an understanding of the group, its components, and their environments that is sufficient to identify components that are likely to be significant components. Where component auditors will perform work on the financial information of such components, the group engagement partner shall evaluate whether the group engagement team will be able to be involved in the work of those component auditors to the extent necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence. (Ref: Para. A10-A12)

13. If the group engagement partner concludes that:

    (a) it will not be possible for the group engagement team to obtain sufficient appropriate audit evidence due to restrictions imposed by group management; and

    (b) the possible effect of this inability will result in a disclaimer of opinion on the group financial statements),[4]

    the group engagement partner shall either:

    - in the case of a new engagement, not accept the engagement, or, in the case of a continuing engagement, withdraw from the engagement, where withdrawal is possible under applicable law or regulation; or

---

3 ISA 220, paragraph 15.

4 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

- where law or regulation prohibits an auditor from declining an engagement or where withdrawal from an engagement is not otherwise possible, having performed the audit of the group financial statements to the extent possible, disclaim an opinion on the group financial statements. (Ref: Para. A13-A19)

Terms of Engagement

14. The group engagement partner shall agree on the terms of the group audit engagement in accordance with ISA 210.[5] (Ref: Para. A20-A21)

Overall Audit Strategy and Audit Plan

15. The group engagement team shall establish an overall group audit strategy and shall develop a group audit plan in accordance with ISA 300.[6]

16. The group engagement partner shall review the overall group audit strategy and group audit plan. (Ref: Para. A22)

Understanding the Group, Its Components and Their Environments

17. The auditor is required to identify and assess the risks of material misstatement through obtaining an understanding of the entity and its environment.[7] The group engagement team shall:

    (a) Enhance its understanding of the group, its components, and their environments, including group-wide controls, obtained during the acceptance or continuance stage; and

    (b) Obtain an understanding of the consolidation process, including the instructions issued by group management to components. (Ref: Para. A23-A29)

18. The group engagement team shall obtain an understanding that is sufficient to:

    (a) Confirm or revise its initial identification of components that are likely to be significant; and

    (b) Assess the risks of material misstatement of the group financial statements, whether due to fraud or error.[8] (Ref: Para. A30-A31)

---

5 ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements."

6 ISA 300, "Planning an Audit of Financial Statements," paragraphs 7-12.

7 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment."

8 ISA 315.

Understanding the Component Auditor

19. If the group engagement team plans to request a component auditor to perform work on the financial information of a component, the group engagement team shall obtain an understanding of the following: (Ref: Para. A32-A35)

    (a) Whether the component auditor understands and will comply with the ethical requirements that are relevant to the group audit and, in particular, is independent. (Ref: Para. A37)

    (b) The component auditor's professional competence. (Ref: Para. A38)

    (c) Whether the group engagement team will be able to be involved in the work of the component auditor to the extent necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence.

    (d) Whether the component auditor operates in a regulatory environment that actively oversees auditors. (Ref: Para. A36)

20. If a component auditor does not meet the independence requirements that are relevant to the group audit, or the group engagement team has serious concerns about the other matters listed in paragraph 19(a)-(c), the group engagement team shall obtain sufficient appropriate audit evidence relating to the financial information of the component without requesting that component auditor to perform work on the financial information of that component. (Ref: Para. A39-A41)

Materiality

21. The group engagement team shall determine the following: (Ref: Para. A42)

    (a) Materiality for the group financial statements as a whole when establishing the overall group audit strategy.

    (b) If, in the specific circumstances of the group, there are particular classes of transactions, account balances or disclosures in the group financial statements for which misstatements of lesser amounts than materiality for the group financial statements as a whole could reasonably be expected to influence the economic decisions of users taken on the basis of the group financial statements, the materiality level or levels to be applied to those particular classes of transactions, account balances or disclosures.

    (c) Component materiality for those components where component auditors will perform an audit or a review for purposes of the group audit. To reduce to an appropriately low level the probability that the aggregate of uncorrected and undetected misstatements in the group financial statements exceeds materiality for the group financial statements as a whole, component materiality shall be lower than materiality for the group financial statements as a whole. (Ref: Para. A43-A44)

(d) The threshold above which misstatements cannot be regarded as clearly trivial to the group financial statements. (Ref: Para. A45)

22. Where component auditors will perform an audit for purposes of the group audit, the group engagement team shall evaluate the appropriateness of performance materiality determined at the component level. (Ref: Para. A46)

23. If a component is subject to audit by statute, regulation or other reason, and the group engagement team decides to use that audit to provide audit evidence for the group audit, the group engagement team shall determine whether:

(a) materiality for the component financial statements as a whole; and

(b) performance materiality at the component level

meet the requirements of this ISA.

Responding to Assessed Risks

24. The auditor is required to design and implement appropriate responses to address the assessed risks of material misstatement of the financial statements.[9] The group engagement team shall determine the type of work to be performed by the group engagement team, or the component auditors on its behalf, on the financial information of the components (see paragraphs 26-29). The group engagement team shall also determine the nature, timing and extent of its involvement in the work of the component auditors (see paragraphs 30-31).

25. If the nature, timing and extent of the work to be performed on the consolidation process or the financial information of the components are based on an expectation that group-wide controls are operating effectively, or if substantive procedures alone cannot provide sufficient appropriate audit evidence at the assertion level, the group engagement team shall test, or request a component auditor to test, the operating effectiveness of those controls.

Determining the Type of Work to Be Performed on the Financial Information of Components (Ref: Para. A47)

Significant Components

26. For a component that is significant due to its individual financial significance to the group, the group engagement team, or a component auditor on its behalf, shall perform an audit of the financial information of the component using component materiality.

27. For a component that is significant because it is likely to include significant risks of material misstatement of the group financial statements due to its

9 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks."

specific nature or circumstances, the group engagement team, or a component auditor on its behalf, shall perform one or more of the following:

(a) An audit of the financial information of the component using component materiality.

(b) An audit of one or more account balances, classes of transactions or disclosures relating to the likely significant risks of material misstatement of the group financial statements. (Ref: Para. A48)

(c) Specified audit procedures relating to the likely significant risks of material misstatement of the group financial statements. (Ref: Para. A49)

Components that Are Not Significant Components

28. For components that are not significant components, the group engagement team shall perform analytical procedures at group level. (Ref: Para. A50)

29. If the group engagement team does not consider that sufficient appropriate audit evidence on which to base the group audit opinion will be obtained from:

(a) the work performed on the financial information of significant components;

(b) the work performed on group-wide controls and the consolidation process; and

(c) the analytical procedures performed at group level,

the group engagement team shall select components that are not significant components and shall perform, or request a component auditor to perform, one or more of the following on the financial information of the individual components selected: (Ref: Para. A51-A53)

- An audit of the financial information of the component using component materiality.
- An audit of one or more account balances, classes of transactions or disclosures.
- A review of the financial information of the component using component materiality.
- Specified procedures.

The group engagement team shall vary the selection of components over a period of time.

Involvement in the Work Performed by Component Auditors (Ref: Para. A54-A55)

Significant Components—Risk Assessment

30. If a component auditor performs an audit of the financial information of a significant component, the group engagement team shall be involved in the component auditor's risk assessment to identify significant risks of material misstatement of the group financial statements. The nature, timing and extent of this involvement are affected by the group engagement team's understanding of the component auditor, but at a minimum shall include:

    (a) Discussing with the component auditor or component management those of the component's business activities that are significant to the group;

    (b) Discussing with the component auditor the susceptibility of the component to material misstatement of the financial information due to fraud or error; and

    (c) Reviewing the component auditor's documentation of identified significant risks of material misstatement of the group financial statements. Such documentation may take the form of a memorandum that reflects the component auditor's conclusion with regard to the identified significant risks.

Identified Significant Risks of Material Misstatement of the Group Financial Statements—Further Audit Procedures

31. If significant risks of material misstatement of the group financial statements have been identified in a component on which a component auditor performs the work, the group engagement team shall evaluate the appropriateness of the further audit procedures to be performed to respond to the identified significant risks of material misstatement of the group financial statements. Based on its understanding of the component auditor, the group engagement team shall determine whether it is necessary to be involved in the further audit procedures.

Consolidation Process

32. In accordance with paragraph 17, the group engagement team obtains an understanding of group-wide controls and the consolidation process, including the instructions issued by group management to components. In accordance with paragraph 25, the group engagement team, or component auditor at the request of the group engagement team, tests the operating effectiveness of group-wide controls if the nature, timing and extent of the work to be performed on the consolidation process are based on an expectation that group-wide controls are operating effectively, or if substantive procedures alone cannot provide sufficient appropriate audit evidence at the assertion level.

33. The group engagement team shall design and perform further audit procedures on the consolidation process to respond to the assessed risks of material misstatement of the group financial statements arising from the consolidation process. This shall include evaluating whether all components have been included in the group financial statements.

34. The group engagement team shall evaluate the appropriateness, completeness and accuracy of consolidation adjustments and reclassifications, and shall evaluate whether any fraud risk factors or indicators of possible management bias exist. (Ref: Para. A56)

35. If the financial information of a component has not been prepared in accordance with the same accounting policies applied to the group financial statements, the group engagement team shall evaluate whether the financial information of that component has been appropriately adjusted for purposes of preparing and presenting the group financial statements.

36. The group engagement team shall determine whether the financial information identified in the component auditor's communication (see paragraph 41(c)) is the financial information that is incorporated in the group financial statements.

37. If the group financial statements include the financial statements of a component with a financial reporting period-end that differs from that of the group, the group engagement team shall evaluate whether appropriate adjustments have been made to those financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework.

Subsequent Events

38. Where the group engagement team or component auditors perform audits on the financial information of components, the group engagement team or the component auditors shall perform procedures designed to identify events at those components that occur between the dates of the financial information of the components and the date of the auditor's report on the group financial statements, and that may require adjustment to or disclosure in the group financial statements.

39. Where component auditors perform work other than audits of the financial information of components, the group engagement team shall request the component auditors to notify the group engagement team if they become aware of subsequent events that may require an adjustment to or disclosure in the group financial statements.

Communication with the Component Auditor

40. The group engagement team shall communicate its requirements to the component auditor on a timely basis. This communication shall set out the work to be performed, the use to be made of that work, and the form and

content of the component auditor's communication with the group engagement team. It shall also include the following: (Ref: Para. A57, A58, A60)

(a) A request that the component auditor, knowing the context in which the group engagement team will use the work of the component auditor, confirms that the component auditor will cooperate with the group engagement team. (Ref: Para. A59)

(b) The ethical requirements that are relevant to the group audit and, in particular, the independence requirements.

(c) In the case of an audit or review of the financial information of the component, component materiality (and, if applicable, the materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures) and the threshold above which misstatements cannot be regarded as clearly trivial to the group financial statements.

(d) Identified significant risks of material misstatement of the group financial statements, due to fraud or error, that are relevant to the work of the component auditor. The group engagement team shall request the component auditor to communicate on a timely basis any other identified significant risks of material misstatement of the group financial statements, due to fraud or error, in the component, and the component auditor's responses to such risks.

(e) A list of related parties prepared by group management, and any other related parties of which the group engagement team is aware. The group engagement team shall request the component auditor to communicate on a timely basis related parties not previously identified by group management or the group engagement team. The group engagement team shall determine whether to identify such additional related parties to other component auditors.

41. The group engagement team shall request the component auditor to communicate matters relevant to the group engagement team's conclusion with regard to the group audit. Such communication shall include: (Ref: Para. A60)

(a) Whether the component auditor has complied with ethical requirements that are relevant to the group audit, including independence and professional competence;

(b) Whether the component auditor has complied with the group engagement team's requirements;

(c) Identification of the financial information of the component on which the component auditor is reporting;

(d) Information on instances of non-compliance with laws or regulations that could give rise to a material misstatement of the group financial statements;

(e) A list of uncorrected misstatements of the financial information of the component (the list need not include misstatements that are below the threshold for clearly trivial misstatements communicated by the group engagement team (see paragraph 40(c));

(f) Indicators of possible management bias;

(g) Description of any identified significant deficiencies in internal control at the component level;

(h) Other significant matters that the component auditor communicated or expects to communicate to those charged with governance of the component, including fraud or suspected fraud involving component management, employees who have significant roles in internal control at the component level or others where the fraud resulted in a material misstatement of the financial information of the component;

(i) Any other matters that may be relevant to the group audit, or that the component auditor wishes to draw to the attention of the group engagement team, including exceptions noted in the written representations that the component auditor requested from component management; and

(j) The component auditor's overall findings, conclusions or opinion.

Evaluating the Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence Obtained

Evaluating the Component Auditor's Communication and Adequacy of their Work

42. The group engagement team shall evaluate the component auditor's communication (see paragraph 41). The group engagement team shall:

(a) Discuss significant matters arising from that evaluation with the component auditor, component management or group management, as appropriate; and

(b) Determine whether it is necessary to review other relevant parts of the component auditor's audit documentation. (Ref: Para. A61)

43. If the group engagement team concludes that the work of the component auditor is insufficient, the group engagement team shall determine what additional procedures are to be performed, and whether they are to be performed by the component auditor or by the group engagement team.

Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence

44. The auditor is required to obtain sufficient appropriate audit evidence to reduce audit risk to an acceptably low level and thereby enable the auditor to draw reasonable conclusions on which to base the auditor's opinion.[10] The group engagement team shall evaluate whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained from the audit procedures performed on the consolidation process and the work performed by the group engagement team and the component auditors on the financial information of the components, on which to base the group audit opinion. (Ref: Para. A62)

45. The group engagement partner shall evaluate the effect on the group audit opinion of any uncorrected misstatements (either identified by the group engagement team or communicated by component auditors) and any instances where there has been an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence. (Ref: Para. A63)

Communication with Group Management and Those Charged with Governance of the Group

Communication with Group Management

46. The group engagement team shall determine which identified deficiencies in internal control to communicate to those charged with governance and group management in accordance with ISA 265.[11] In making this determination, the group engagement team shall consider:

    (a) Deficiencies in group-wide internal control that the group engagement team has identified;

    (b) Deficiencies in internal control that the group engagement team has identified in internal controls at components; and

    (c) Deficiencies in internal control that component auditors have brought to the attention of the group engagement team.

47. If fraud has been identified by the group engagement team or brought to its attention by a component auditor (see paragraph 41(h)), or information indicates that a fraud may exist, the group engagement team shall communicate this on a timely basis to the appropriate level of group management in order to inform those with primary responsibility for the prevention and detection of fraud of matters relevant to their responsibilities. (Ref. Para. A64)

---

10 ISA 200, paragraph 17.

11 ISA 265, "Communicating Deficiencies in Internal Control to Those Charged with Governance and Management."

48. A component auditor may be required by statute, regulation or for another reason, to express an audit opinion on the financial statements of a component. In that case, the group engagement team shall request group management to inform component management of any matter of which the group engagement team becomes aware that may be significant to the financial statements of the component, but of which component management may be unaware. If group management refuses to communicate the matter to component management, the group engagement team shall discuss the matter with those charged with governance of the group. If the matter remains unresolved, the group engagement team, subject to legal and professional confidentiality considerations, shall consider whether to advise the component auditor not to issue the auditor's report on the financial statements of the component until the matter is resolved. (Ref: Para. A65)

Communication with Those Charged with Governance of the Group

49. The group engagement team shall communicate the following matters with those charged with governance of the group, in addition to those required by ISA 260[12] and other ISAs: (Ref: Para. A66)

    (a) An overview of the type of work to be performed on the financial information of the components.

    (b) An overview of the nature of the group engagement team's planned involvement in the work to be performed by the component auditors on the financial information of significant components.

    (c) Instances where the group engagement team's evaluation of the work of a component auditor gave rise to a concern about the quality of that auditor's work.

    (d) Any limitations on the group audit, for example, where the group engagement team's access to information may have been restricted.

    (e) Fraud or suspected fraud involving group management, component management, employees who have significant roles in group-wide controls or others where the fraud resulted in a material misstatement of the group financial statements.

Documentation

50. The group engagement team shall include in the audit documentation the following matters:[13]

    (a) An analysis of components, indicating those that are significant, and the type of work performed on the financial information of the components.

12 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance."

13 ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8-11, and paragraph A6.

(b) The nature, timing and extent of the group engagement team's involvement in the work performed by the component auditors on significant components including, where applicable, the group engagement team's review of relevant parts of the component auditors' audit documentation and conclusions thereon.

(c) Written communications between the group engagement team and the component auditors about the group engagement team's requirements.

***

Application and Other Explanatory Material

Components Subject to Audit by Statute, Regulation or Other Reason (Ref: Para. 3)

A1. Factors that may affect the group engagement team's decision whether to use an audit required by statute, regulation or for another reason to provide audit evidence for the group audit include the following:

- Differences in the financial reporting framework applied in preparing the financial statements of the component and that applied in preparing the group financial statements.
- Differences in the auditing and other standards applied by the component auditor and those applied in the audit of the group financial statements.
- Whether the audit of the financial statements of the component will be completed in time to meet the group reporting timetable.

Definitions

Component (Ref: Para. 9(a))

A2. The structure of a group affects how components are identified. For example, the group financial reporting system may be based on an organizational structure that provides for financial information to be prepared by a parent and one or more subsidiaries, joint ventures, or investees accounted for by the equity or cost methods of accounting; by a head office and one or more divisions or branches; or by a combination of both. Some groups, however, may organize their financial reporting system by function, process, product or service (or by groups of products or services), or geographical locations. In these cases, the entity or business activity for which group or component management prepares financial information that is included in the group financial statements may be a function, process, product or service (or group of products or services), or geographical location.

A3. Various levels of components may exist within the group financial reporting system, in which case it may be more appropriate to identify components at certain levels of aggregation rather than individually.

A4. Components aggregated at a certain level may constitute a component for purposes of the group audit; however, such a component may also prepare group financial statements that incorporate the financial information of the components it encompasses (that is, a subgroup). This ISA may therefore be applied by different group engagement partners and teams for different subgroups within a larger group.

Significant Component (Ref: Para. 9(m))

A5. As the individual financial significance of a component increases, the risks of material misstatement of the group financial statements ordinarily increase. The group engagement team may apply a percentage to a chosen benchmark as an aid to identify components that are of individual financial significance. Identifying a benchmark and determining a percentage to be applied to it involve the exercise of professional judgment. Depending on the nature and circumstances of the group, appropriate benchmarks might include group assets, liabilities, cash flows, profit or turnover. For example, the group engagement team may consider that components exceeding 15% of the chosen benchmark are significant components. A higher or lower percentage may, however, be deemed appropriate in the circumstances.

A6. The group engagement team may also identify a component as likely to include significant risks of material misstatement of the group financial statements due to its specific nature or circumstances (that is, risks that require special audit consideration[14]). For example, a component could be responsible for foreign exchange trading and thus expose the group to a significant risk of material misstatement, even though the component is not otherwise of individual financial significance to the group.

Component Auditor (Ref: Para. 9(b))

A7. A member of the group engagement team may perform work on the financial information of a component for the group audit at the request of the group engagement team. Where this is the case, such a member of the engagement team is also a component auditor.

Responsibility (Ref: Para. 11)

A8. Although component auditors may perform work on the financial information of the components for the group audit and as such are responsible for their

14 ISA 315, paragraphs 27-29.

overall findings, conclusions or opinions, the group engagement partner or the group engagement partner's firm is responsible for the group audit opinion.

A9. When the group audit opinion is modified because the group engagement team was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence in relation to the financial information of one or more components, the Basis for Modification paragraph in the auditor's report on the group financial statements describes the reasons for that inability without referring to the component auditor, unless such a reference is necessary for an adequate explanation of the circumstances.[15]

Acceptance and Continuance

Obtaining an Understanding at the Acceptance or Continuance Stage (Ref: Para. 12)

A10. In the case of a new engagement, the group engagement team's understanding of the group, its components, and their environments may be obtained from:

- Information provided by group management;
- Communication with group management; and
- Where applicable, communication with the previous group engagement team, component management, or component auditors.

A11. The group engagement team's understanding may include matters such as the following:

- The group structure, including both the legal and organizational structure (that is, how the group financial reporting system is organized).
- Components' business activities that are significant to the group, including the industry and regulatory, economic and political environments in which those activities take place.
- The use of service organizations, including shared service centers.
- A description of group-wide controls.
- The complexity of the consolidation process.
- Whether component auditors that are not from the group engagement partner's firm or network will perform work on the financial information of any of the components, and group management's rationale for appointing more than one auditor.
- Whether the group engagement team:
  - Will have unrestricted access to those charged with governance of the group, group management, those charged with governance

[15] ISA 705, paragraph 20.

of the component, component management, component information, and the component auditors (including relevant audit documentation sought by the group engagement team); and

- Will be able to perform necessary work on the financial information of the components.

A12. In the case of a continuing engagement, the group engagement team's ability to obtain sufficient appropriate audit evidence may be affected by significant changes, for example:

- Changes in the group structure (for example, acquisitions, disposals, reorganizations, or changes in how the group financial reporting system is organized).
- Changes in components' business activities that are significant to the group.
- Changes in the composition of those charged with governance of the group, group management, or key management of significant components.
- Concerns the group engagement team has with regard to the integrity and competence of group or component management.
- Changes in group-wide controls.
- Changes in the applicable financial reporting framework.

Expectation to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence (Ref: Para. 13)

A13. A group may consist only of components not considered significant components. In these circumstances, the group engagement partner can reasonably expect to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the group audit opinion if the group engagement team will be able to:

(a) Perform the work on the financial information of some of these components; and

(b) Be involved in the work performed by component auditors on the financial information of other components to the extent necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence.

Access to Information (Ref: Para. 13)

A14. The group engagement team's access to information may be restricted by circumstances that cannot be overcome by group management, for example, laws relating to confidentiality and data privacy, or denial by the component auditor of access to relevant audit documentation sought by the group engagement team. It may also be restricted by group management.

A15. Where access to information is restricted by circumstances, the group engagement team may still be able to obtain sufficient appropriate audit evidence; however, this is less likely as the significance of the component increases. For example, the group engagement team may not have access to those charged with governance, management, or the auditor (including relevant audit documentation sought by the group engagement team) of a component that is accounted for by the equity method of accounting. If the component is not a significant component, and the group engagement team has a complete set of financial statements of the component, including the auditor's report thereon, and has access to information kept by group management in relation to that component, the group engagement team may conclude that this information constitutes sufficient appropriate audit evidence in relation to that component. If the component is a significant component, however, the group engagement team will not be able to comply with the requirements of this ISA relevant in the circumstances of the group audit. For example, the group engagement team will not be able to comply with the requirement in paragraphs 30-31 to be involved in the work of the component auditor. The group engagement team will not, therefore, be able to obtain sufficient appropriate audit evidence in relation to that component. The effect of the group engagement team's inability to obtain sufficient appropriate audit evidence is considered in terms of ISA 705.

A16. The group engagement team will not be able to obtain sufficient appropriate audit evidence if group management restricts the access of the group engagement team or a component auditor to the information of a significant component.

A17. Although the group engagement team may be able to obtain sufficient appropriate audit evidence if such restriction relates to a component considered not a significant component, the reason for the restriction may affect the group audit opinion. For example, it may affect the reliability of group management's responses to the group engagement team's inquiries and group management's representations to the group engagement team.

A18. Law or regulation may prohibit the group engagement partner from declining or withdrawing from an engagement. For example, in some jurisdictions the auditor is appointed for a specified period of time and is prohibited from withdrawing before the end of that period. Also, in the public sector, the option of declining or withdrawing from an engagement may not be available to the auditor due to the nature of the mandate or public interest considerations. In these circumstances, this ISA still applies to the group audit, and the effect of the group engagement team's inability to obtain sufficient appropriate audit evidence is considered in terms of ISA 705.

A19. Appendix 1 contains an example of an auditor's report containing a qualified opinion based on the group engagement team's inability to obtain sufficient

appropriate audit evidence in relation to a significant component accounted for by the equity method of accounting, but where, in the group engagement team's judgment, the effect is material but not pervasive.

Terms of Engagement (Ref: Para. 14)

A20. The terms of engagement identify the applicable financial reporting framework.[16] Additional matters may be included in the terms of a group audit engagement, such as the fact that:

- The communication between the group engagement team and the component auditors should be unrestricted to the extent possible under law or regulation;
- Important communications between the component auditors, those charged with governance of the component, and component management, including communications on significant deficiencies in internal control, should be communicated as well to the group engagement team;
- Important communications between regulatory authorities and components related to financial reporting matters should be communicated to the group engagement team; and
- To the extent the group engagement team considers necessary, it should be permitted:
  - Access to component information, those charged with governance of components, component management, and the component auditors (including relevant audit documentation sought by the group engagement team); and
  - To perform work or request a component auditor to perform work on the financial information of the components.

A21. Restrictions imposed on:

- the group engagement team's access to component information, those charged with governance of components, component management, or the component auditors (including relevant audit documentation sought by the group engagement team); or
- the work to be performed on the financial information of the components

after the group engagement partner's acceptance of the group audit engagement, constitute an inability to obtain sufficient appropriate audit

16 ISA 210, paragraph 8.

evidence that may affect the group audit opinion. In exceptional circumstances it may even lead to withdrawal from the engagement where withdrawal is possible under applicable law or regulation.

Overall Audit Strategy and Audit Plan (Ref: Para. 16)

A22. The group engagement partner's review of the overall group audit strategy and group audit plan is an important part of fulfilling the group engagement partner's responsibility for the direction of the group audit engagement.

Understanding the Group, Its Components and Their Environments

Matters about Which the Group Engagement Team Obtains an Understanding (Ref: Para. 17)

A23. ISA 315 contains guidance on matters the auditor may consider when obtaining an understanding of the industry, regulatory, and other external factors that affect the entity, including the applicable financial reporting framework; the nature of the entity; objectives and strategies and related business risks; and measurement and review of the entity's financial performance.[17] Appendix 2 of this ISA contains guidance on matters specific to a group, including the consolidation process.

Instructions Issued by Group Management to Components (Ref: Para. 17)

A24. To achieve uniformity and comparability of financial information, group management ordinarily issues instructions to components. Such instructions specify the requirements for financial information of the components to be included in the group financial statements and often include financial reporting procedures manuals and a reporting package. A reporting package ordinarily consists of standard formats for providing financial information for incorporation in the group financial statements. Reporting packages generally do not, however, take the form of complete financial statements prepared and presented in accordance with the applicable financial reporting framework.

A25. The instructions ordinarily cover:

- The accounting policies to be applied;
- Statutory and other disclosure requirements applicable to the group financial statements, including:
  - The identification and reporting of segments;
  - Related party relationships and transactions;
  - Intra-group transactions and unrealized profits;

[17] ISA 315, paragraphs A17-A41.

[18] ISA 210, paragraph 8.

- Intra-group account balances; and

- A reporting timetable.

A26. The group engagement team's understanding of the instructions may include the following:

- The clarity and practicality of the instructions for completing the reporting package.

- Whether the instructions:

  - Adequately describe the characteristics of the applicable financial reporting framework;

  - Provide for disclosures that are sufficient to comply with the requirements of the applicable financial reporting framework, for example, disclosure of related party relationships and transactions, and segment information;

  - Provide for the identification of consolidation adjustments, for example, intra-group transactions and unrealized profits, and intra-group account balances; and

  - Provide for the approval of the financial information by component management.

Fraud (Ref: Para. 17)

A27. The auditor is required to identify and assess the risks of material misstatement of the financial statements due to fraud, and to design and implement appropriate responses to the assessed risks.[18] Information used to identify the risks of material misstatement of the group financial statements due to fraud may include the following:

- Group management's assessment of the risks that the group financial statements may be materially misstated as a result of fraud.

- Group management's process for identifying and responding to the risks of fraud in the group, including any specific fraud risks identified by group management, or account balances, classes of transactions, or disclosures for which a risk of fraud is likely.

- Whether there are particular components for which a risk of fraud is likely.

- How those charged with governance of the group monitor group management's processes for identifying and responding to the risks of

[18] ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements."

fraud in the group, and the controls group management has established to mitigate these risks.

- Responses of those charged with governance of the group, group management, internal audit (and if considered appropriate, component management, the component auditors, and others) to the group engagement team's inquiry whether they have knowledge of any actual, suspected, or alleged fraud affecting a component or the group.

Discussion among Group Engagement Team Members and Component Auditors Regarding the Risks of Material Misstatement of the Group Financial Statements, Including Risks of Fraud (Ref: Para. 17)

A28. The key members of the engagement team are required to discuss the susceptibility of an entity to material misstatement of the financial statements due to fraud or error, specifically emphasizing the risks due to fraud. In a group audit, these discussions may also include the component auditors.[19] The group engagement partner's determination of who to include in the discussions, how and when they occur, and their extent, is affected by factors such as prior experience with the group.

A29. The discussions provide an opportunity to:

- Share knowledge of the components and their environments, including group-wide controls.
- Exchange information about the business risks of the components or the group.
- Exchange ideas about how and where the group financial statements may be susceptible to material misstatement due to fraud or error, how group management and component management could perpetrate and conceal fraudulent financial reporting, and how assets of the components could be misappropriated.
- Identify practices followed by group or component management that may be biased or designed to manage earnings that could lead to fraudulent financial reporting, for example, revenue recognition practices that do not comply with the applicable financial reporting framework.
- Consider known external and internal factors affecting the group that may create an incentive or pressure for group management, component management, or others to commit fraud, provide the opportunity for fraud to be perpetrated, or indicate a culture or environment that enables

ISSAI 1600
ISA 600

[19] ISA 240, paragraph 15; ISA 315, paragraph 10.

[20] ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements."

group management, component management, or others to rationalize committing fraud.

- Consider the risk that group or component management may override controls.
- Consider whether uniform accounting policies are used to prepare the financial information of the components for the group financial statements and, where not, how differences in accounting policies are identified and adjusted (where required by the applicable financial reporting framework).
- Discuss fraud that has been identified in components, or information that indicates existence of a fraud in a component.
- Share information that may indicate non-compliance with national laws or regulations, for example, payments of bribes and improper transfer pricing practices.

Risk Factors (Ref: Para. 18)

A30. Appendix 3 sets out examples of conditions or events that, individually or together, may indicate risks of material misstatement of the group financial statements, including risks due to fraud.

Risk Assessment (Ref: Para. 18)

A31. The group engagement team's assessment at group level of the risks of material misstatement of the group financial statements is based on information such as the following:

- Information obtained from the understanding of the group, its components, and their environments, and of the consolidation process, including audit evidence obtained in evaluating the design and implementation of group-wide controls and controls that are relevant to the consolidation.
- Information obtained from the component auditors.

Understanding the Component Auditor (Ref: Para. 19)

A32. The group engagement team obtains an understanding of a component auditor only when it plans to request the component auditor to perform work on the financial information of a component for the group audit. For example, it will not be necessary to obtain an understanding of the auditors of those components for which the group engagement team plans to perform analytical procedures at group level only.

Group Engagement Team's Procedures to Obtain an Understanding of the Component Auditor and Sources of Audit Evidence (Ref: Para. 19)

A33. The nature, timing and extent of the group engagement team's procedures to obtain an understanding of the component auditor are affected by factors such as previous experience with or knowledge of the component auditor, and the degree to which the group engagement team and the component auditor are subject to common policies and procedures, for example:

- Whether the group engagement team and a component auditor share:
  - Common policies and procedures for performing the work (for example, audit methodologies);
  - Common quality control policies and procedures; or
  - Common monitoring policies and procedures.
- The consistency or similarity of:
  - Laws and regulations or legal system;
  - Professional oversight, discipline, and external quality assurance;
  - Education and training;
  - Professional organizations and standards; or
  - Language and culture.

A34. These factors interact and are not mutually exclusive. For example, the extent of the group engagement team's procedures to obtain an understanding of Component Auditor A, who consistently applies common quality control and monitoring policies and procedures and a common audit methodology or operates in the same jurisdiction as the group engagement partner, may be less than the extent of the group engagement team's procedures to obtain an understanding of Component Auditor B, who is not consistently applying common quality control and monitoring policies and procedures and a common audit methodology or operates in a foreign jurisdiction. The nature of the procedures performed in relation to Component Auditors A and B may also be different.

A35. The group engagement team may obtain an understanding of the component auditor in a number of ways. In the first year of involving a component auditor, the group engagement team may, for example:

- Evaluate the results of the quality control monitoring system where the group engagement team and component auditor are from a firm or

network that operates under and complies with common monitoring policies and procedures;[20]

- Visit the component auditor to discuss the matters in paragraph 19(a)-(c);
- Request the component auditor to confirm the matters referred to in paragraph 19(a)-(c) in writing. Appendix 4 contains an example of written confirmations by a component auditor;
- Request the component auditor to complete questionnaires about the matters in paragraph 19(a)-(c);
- Discuss the component auditor with colleagues in the group engagement partner's firm, or with a reputable third party that has knowledge of the component auditor; or
- Obtain confirmations from the professional body or bodies to which the component auditor belongs, the authorities by which the component auditor is licensed, or other third parties.

In subsequent years, the understanding of the component auditor may be based on the group engagement team's previous experience with the component auditor. The group engagement team may request the component auditor to confirm whether anything in relation to the matters listed in paragraph 19(a)-(c) has changed since the previous year.

A36. Where independent oversight bodies have been established to oversee the auditing profession and monitor the quality of audits, awareness of the regulatory environment may assist the group engagement team in evaluating the independence and competence of the component auditor. Information about the regulatory environment may be obtained from the component auditor or information provided by the independent oversight bodies.

Ethical Requirements that Are Relevant to the Group Audit (Ref: Para. 19(a))

A37. When performing work on the financial information of a component for a group audit, the component auditor is subject to ethical requirements that are relevant to the group audit. Such requirements may be different or in addition to those applying to the component auditor when performing a statutory audit in the component auditor's jurisdiction. The group engagement team therefore obtains an understanding whether the component auditor understands and will comply with the ethical requirements that are relevant to the group audit, sufficient to fulfill the component auditor's responsibilities in the group audit.

[20] As required by ISQC 1, "Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Financial Statements, and Other Assurance and Related Services Engagements," paragraph 54, or national requirements that are at least as demanding.

The Component Auditor's Professional Competence (Ref: Para. 19(b))

A38. The group engagement team's understanding of the component auditor's professional competence may include whether the component auditor:

- Possesses an understanding of auditing and other standards applicable to the group audit that is sufficient to fulfill the component auditor's responsibilities in the group audit;
- Possesses the special skills (for example, industry specific knowledge) necessary to perform the work on the financial information of the particular component; and
- Where relevant, possesses an understanding of the applicable financial reporting framework that is sufficient to fulfill the component auditor's responsibilities in the group audit (instructions issued by group management to components often describe the characteristics of the applicable financial reporting framework).

Application of the Group Engagement Team's Understanding of a Component Auditor (Ref: Para. 20)

A39. The group engagement team cannot overcome the fact that a component auditor is not independent by being involved in the work of the component auditor or by performing additional risk assessment or further audit procedures on the financial information of the component.

A40. However, the group engagement team may be able to overcome less than serious concerns about the component auditor's professional competency (for example, lack of industry specific knowledge), or the fact that the component auditor does not operate in an environment that actively oversees auditors, by being involved in the work of the component auditor or by performing additional risk assessment or further audit procedures on the financial information of the component.

A41. Where law or regulation prohibits access to relevant parts of the audit documentation of the component auditor, the group engagement team may request the component auditor to overcome this by preparing a memorandum that covers the relevant information.

Materiality (Ref: Para. 21-23)

A42. The auditor is required:[21]

(a) When establishing the overall audit strategy, to determine:

(i) Materiality for the financial statements as a whole; and

[21] ISA 320, "Materiality in Planning and Performing an Audit," paragraphs 10-11.

(ii) If, in the specific circumstances of the entity, there are particular classes of transactions, account balances or disclosures for which misstatements of lesser amounts than materiality for the financial statements as a whole could reasonably be expected to influence the economic decisions of users taken on the basis of the financial statements, the materiality level or levels to be applied to those particular classes of transactions, account balances or disclosures; and

(b) To determine performance materiality.

In the context of a group audit, materiality is established for both the group financial statements as a whole, and for the financial information of the components. Materiality for the group financial statements as a whole is used when establishing the overall group audit strategy.

A43. To reduce to an appropriately low level the probability that the aggregate of uncorrected and undetected misstatements in the group financial statements exceeds materiality for the group financial statements as a whole, component materiality is set lower than materiality for the group financial statements as a whole. Different component materiality may be established for different components. Component materiality need not be an arithmetical portion of the materiality for the group financial statements as a whole and, consequently, the aggregate of component materiality for the different components may exceed the materiality for the group financial statements as a whole. Component materiality is used when establishing the overall audit strategy for a component.

A44. Component materiality is determined for those components whose financial information will be audited or reviewed as part of the group audit in accordance with paragraphs 26, 27(a) and 29. Component materiality is used by the component auditor to evaluate whether uncorrected detected misstatements are material, individually or in the aggregate.

A45. A threshold for misstatements is determined in addition to component materiality. Misstatements identified in the financial information of the component that are above the threshold for misstatements are communicated to the group engagement team.

A46. In the case of an audit of the financial information of a component, the component auditor (or group engagement team) determines performance materiality at the component level. This is necessary to reduce to an appropriately low level the probability that the aggregate of uncorrected and undetected misstatements in the financial information of the component exceeds component materiality. In practice, the group engagement team may set component materiality at this lower level. Where this is the case, the component auditor uses component materiality for purposes of assessing the

risks of material misstatement of the financial information of the component and to design further audit procedures in response to assessed risks as well as for evaluating whether detected misstatements are material individually or in the aggregate.

Responding to Assessed Risks

Determining the Type of Work to Be Performed on the Financial Information of Components (Ref: Para. 26-27)

A47. The group engagement team's determination of the type of work to be performed on the financial information of a component and its involvement in the work of the component auditor is affected by:

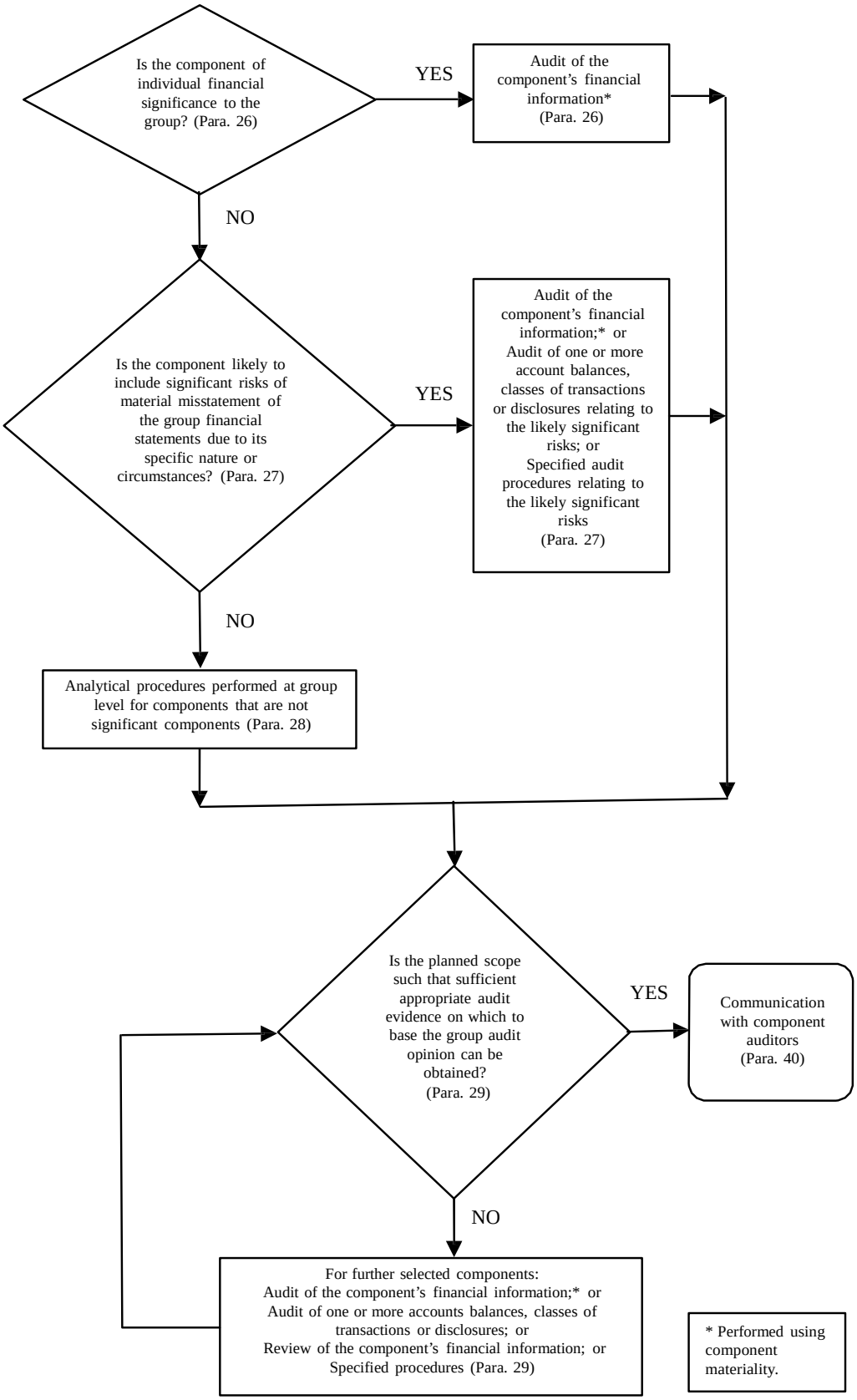
(a) The significance of the component;

(b) The identified significant risks of material misstatement of the group financial statements;

(c) The group engagement team's evaluation of the design of group-wide controls and determination whether they have been implemented; and

(d) The group engagement team's understanding of the component auditor.

The diagram shows how the significance of the component affects the group engagement team's determination of the type of work to be performed on the financial information of the component.


Is the component of individual financial significance to the group? (Para. 26)
YES
Audit of the component's financial information* (Para. 26)
NO
Is the component likely to include significant risks of material misstatement of the group financial statements due to its specific nature or circumstances? (Para. 27)
YES
Audit of the component's financial information;* or Audit of one or more account balances, classes of transactions or disclosures relating to the likely significant risks; or Specified audit procedures relating to the likely significant risks (Para. 27)
NO
Analytical procedures performed at group level for components that are not significant components (Para. 28)
Is the planned scope such that sufficient appropriate audit evidence on which to base the group audit opinion can be obtained? (Para. 29)
YES
Communication with component auditors (Para. 40)
NO
For further selected components: Audit of the component's financial information;* or Audit of one or more accounts balances, classes of transactions or disclosures; or Review of the component's financial information; or Specified procedures (Para. 29)
* Performed using component materiality.

Significant Components (Ref: Para. 27(b)-(c))

A48. The group engagement team may identify a component as a significant component because that component is likely to include significant risks of material misstatement of the group financial statements due to its specific nature or circumstances. In that case, the group engagement team may be able to identify the account balances, classes of transactions or disclosures affected by the likely significant risks. Where this is the case, the group engagement team may decide to perform, or request a component auditor to perform, an audit of only those account balances, classes of transactions or disclosures. For example, in the situation described in paragraph A6, the work on the financial information of the component may be limited to an audit of the account balances, classes of transactions and disclosures affected by the foreign exchange trading of that component. Where the group engagement team requests a component auditor to perform an audit of one or more specific account balances, classes of transactions or disclosures, the communication of the group engagement team (see paragraph 40) takes account of the fact that many financial statement items are interrelated.

A49. The group engagement team may design audit procedures that respond to a likely significant risk of material misstatement of the group financial statements. For example, in the case of a likely significant risk of inventory obsolescence, the group engagement team may perform, or request a component auditor to perform, specified audit procedures on the valuation of inventory at a component that holds a large volume of potentially obsolete inventory, but that is not otherwise significant.

Components that Are Not Significant Components (Ref: Para. 28-29)

A50. Depending on the circumstances of the engagement, the financial information of the components may be aggregated at various levels for purposes of the analytical procedures. The results of the analytical procedures corroborate the group engagement team's conclusions that there are no significant risks of material misstatement of the aggregated financial information of components that are not significant components.

A51. The group engagement team's decision as to how many components to select in accordance with paragraph 29, which components to select, and the type of work to be performed on the financial information of the individual components selected may be affected by factors such as the following:

- The extent of audit evidence expected to be obtained on the financial information of the significant components.
- Whether the component has been newly formed or acquired.
- Whether significant changes have taken place in the component.

- Whether internal audit has performed work at the component and any effect of that work on the group audit.
- Whether the components apply common systems and processes.
- The operating effectiveness of group-wide controls.
- Abnormal fluctuations identified by analytical procedures performed at group level.
- The individual financial significance of, or the risk posed by, the component in comparison with other components within this category.
- Whether the component is subject to audit required by statute, regulation or for another reason.

Including an element of unpredictability in selecting components in this category may increase the likelihood of identifying material misstatement of the components' financial information. The selection of components is often varied on a cyclical basis.

A52. A review of the financial information of a component may be performed in accordance with International Standard on Review Engagements (ISRE) 2400[22] or ISRE 2410,[23] adapted as necessary in the circumstances. The group engagement team may also specify additional procedures to supplement this work.

A53. As explained in paragraph A13, a group may consist only of components that are not significant components. In these circumstances, the group engagement team can obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the group audit opinion by determining the type of work to be performed on the financial information of the components in accordance with paragraph 29. It is unlikely that the group engagement team will obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the group audit opinion if the group engagement team, or a component auditor, only tests group-wide controls and performs analytical procedures on the financial information of the components.

Involvement in the Work Performed by Component Auditors (Ref: Para. 30-31)

A54. Factors that may affect the group engagement team's involvement in the work of the component auditor include:

(a) The significance of the component;

22 ISRE 2400, "Engagements to Review Financial Statements."

23 ISRE 2410, "Review of Interim Financial Information Performed by the Independent Auditor of the Entity."

(b) The identified significant risks of material misstatement of the group financial statements; and

(c) The group engagement team's understanding of the component auditor.

In the case of a significant component or identified significant risks, the group engagement team performs the procedures described in paragraphs 30-31. In the case of a component that is not a significant component, the nature, timing and extent of the group engagement team's involvement in the work of the component auditor will vary based on the group engagement team's understanding of that component auditor. The fact that the component is not a significant component becomes secondary. For example, even though a component is not considered a significant component, the group engagement team nevertheless may decide to be involved in the component auditor's risk assessment, because it has less than serious concerns about the component auditor's professional competency (for example, lack of industry specific knowledge), or the component auditor does not operate in an environment that actively oversees auditors.

A55. Forms of involvement in the work of a component auditor other than those described in paragraphs 30-31 and 42 may, based on the group engagement team's understanding of the component auditor, include one or more of the following:

(a) Meeting with component management or the component auditors to obtain an understanding of the component and its environment.

(b) Reviewing the component auditors' overall audit strategy and audit plan.

(c) Performing risk assessment procedures to identify and assess the risks of material misstatement at the component level. These may be performed with the component auditors, or by the group engagement team.

(d) Designing and performing further audit procedures. These may be designed and performed with the component auditors, or by the group engagement team.

(e) Participating in the closing and other key meetings between the component auditors and component management.

(f) Reviewing other relevant parts of the component auditors' audit documentation.

Consolidation Process

Consolidation Adjustments and Reclassifications (Ref: Para. 34)

A56. The consolidation process may require adjustments to amounts reported in the group financial statements that do not pass through the usual transaction processing systems, and may not be subject to the same internal controls to which other financial information is subject. The group engagement team's evaluation of the appropriateness, completeness and accuracy of the adjustments may include:

- Evaluating whether significant adjustments appropriately reflect the events and transactions underlying them;
- Determining whether significant adjustments have been correctly calculated, processed and authorized by group management and, where applicable, by component management;
- Determining whether significant adjustments are properly supported and sufficiently documented; and
- Checking the reconciliation and elimination of intra-group transactions and unrealized profits, and intra-group account balances.

Communication with the Component Auditor (Ref: Para. 40-41)

A57. If effective two-way communication between the group engagement team and the component auditors does not exist, there is a risk that the group engagement team may not obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the group audit opinion. Clear and timely communication of the group engagement team's requirements forms the basis of effective two-way communication between the group engagement team and the component auditor.

A58. The group engagement team's requirements are often communicated in a letter of instruction. Appendix 5 contains guidance on required and additional matters that may be included in such a letter of instruction. The component auditor's communication with the group engagement team often takes the form of a memorandum or report of work performed. Communication between the group engagement team and the component auditor, however, may not necessarily be in writing. For example, the group engagement team may visit the component auditor to discuss identified significant risks or review relevant parts of the component auditor's audit documentation. Nevertheless, the documentation requirements of this and other ISAs apply.

A59. In cooperating with the group engagement team, the component auditor, for example, would provide the group engagement team with access to relevant audit documentation if not prohibited by law or regulation.

A60. Where a member of the group engagement team is also a component auditor, the objective for the group engagement team to communicate clearly with the

component auditor can often be achieved by means other than specific written communication. For example:

- Access by the component auditor to the overall audit strategy and audit plan may be sufficient to communicate the group engagement team's requirements set out in paragraph 40; and
- A review of the component auditor's audit documentation by the group engagement team may be sufficient to communicate matters relevant to the group engagement team's conclusion set out in paragraph 41.

Evaluating the Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence Obtained

Reviewing the Component Auditor's Audit Documentation (Ref: Para. 42(b))

A61. What parts of the audit documentation of the component auditor will be relevant to the group audit may vary depending on the circumstances. Often the focus is on audit documentation that is relevant to the significant risks of material misstatement of the group financial statements. The extent of the review may be affected by the fact that the component auditor's audit documentation has been subjected to the component auditor's firm's review procedures.

Sufficiency and Appropriateness of Audit Evidence (Ref: Para. 44-45)

A62. If the group engagement team concludes that sufficient appropriate audit evidence on which to base the group audit opinion has not been obtained, the group engagement team may request the component auditor to perform additional procedures. If this is not feasible, the group engagement team may perform its own procedures on the financial information of the component.

A63. The group engagement partner's evaluation of the aggregate effect of any misstatements (either identified by the group engagement team or communicated by component auditors) allows the group engagement partner to determine whether the group financial statements as a whole are materially misstated.

Communication with Group Management and Those Charged with Governance of the Group

Communication with Group Management (Ref: Para. 46-48)

A64. ISA 240 contains requirements and guidance on communication of fraud to management and, where management may be involved in the fraud, to those charged with governance.[24]

A65. Group management may need to keep certain material sensitive information confidential. Examples of matters that may be significant to the financial

[24] ISA 240, paragraphs 40-42.

statements of the component of which component management may be unaware include the following:

- Potential litigation.
- Plans for abandonment of material operating assets.
- Subsequent events.
- Significant legal agreements.

Communication with Those Charged with Governance of the Group (Ref: Para. 49)

A66. The matters the group engagement team communicates to those charged with governance of the group may include those brought to the attention of the group engagement team by component auditors that the group engagement team judges to be significant to the responsibilities of those charged with governance of the group. Communication with those charged with governance of the group takes place at various times during the group audit. For example, the matters referred to in paragraph 49(a)-(b) may be communicated after the group engagement team has determined the work to be performed on the financial information of the components. On the other hand, the matter referred to in paragraph 49(c) may be communicated at the end of the audit, and the matters referred to in paragraph 49(d)-(e) may be communicated when they occur.

Appendix 1

(Ref: Para. A19)

Example of a Qualified Opinion Where the Group Engagement Team Is Not Able to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence on Which to Base the Group Audit Opinion

In this example, the group engagement team is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence relating to a significant component accounted for by the equity method (recognized at $15 million in the balance sheet, which reflects total assets of $60 million) because the group engagement team did not have access to the accounting records, management, or auditor of the component.

The group engagement team has read the audited financial statements of the component as of December 31, 20X1, including the auditor's report thereon, and considered related financial information kept by group management in relation to the component.

In the group engagement partner's judgment, the effect on the group financial statements of this inability to obtain sufficient appropriate audit evidence is material but not pervasive.

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Consolidated Financial Statements[25]

We have audited the accompanying consolidated financial statements of ABC Company and its subsidiaries, which comprise the consolidated balance sheet as at December 31, 20X1, and the consolidated income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[26] *Responsibility for the Consolidated Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these consolidated financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[27] and for such internal control as

25 The sub-title, "Report on the Consolidated Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title, "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

26 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

27 Where management's responsibility is to prepare consolidated financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of consolidated financial

management determines is necessary to enable the preparation of consolidated financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these consolidated financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the consolidated financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the consolidated financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the consolidated financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[28] of the consolidated financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[29] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the consolidated financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our qualified audit opinion.

---

statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

28 In the case of footnote 27, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of consolidated financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

29 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the consolidated financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the consolidated financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 27, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of consolidated financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Basis for Qualified Opinion

ABC Company's investment in XYZ Company, a foreign associate acquired during the year and accounted for by the equity method, is carried at $15 million on the consolidated balance sheet as at December 31, 20X1, and ABC's share of XYZ's net income of $1 million is included in the consolidated income statement for the year then ended. We were unable to obtain sufficient appropriate audit evidence about the carrying amount of ABC's investment in XYZ as at December 31, 20X1 and ABC's share of XYZ's net income for the year because we were denied access to the financial information, management, and the auditors of XYZ. Consequently, we were unable to determine whether any adjustments to these amounts were necessary.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the possible effects of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the consolidated financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company and its subsidiaries as at December 31, 20X1, and (*of*) their financial performance and cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

If, in the group engagement partner's judgment, the effect on the group financial statements of the inability to obtain sufficient appropriate audit evidence is material and pervasive, the group engagement partner would disclaim an opinion in accordance with ISA 705.

Appendix 2

(Ref: Para. A23)

Examples of Matters about Which the Group Engagement Team Obtains an Understanding

The examples provided cover a broad range of matters; however, not all matters are relevant to every group audit engagement and the list of examples is not necessarily complete.

Group-Wide Controls

1. Group-wide controls may include a combination of the following:
    - Regular meetings between group and component management to discuss business developments and to review performance.
    - Monitoring of components' operations and their financial results, including regular reporting routines, which enables group management to monitor components' performance against budgets, and to take appropriate action.
    - Group management's risk assessment process, that is, the process for identifying, analyzing and managing business risks, including the risk of fraud, that may result in material misstatement of the group financial statements.
    - Monitoring, controlling, reconciling, and eliminating intra-group transactions and unrealized profits, and intra-group account balances at group level.
    - A process for monitoring the timeliness and assessing the accuracy and completeness of financial information received from components.
    - A central IT system controlled by the same general IT controls for all or part of the group.
    - Control activities within an IT system that is common for all or some components.
    - Monitoring of controls, including activities of internal audit and self-assessment programs.
    - Consistent policies and procedures, including a group financial reporting procedures manual.
    - Group-wide programs, such as codes of conduct and fraud prevention programs.

- Arrangements for assigning authority and responsibility to component management.

2. Internal audit may be regarded as part of group-wide controls, for example, when the internal audit function is centralized. ISA 610[30] deals with the group engagement team's evaluation of the competence and objectivity of the internal auditors where it plans to use their work.

Consolidation Process

3. The group engagement team's understanding of the consolidation process may include matters such as the following:

Matters relating to the applicable financial reporting framework:

- The extent to which component management has an understanding of the applicable financial reporting framework.
- The process for identifying and accounting for components in accordance with the applicable financial reporting framework.
- The process for identifying reportable segments for segment reporting in accordance with the applicable financial reporting framework.
- The process for identifying related party relationships and related party transactions for reporting in accordance with the applicable financial reporting framework.
- The accounting policies applied to the group financial statements, changes from those of the previous financial year, and changes resulting from new or revised standards under the applicable financial reporting framework.
- The procedures for dealing with components with financial year-ends different from the group's year-end.

Matters relating to the consolidation process:

- Group management's process for obtaining an understanding of the accounting policies used by components, and, where applicable, ensuring that uniform accounting policies are used to prepare the financial information of the components for the group financial statements, and that differences in accounting policies are identified, and adjusted where required in terms of the applicable financial reporting framework. Uniform accounting policies are the specific principles, bases, conventions, rules, and practices adopted by the group, based on the applicable financial reporting framework, that the

30 ISA 610, "Using the Work of Internal Auditors," paragraph 9.

components use to report similar transactions consistently. These policies are ordinarily described in the financial reporting procedures manual and reporting package issued by group management.

- Group management's process for ensuring complete, accurate and timely financial reporting by the components for the consolidation.
- The process for translating the financial information of foreign components into the currency of the group financial statements.
- How IT is organized for the consolidation, including the manual and automated stages of the process, and the manual and programmed controls in place at various stages of the consolidation process.
- Group management's process for obtaining information on subsequent events.

Matters relating to consolidation adjustments:

- The process for recording consolidation adjustments, including the preparation, authorization and processing of related journal entries, and the experience of personnel responsible for the consolidation.
- The consolidation adjustments required by the applicable financial reporting framework.
- Business rationale for the events and transactions that gave rise to the consolidation adjustments.
- Frequency, nature and size of transactions between components.
- Procedures for monitoring, controlling, reconciling and eliminating intra-group transactions and unrealized profits, and intra-group account balances.
- Steps taken to arrive at the fair value of acquired assets and liabilities, procedures for amortizing goodwill (where applicable), and impairment testing of goodwill, in accordance with the applicable financial reporting framework.
- Arrangements with a majority owner or minority interests regarding losses incurred by a component (for example, an obligation of the minority interest to make good such losses).

Appendix 3

(Ref: Para. A30)

Examples of Conditions or Events that May Indicate Risks of Material Misstatement of the Group Financial Statements

The examples provided cover a broad range of conditions or events; however, not all conditions or events are relevant to every group audit engagement and the list of examples is not necessarily complete.

- A complex group structure, especially where there are frequent acquisitions, disposals or reorganizations.
- Poor corporate governance structures, including decision-making processes, that are not transparent.
- Non-existent or ineffective group-wide controls, including inadequate group management information on monitoring of components' operations and their results.
- Components operating in foreign jurisdictions that may be exposed to factors such as unusual government intervention in areas such as trade and fiscal policy, and restrictions on currency and dividend movements; and fluctuations in exchange rates.
- Business activities of components that involve high risk, such as long-term contracts or trading in innovative or complex financial instruments.
- Uncertainties regarding which components' financial information require incorporation in the group financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, for example, whether any special-purpose entities or non-trading entities exist and require incorporation.
- Unusual related party relationships and transactions.
- Prior occurrences of intra-group account balances that did not balance or reconcile on consolidation.
- The existence of complex transactions that are accounted for in more than one component.
- Components' application of accounting policies that differ from those applied to the group financial statements.
- Components with different financial year-ends, which may be utilized to manipulate the timing of transactions.
- Prior occurrences of unauthorized or incomplete consolidation adjustments.

ISSAI 1600
ISA 600

- Aggressive tax planning within the group, or large cash transactions with entities in tax havens.
- Frequent changes of auditors engaged to audit the financial statements of components.

Appendix 4

(Ref: Para. A35)

Examples of a Component Auditor's Confirmations

The following is not intended to be a standard letter. Confirmations may vary from one component auditor to another and from one period to the next.

Confirmations often are obtained before work on the financial information of the component commences.

[Component Auditor Letterhead]

[Date]

[To Group Engagement Partner]

This letter is provided in connection with your audit of the group financial statements of [name of parent] for the year ended [date] for the purpose of expressing an opinion on whether the group financial statements present fairly, in all material respects (give a true and fair view of) the financial position of the group as of [date] and of its financial performance and cash flows for the year then ended in accordance with [indicate applicable financial reporting framework].

We acknowledge receipt of your instructions dated [date], requesting us to perform the specified work on the financial information of [name of component] for the year ended [date].

We confirm that:

1. We will be able to comply with the instructions. / We advise you that we will not be able to comply with the following instructions [specify instructions] for the following reasons [specify reasons].
2. The instructions are clear and we understand them. / We would appreciate it if you could clarify the following instructions [specify instructions].
3. We will cooperate with you and provide you with access to relevant audit documentation.

We acknowledge that:

1. The financial information of [name of component] will be included in the group financial statements of [name of parent].
2. You may consider it necessary to be involved in the work you have requested us to perform on the financial information of [name of component] for the year ended [date].

3. You intend to evaluate and, if considered appropriate, use our work for the audit of the group financial statements of [name of parent].

In connection with the work that we will perform on the financial information of [name of component], a [describe component, for example, wholly-owned subsidiary, subsidiary, joint venture, investee accounted for by the equity or cost methods of accounting] of [name of parent], we confirm the following:

1. We have an understanding of [indicate relevant ethical requirements] that is sufficient to fulfill our responsibilities in the audit of the group financial statements, and will comply therewith. In particular, and with respect to [name of parent] and the other components in the group, we are independent within the meaning of [indicate relevant ethical requirements] and comply with the applicable requirements of [refer to rules] promulgated by [name of regulatory agency].

2. We have an understanding of International Standards on Auditing and [indicate other national standards applicable to the audit of the group financial statements] that is sufficient to fulfill our responsibilities in the audit of the group financial statements and will conduct our work on the financial information of [name of component] for the year ended [date] in accordance with those standards.

3. We possess the special skills (for example, industry specific knowledge) necessary to perform the work on the financial information of the particular component.

4. We have an understanding of [indicate applicable financial reporting framework or group financial reporting procedures manual] that is sufficient to fulfill our responsibilities in the audit of the group financial statements.

We will inform you of any changes in the above representations during the course of our work on the financial information of [name of component].

[Auditor’s signature]

[Date]

[Auditor’s address]

Appendix 5

(Ref: Para. A58)

Required and Additional Matters Included in the Group Engagement Team's Letter of Instruction

Matters required by this ISA to be communicated to the component auditor are shown in italicized text.

Matters that are relevant to the planning of the work of the component auditor:

- *A request for the component auditor, knowing the context in which the group engagement team will use the work of the component auditor, to confirm that the component auditor will cooperate with the group engagement team.*
- The timetable for completing the audit.
- Dates of planned visits by group management and the group engagement team, and dates of planned meetings with component management and the component auditor.
- A list of key contacts.
- *The work to be performed by the component auditor, the use to be made of that work,* and arrangements for coordinating efforts at the initial stage of and during the audit, including the group engagement team's planned involvement in the work of the component auditor.
- *The ethical requirements that are relevant to the group audit and, in particular, the independence requirements.*
- *In the case of an audit or review of the financial information of the component, component materiality (and, if applicable, the materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures), and the threshold above which misstatements cannot be regarded as clearly trivial to the group financial statements.*
- *A list of related parties prepared by group management, and any other related parties that the group engagement team is aware of, and a request that the component auditor communicates on a timely basis to the group engagement team related parties not previously identified by group management or the group engagement team.*
- Work to be performed on intra-group transactions and unrealized profits and intra-group account balances.
- Guidance on other statutory reporting responsibilities, for example, reporting on group management's assertion on the effectiveness of internal control.

- Where time lag between completion of the work on the financial information of the components and the group engagement team's conclusion on the group financial statements is likely, specific instructions for a subsequent events review.

Matters that are relevant to the conduct of the work of the component auditor:

- The findings of the group engagement team's tests of control activities of a processing system that is common for all or some components, and tests of controls to be performed by the component auditor.
- *Identified significant risks of material misstatement of the group financial statements, due to fraud or error, that are relevant to the work of the component auditor, and a request that the component auditor communicates on a timely basis any other significant risks of material misstatement of the group financial statements, due to fraud or error, identified in the component and the component auditor's response to such risks.*
- The findings of internal audit, based on work performed on controls at or relevant to components.
- A request for timely communication of audit evidence obtained from performing work on the financial information of the components that contradicts the audit evidence on which the group engagement team originally based the risk assessment performed at group level.
- A request for a written representation on component management's compliance with the applicable financial reporting framework, or a statement that differences between the accounting policies applied to the financial information of the component and those applied to the group financial statements have been disclosed.
- Matters to be documented by the component auditor.

Other information

- A request that the following be reported to the group engagement team on a timely basis:
    - Significant accounting, financial reporting and auditing matters, including accounting estimates and related judgments.
    - Matters relating to the going concern status of the component.
    - Matters relating to litigation and claims.
    - Significant deficiencies in internal control that the component auditor has identified during the performance of the work on the financial information of the component, and information that indicates the existence of fraud.

Appendix 5

- A request that the group engagement team be notified of any significant or unusual events as early as possible. (Ref: Para. A58)

- *A request that the matters listed in paragraph 41 be communicated to the group engagement team when the work on the financial information of the component is completed.*

ISSAI 1600
ISA 600

ISSAI 1610

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Utilización del trabajo de los auditores internos

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 610, "Utilización del trabajo de los auditores internos", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1610

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 610 **Párrafo**

fundamentos

Introducción a la NIA

contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

consideraciones generales P3

Decisión de utilizar o no el trabajo de los auditores internos y en qué medida P4

Norma iNterNaCioNal de auditoría 610

introducción

Alcance de la NIA 1–2

Relaciones entre la función de auditoría interna y el auditor externo 3–4

Fecha de entrada en vigor 5

objetivos **6**

Definiciones **7**

exigencias

Decisión de utilizar o no el trabajo de los auditores internos y en qué medida 8–10

Utilización del trabajo específico de los auditores internos 11–12

documentación 13

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas

Alcance de la NIA A1–A2

Objetivos de la función de auditoría interna A3

Decisión de utilizar o no el trabajo de los auditores internos y en qué medida A4–A5

Utilización del trabajo específico de los auditores internos A6

ISSAI 1610
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 610

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 610

Utilización del trabajo de los auditores internos

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 610, "Utilización del trabajo de los auditores internos", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 610 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 610 establece las obligaciones del auditor externo respecto del trabajo de los auditores internos cuando considere probable, con arreglo a la NIA 315[2], que la función de auditoría interna resulte pertinente para su auditoría externa.

La NIA 610 no aborda los casos en que auditores internos facilitan ayuda directa al auditor externo para la ejecución de los procedimientos de auditoría.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) consideraciones generales.
   b) Decisión de utilizar o no el trabajo de los auditores internos y en qué medida.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 610 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 315, "Identificación y evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales mediante la comprensión de la entidad y su entorno. î párrafo 23."

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

cconsideraciones generales

P3. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). Otros objetivos pueden referirse a obligaciones de auditoría o información, cuando por ejemplo los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o informen sobre la eficacia del control interno. Los auditores del sector público pueden considerar que la actividad de la auditoría interna en estos ámbitos es pertinente para su auditoría externa, en cuyo caso pueden utilizar el trabajo del auditor interno para completar su propio trabajo.

Decisión de utilizar o no el trabajo de los auditores internos y en qué medida

P4. Para determinar si el trabajo del auditor interno resulta objetivo para los fines de la auditoría, según se establece en el párrafo 9 A de la NIA, los auditores del sector público atenderán a las correspondientes directrices de la INTOSAI sobre la valoración de la independencia y objetividad de los auditores internos y, si procede, la existencia de un posible organismo público de supervisión de la auditoría interna, así como sus informes. Ahora bien, cuando la función de auditoría interna haya sido establecida por ley u otro tipo de regulación, y se satisfagan los criterios que se exponen a continuación, existen sólidos indicios para presumir que la función de auditoría interna es independiente:

a) Rinde cuentas al jefe o subjefe de la entidad pública o a los encargados de la gobernanza.
b) Comunica los resultados de la auditoría al jefe o subjefe de la entidad pública o a los encargados de la gobernanza.
c) Está situada en la organización al margen del personal y de la dirección de la entidad.
d) Está suficientemente libre de presiones políticas a la hora de realizar auditorías y comunica sus resultados, opiniones y conclusiones con objetividad y sin miedo a represalias políticas.
e) No permite a sus agentes auditar operaciones de las que hayan sido responsables con anterioridad para evitar cualquier posible conflicto de intereses.
f) Tiene acceso a los encargados de la gobernanza.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 610
April 2009

International Standard on Auditing

Using the Work of Internal Auditors

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 610, "Using the Work of Internal Auditors" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-23-6

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 610

USING THE WORK OF INTERNAL AUDITORS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1−2
Relationship between the Internal Audit Function and the External Auditor	3−4
Effective Date	5
Objectives	6
Definitions	7
Requirements	
Determining Whether and to What Extent to Use the Work of the Internal Auditors	8−10
Using Specific Work of the Internal Auditors	11−12
Documentation	13
Application and Other Explanatory Material	
Scope of this ISA	A1−A2
Objectives of the Internal Audit Function	A3
Determining Whether and to What Extent to Use the Work of the Internal Auditors	A4−A5
Using Specific Work of the Internal Auditors	A6

International Standard on Auditing (ISA) 610, “Using the Work of Internal Auditors” should be read in conjunction with ISA 200, “Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing.”

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the external auditor's responsibilities relating to the work of internal auditors when the external auditor has determined, in accordance with ISA 315,[1] that the internal audit function is likely to be relevant to the audit. (Ref: Para. A1-A2)

2. This ISA does not deal with instances when individual internal auditors provide direct assistance to the external auditor in carrying out audit procedures.

Relationship between the Internal Audit Function and the External Auditor

3. The objectives of the internal audit function are determined by management and, where applicable, those charged with governance. While the objectives of the internal audit function and the external auditor are different, some of the ways in which the internal audit function and the external auditor achieve their respective objectives may be similar. (Ref: Para. A3)

4. Irrespective of the degree of autonomy and objectivity of the internal audit function, such function is not independent of the entity as is required of the external auditor when expressing an opinion on financial statements. The external auditor has sole responsibility for the audit opinion expressed, and that responsibility is not reduced by the external auditor's use of the work of the internal auditors.

Effective Date

5. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

6. The objectives of the external auditor, where the entity has an internal audit function that the external auditor has determined is likely to be relevant to the audit, are:

   (a) To determine whether, and to what extent, to use specific work of the internal auditors; and

   (b) If using the specific work of the internal auditors, to determine whether that work is adequate for the purposes of the audit.

---

1 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 23.

Definitions

7. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Internal audit function – An appraisal activity established or provided as a service to the entity. Its functions include, amongst other things, examining, evaluating and monitoring the adequacy and effectiveness of internal control.

   (b) Internal auditors – Those individuals who perform the activities of the internal audit function. Internal auditors may belong to an internal audit department or equivalent function.

Requirements

Determining Whether and to What Extent to Use the Work of the Internal Auditors

8. The external auditor shall determine:

   (a) Whether the work of the internal auditors is likely to be adequate for purposes of the audit; and

   (b) If so, the planned effect of the work of the internal auditors on the nature, timing or extent of the external auditor's procedures.

9. In determining whether the work of the internal auditors is likely to be adequate for purposes of the audit, the external auditor shall evaluate:

   (a) The objectivity of the internal audit function;

   (b) The technical competence of the internal auditors;

   (c) Whether the work of the internal auditors is likely to be carried out with due professional care; and

   (d) Whether there is likely to be effective communication between the internal auditors and the external auditor. (Ref: Para. A4)

10. In determining the planned effect of the work of the internal auditors on the nature, timing or extent of the external auditor's procedures, the external auditor shall consider:

   (a) The nature and scope of specific work performed, or to be performed, by the internal auditors;

   (b) The assessed risks of material misstatement at the assertion level for particular classes of transactions, account balances, and disclosures; and

   (c) The degree of subjectivity involved in the evaluation of the audit evidence gathered by the internal auditors in support of the relevant assertions. (Ref: Para. A5)

Using Specific Work of the Internal Auditors

11. In order for the external auditor to use specific work of the internal auditors, the external auditor shall evaluate and perform audit procedures on that work to determine its adequacy for the external auditor's purposes. (Ref: Para. A6)

12. To determine the adequacy of specific work performed by the internal auditors for the external auditor's purposes, the external auditor shall evaluate whether:

    (a) The work was performed by internal auditors having adequate technical training and proficiency;

    (b) The work was properly supervised, reviewed and documented;

    (c) Adequate audit evidence has been obtained to enable the internal auditors to draw reasonable conclusions;

    (d) Conclusions reached are appropriate in the circumstances and any reports prepared by the internal auditors are consistent with the results of the work performed; and

    (e) Any exceptions or unusual matters disclosed by the internal auditors are properly resolved.

Documentation

13. If the external auditor uses specific work of the internal auditors, the external auditor shall include in the audit documentation the conclusions reached regarding the evaluation of the adequacy of the work of the internal auditors, and the audit procedures performed by the external auditor on that work, in accordance with paragraph 11.[2]

***

Application and Other Explanatory Material

Scope of this ISA (Ref: Para. 1)

A1. As described in ISA 315,[3] the entity's internal audit function is likely to be relevant to the audit if the nature of the internal audit function's responsibilities and activities are related to the entity's financial reporting, and the auditor expects to use the work of the internal auditors to modify the nature or timing, or reduce the extent, of audit procedures to be performed.

A2. Carrying out procedures in accordance with this ISA may cause the external auditor to re-evaluate the external auditor's assessment of the risks of material misstatement. Consequently, this may affect the external auditor's determination

[2] ISA 230, "Audit Documentation," paragraphs 8-11, and paragraph A6.

[3] ISA 315, paragraph A101.

of the relevance of the internal audit function to the audit. Similarly, the external auditor may decide not to otherwise use the work of the internal auditors to affect the nature, timing or extent of the external auditor's procedures. In such circumstances, the external auditor's further application of this ISA may not be necessary.

Objectives of the Internal Audit Function (Ref: Para. 3)

A3. The objectives of internal audit functions vary widely and depend on the size and structure of the entity and the requirements of management and, where applicable, those charged with governance. The activities of the internal audit function may include one or more of the following:

- Monitoring of internal control. The internal audit function may be assigned specific responsibility for reviewing controls, monitoring their operation and recommending improvements thereto.
- Examination of financial and operating information. The internal audit function may be assigned to review the means used to identify, measure, classify and report financial and operating information, and to make specific inquiry into individual items, including detailed testing of transactions, balances and procedures.
- Review of operating activities. The internal audit function may be assigned to review the economy, efficiency and effectiveness of operating activities, including non-financial activities of an entity.
- Review of compliance with laws and regulations. The internal audit function may be assigned to review compliance with laws, regulations and other external requirements, and with management policies and directives and other internal requirements.
- Risk management. The internal audit function may assist the organization by identifying and evaluating significant exposures to risk and contributing to the improvement of risk management and control systems.
- Governance. The internal audit function may assess the governance process in its accomplishment of objectives on ethics and values, performance management and accountability, communicating risk and control information to appropriate areas of the organization and effectiveness of communication among those charged with governance, external and internal auditors, and management.

Determining Whether and to What Extent to Use the Work of the Internal Auditors

Whether the Work of the Internal Auditors Is Likely to Be Adequate for Purposes of the Audit (Ref: Para. 9)

A4. Factors that may affect the external auditor's determination of whether the work of the internal auditors is likely to be adequate for the purposes of the audit include:

Objectivity

- The status of the internal audit function within the entity and the effect such status has on the ability of the internal auditors to be objective.
- Whether the internal audit function reports to those charged with governance or an officer with appropriate authority, and whether the internal auditors have direct access to those charged with governance.
- Whether the internal auditors are free of any conflicting responsibilities.
- Whether those charged with governance oversee employment decisions related to the internal audit function.
- Whether there are any constraints or restrictions placed on the internal audit function by management or those charged with governance.
- Whether, and to what extent, management acts on the recommendations of the internal audit function, and how such action is evidenced.

Technical competence

- Whether the internal auditors are members of relevant professional bodies.
- Whether the internal auditors have adequate technical training and proficiency as internal auditors.
- Whether there are established policies for hiring and training internal auditors.

Due professional care

- Whether activities of the internal audit function are properly planned, supervised, reviewed and documented.
- The existence and adequacy of audit manuals or other similar documents, work programs and internal audit documentation.

Communication

Communication between the external auditor and the internal auditors may be most effective when the internal auditors are free to communicate openly with the external auditors, and:

- Meetings are held at appropriate intervals throughout the period;
- The external auditor is advised of and has access to relevant internal audit reports and is informed of any significant matters that come to the attention of the internal auditors when such matters may affect the work of the external auditor; and
- The external auditor informs the internal auditors of any significant matters that may affect the internal audit function.

Planned Effect of the Work of the Internal Auditors on the Nature, Timing or Extent of the External Auditor's Procedures (Ref: Para. 10)

A5. Where the work of the internal auditors is to be a factor in determining the nature, timing or extent of the external auditor's procedures, it may be useful to agree in advance the following matters with the internal auditors:

- The timing of such work;
- The extent of audit coverage;
- Materiality for the financial statements as a whole (and, if applicable, materiality level or levels for particular classes of transactions, account balances or disclosures), and performance materiality;
- Proposed methods of item selection;
- Documentation of the work performed; and
- Review and reporting procedures.

Using Specific Work of the Internal Auditors (Ref: Para. 11)

A6. The nature, timing and extent of the audit procedures performed on specific work of the internal auditors will depend on the external auditor's assessment of the risk of material misstatement, the evaluation of the internal audit function, and the evaluation of the specific work of the internal auditors. Such audit procedures may include:

- Examination of items already examined by the internal auditors;
- Examination of other similar items; and
- Observation of procedures performed by the internal auditors.

ISA 610

ISSAI 1620

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

INTOSAI

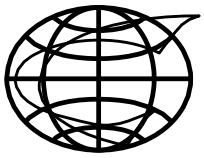
Directriz de auditoría financiera

Utilización del trabajo de un experto

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNUNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
dAMPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 620 "Utilización del trabajo de un experto", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1620

Nota de PrÁCtiCa Para la 620 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
consideraciones generales P3
determinación de la necesidad de recurrir a un experto P4
Competencia, capacidad y objetividad del experto P5
Acuerdo con el experto P6–P9

Norma iNterNaCioNal de auditoría 620
introducción
Alcance de la NIA 1–2
responsabilidad del auditor con respecto a la opinión de auditoría 3
Fecha de entrada en vigor 4

objetivos **5**

Definiciones **6**

exigencias
determinación de la necesidad de recurrir a un experto 7
Naturaleza, calendario y alcance de los procedimientos de auditoría 8
Competencia, capacidad y objetividad del experto 9
comprensión del ámbito de especialización del experto 10
Acuerdo con el experto 11
Evaluación de la idoneidad del trabajo del experto 12–13
referencia al experto en el informe del auditor 14–15

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Definición de experto A1–A3
determinación de la necesidad de recurrir a un experto A4–A9
Naturaleza, calendario y alcance de los procedimientos de auditoría A10–A13
Competencia, capacidad y objetividad del experto A14–A20
comprensión del ámbito de especialización del experto A21–A22
Acuerdo con el experto A23–A31
Evaluación de la idoneidad del trabajo del experto A32–A40
referencia al experto en el informe del auditor A41–A42

apéndice: Consideraciones con respecto al acuerdo entre el auditor y el experto externo

ISSAI 1620
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 620

Nota de Práctica[1] a la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 620

Utilización del trabajo de un experto

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 620, "Utilización del trabajo de un experto", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 620 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 620 establece las obligaciones del auditor cuando utiliza el trabajo de un individuo o una organización en un ámbito de especialización distinto a la auditoría o a la contabilidad como ayuda para obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada.

La NIA 620 no aborda lo siguiente:

a) Situaciones en las que el equipo auditor incluye a un miembro, o consulta a un individuo o a una organización especializados en un ámbito concreto de la contabilidad o la auditoría, que se tratan en la NIA 220.

b) La utilización por el auditor del trabajo de un individuo o una organización especializados en un ámbito distinto de la contabilidad o la auditoría, cuando dicho trabajo en dicho ámbito sea utilizado por la entidad como ayuda para preparar los estados financieros (un experto de la dirección), aspecto que se trata en la NIA 500.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) consideraciones generales.
b) determinación de la necesidad de recurrir a un experto.
c) Competencia, capacidad y objetividad del experto.
d) Acuerdo con el experto.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 620 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI".

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

consideraciones generales

P3. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría o las obligaciones para las entidades del sector público derivadas de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo pueden suponer objetivos adicionales, entre ellos aplicar procedimientos e informar sobre casos de falta de conformidad con las normas o sobre la eficacia del control interno. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden tener expectativas en este sentido. Cabe citar como ejemplo de ello la falta de conformidad con la legislación o con el mandato o el presupuesto aprobados, el incumplimiento de las disposiciones contractuales o de los acuerdos de subvención, los gastos no autorizados o inapropiados, cuestiones de interés parlamentario o mediático, o cuestiones relativas a fraudes, corrupción, abuso o despilfarro. Así pues, los auditores del sector público pueden plantearse recurrir al trabajo de un experto a la luz de estas obligaciones adicionales.

determinación de la necesidad de recurrir a un experto

P4. Al determinar la necesidad de recurrir a un experto como se indica en el párrafo 9 de la NIA, los auditores del sector público tendrán en cuenta que, según las leyes, la reglamentación o el mandato, las auditorías financieras pueden incluir obligaciones adicionales con respecto al fraude, por lo que pueden verse en la necesidad, en tales casos, de recurrir al trabajo de expertos de la policía o de la oficina de lucha contra la corrupción. En determinados entornos del sector público, como un Tribunal de Cuentas con funciones jurisdiccionales, el fallo puede basarse en evidencia aportada por expertos que pasa a ser jurídicamente vinculante y obliga al responsable del fraude o de la corrupción a pagar multas y deudas. El ministerio fiscal puede emprender acciones legales contra dicho responsable, así como embargar bienes para pagar la deuda.

Competencia, capacidad y objetividad del experto

P5. La cuestión de la independencia reviste una importancia crucial en el sector público y puede incluir exigencias legislativas o de política pública que deben respetar tanto los expertos como los auditores del sector público. Éstos últimos pueden adoptar los procedimientos recomendados en el párrafo A20 de la NIA, relativos a la evaluación de la objetividad, para valorar la independencia del experto. Por otra parte, al considerar la independencia, los auditores del sector público también pueden plantearse evaluar la neutralidad política del experto, tanto real como percibida. Entre las actividades que podrían poner en cuestión dicha neutralidad cabría mencionar la candidatura a un cargo político o la ocupación del mismo, así como la participación en actos patrocinados por asociaciones políticas, grupos de presión u organizaciones de afiliación política. Estos factores han de tenerse en cuenta en el contexto del grado de participación del experto y su posible beneficio personal o parcialidad.

Acuerdo con el experto

P6. El subapartado 140.1, parte A, del código de ética profesional de IFAC para contadores públicos exige a los auditores observar el principio de confidencialidad en todo momento, salvo que se haya concedido la facultad específica de revelar determinada información, o exista un derecho u obligación legal o profesional para hacerlo. Una diferencia fundamental entre el sector privado y el público es que en éste pueden existir exigencias jurídicas específicas en materia de confidencialidad, por una parte, y derecho de acceso a terceros, por otra. En el sector público existe una continua necesidad de equilibrar la confidencialidad con la exigencia de transparencia y rendición de cuentas. Al plantearse cuestiones de confidencialidad, como se indica en el subpárrafo 11 d) de la NIA, los auditores del sector público tendrán en cuenta cualquier legislación que otorgue acceso público al trabajo de un experto utilizado en una auditoría del sector público.

P7. No es inusual en el sector público tratar con solicitudes de órganos reguladores externos, policía, ministerio fiscal o jueces para acceder al trabajo de un experto. Los auditores informarán al experto de que su evidencia o su informe pueden ser solicitados por instancias no pertenecientes a la organización del sector público y utilizarse en otros procesos o investigaciones.

P8. Por otra parte, el experto que trabaja para el sector público puede tener obligaciones adicionales en materia de confidencialidad que estén basadas en el mandato de la entidad fiscalizadora superior o en leyes relativas a secretos oficiales o actos privados. Esta legislación puede referirse, por ejemplo, a auditorías de organismos de defensa, sanidad, servicios sociales o tributarios. Los auditores del sector público probablemente necesitarán familiarizarse con cualquier exigencia particular en materia de confidencialidad a la que esté sujeto el experto y pueden pedir a éste que firme un acuerdo de confidencialidad.

P9. El equilibrio entre confidencialidad y transparencia exige que los auditores del sector público ejerzan su juicio profesional para garantizar que el trabajo de un experto de naturaleza confidencial se identifique claramente y se trate como tal, concediendo al mismo tiempo el acceso que sea oportuno. Los auditores del sector público deben tener en cuenta las políticas y procedimientos claramente definidos y establecidos por la organización auditora al tratar estas situaciones.

ISSAI 1620
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 620

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 620
April 2009

International Standard on Auditing

Using the Work of an Auditor's Expert

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 620, "Using the Work of an Auditor's Expert" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-24-3

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 620
USING THE WORK OF AN AUDITOR'S EXPERT

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-2
The Auditor's Responsibility for the Audit Opinion	3
Effective Date	4
Objectives	5
Definitions	6
Requirements	
Determining the Need for an Auditor's Expert	7
Nature, Timing and Extent of Audit Procedures	8
The Competence, Capabilities and Objectivity of the Auditor's Expert	9
Obtaining an Understanding of the Field of Expertise of the Auditor's Expert	10
Agreement with the Auditor's Expert	11
Evaluating the Adequacy of the Auditor's Expert's Work	12-13
Reference to the Auditor's Expert in the Auditor's Report	14-15
Application and Other Explanatory Material	
Definition of an Auditor's Expert	A1-A3
Determining the Need for an Auditor's Expert	A4-A9
Nature, Timing and Extent of Audit Procedures	A10-A13
The Competence, Capabilities and Objectivity of the Auditor's Expert	A14-A20
Obtaining an Understanding of the Field of Expertise of the Auditor's Expert	A21-A22
Agreement with the Auditor's Expert	A23-A31
Evaluating the Adequacy of the Auditor's Expert's Work	A32-A40

Reference to the Auditor's Expert in the Auditor's Report A41-A42

Appendix: Considerations for Agreement between the Auditor and an Auditor's External Expert

---

International Standard on Auditing (ISA) 620, "Using the Work of an Auditor's Expert" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to the work of an individual or organization in a field of expertise other than accounting or auditing, when that work is used to assist the auditor in obtaining sufficient appropriate audit evidence.

2. This ISA does not deal with:

   (a) Situations where the engagement team includes a member, or consults an individual or organization, with expertise in a specialized area of accounting or auditing, which are dealt with in ISA 220;[1] or

   (b) The auditor's use of the work of an individual or organization possessing expertise in a field other than accounting or auditing, whose work in that field is used by the entity to assist the entity in preparing the financial statements (a management's expert), which is dealt with in ISA 500.[2]

The Auditor's Responsibility for the Audit Opinion

3. The auditor has sole responsibility for the audit opinion expressed, and that responsibility is not reduced by the auditor's use of the work of an auditor's expert. Nonetheless, if the auditor using the work of an auditor's expert, having followed this ISA, concludes that the work of that expert is adequate for the auditor's purposes, the auditor may accept that expert's findings or conclusions in the expert's field as appropriate audit evidence.

Effective Date

4. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

5. The objectives of the auditor are:

   (a) To determine whether to use the work of an auditor's expert; and

   (b) If using the work of an auditor's expert, to determine whether that work is adequate for the auditor's purposes.

---

1 ISA 220, "Quality Control for an Audit of Financial Statements," paragraphs A10, A20-A22.

2 ISA 500, "Audit Evidence," paragraphs A34-A48.

Definitions

6. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Auditor's expert – An individual or organization possessing expertise in a field other than accounting or auditing, whose work in that field is used by the auditor to assist the auditor in obtaining sufficient appropriate audit evidence. An auditor's expert may be either an auditor's internal expert (who is a partner[3] or staff, including temporary staff, of the auditor's firm or a network firm), or an auditor's external expert. (Ref: Para. A1-A3)

   (b) Expertise – Skills, knowledge and experience in a particular field.

   (c) Management's expert – An individual or organization possessing expertise in a field other than accounting or auditing, whose work in that field is used by the entity to assist the entity in preparing the financial statements.

Requirements

Determining the Need for an Auditor's Expert

7. If expertise in a field other than accounting or auditing is necessary to obtain sufficient appropriate audit evidence, the auditor shall determine whether to use the work of an auditor's expert. (Ref: Para. A4-A9)

Nature, Timing and Extent of Audit Procedures

8. The nature, timing and extent of the auditor's procedures with respect to the requirements in paragraphs 9-13 of this ISA will vary depending on the circumstances. In determining the nature, timing and extent of those procedures, the auditor shall consider matters including: (Ref: Para. A10)

   (a) The nature of the matter to which that expert's work relates;

   (b) The risks of material misstatement in the matter to which that expert's work relates;

   (c) The significance of that expert's work in the context of the audit;

   (d) The auditor's knowledge of and experience with previous work performed by that expert; and

   (e) Whether that expert is subject to the auditor's firm's quality control policies and procedures. (Ref: Para. A11-A13)

---

[3] "Partner" and "firm" should be read as referring to their public sector equivalents where relevant.

The Competence, Capabilities and Objectivity of the Auditor's Expert

9. The auditor shall evaluate whether the auditor's expert has the necessary competence, capabilities and objectivity for the auditor's purposes. In the case of an auditor's external expert, the evaluation of objectivity shall include inquiry regarding interests and relationships that may create a threat to that expert's objectivity. (Ref: Para. A14-A20)

Obtaining an Understanding of the Field of Expertise of the Auditor's Expert

10. The auditor shall obtain a sufficient understanding of the field of expertise of the auditor's expert to enable the auditor to: (Ref: Para. A21-A22)

    (a) Determine the nature, scope and objectives of that expert's work for the auditor's purposes; and

    (b) Evaluate the adequacy of that work for the auditor's purposes.

Agreement with the Auditor's Expert

11. The auditor shall agree, in writing when appropriate, on the following matters with the auditor's expert: (Ref: Para. A23-A26)

    (a) The nature, scope and objectives of that expert's work; (Ref: Para. A27)

    (b) The respective roles and responsibilities of the auditor and that expert; (Ref: Para. A28-A29)

    (c) The nature, timing and extent of communication between the auditor and that expert, including the form of any report to be provided by that expert; and (Ref: Para. A30)

    (d) The need for the auditor's expert to observe confidentiality requirements. (Ref: Para. A31)

Evaluating the Adequacy of the Auditor's Expert's Work

12. The auditor shall evaluate the adequacy of the auditor's expert's work for the auditor's purposes, including: (Ref: Para. A32)

    (a) The relevance and reasonableness of that expert's findings or conclusions, and their consistency with other audit evidence; (Ref: Para. A33-A34)

    (b) If that expert's work involves use of significant assumptions and methods, the relevance and reasonableness of those assumptions and methods in the circumstances; and (Ref: Para. A35-A37)

    (c) If that expert's work involves the use of source data that is significant to that expert's work, the relevance, completeness, and accuracy of that source data. (Ref: Para. A38-A39)

13. If the auditor determines that the work of the auditor's expert is not adequate for the auditor's purposes, the auditor shall: (Ref: Para. A40)

(a) Agree with that expert on the nature and extent of further work to be performed by that expert; or

(b) Perform additional audit procedures appropriate to the circumstances.

Reference to the Auditor's Expert in the Auditor's Report

14. The auditor shall not refer to the work of an auditor's expert in an auditor's report containing an unmodified opinion unless required by law or regulation to do so. If such reference is required by law or regulation, the auditor shall indicate in the auditor's report that the reference does not reduce the auditor's responsibility for the auditor's opinion. (Ref: Para. A41)

15. If the auditor makes reference to the work of an auditor's expert in the auditor's report because such reference is relevant to an understanding of a modification to the auditor's opinion, the auditor shall indicate in the auditor's report that such reference does not reduce the auditor's responsibility for that opinion. (Ref: Para. A42)

***

Application and Other Explanatory Material

Definition of an Auditor's Expert (Ref: Para. 6(a))

A1. Expertise in a field other than accounting or auditing may include expertise in relation to such matters as:

- The valuation of complex financial instruments, land and buildings, plant and machinery, jewelry, works of art, antiques, intangible assets, assets acquired and liabilities assumed in business combinations and assets that may have been impaired.
- The actuarial calculation of liabilities associated with insurance contracts or employee benefit plans.
- The estimation of oil and gas reserves.
- The valuation of environmental liabilities, and site clean-up costs.
- The interpretation of contracts, laws and regulations.
- The analysis of complex or unusual tax compliance issues.

A2. In many cases, distinguishing between expertise in accounting or auditing, and expertise in another field, will be straightforward, even where this involves a specialized area of accounting or auditing. For example, an individual with expertise in applying methods of accounting for deferred income tax can often

be easily distinguished from an expert in taxation law. The former is not an expert for the purposes of this ISA as this constitutes accounting expertise; the latter is an expert for the purposes of this ISA as this constitutes legal expertise. Similar distinctions may also be able to be made in other areas, for example, between expertise in methods of accounting for financial instruments, and expertise in complex modeling for the purpose of valuing financial instruments. In some cases, however, particularly those involving an emerging area of accounting or auditing expertise, distinguishing between specialized areas of accounting or auditing, and expertise in another field, will be a matter of professional judgment. Applicable professional rules and standards regarding education and competency requirements for accountants and auditors may assist the auditor in exercising that judgment.[4]

A3. It is necessary to apply judgment when considering how the requirements of this ISA are affected by the fact that an auditor's expert may be either an individual or an organization. For example, when evaluating the competence, capabilities and objectivity of an auditor's expert, it may be that the expert is an organization the auditor has previously used, but the auditor has no prior experience of the individual expert assigned by the organization for the particular engagement; or it may be the reverse, that is, the auditor may be familiar with the work of an individual expert but not with the organization that expert has joined. In either case, both the personal attributes of the individual and the managerial attributes of the organization (such as systems of quality control the organization implements) may be relevant to the auditor's evaluation.

Determining the Need for an Auditor's Expert (Ref: Para. 7)

A4. An auditor's expert may be needed to assist the auditor in one or more of the following:

- Obtaining an understanding of the entity and its environment, including its internal control.
- Identifying and assessing the risks of material misstatement.
- Determining and implementing overall responses to assessed risks at the financial statement level.
- Designing and performing further audit procedures to respond to assessed risks at the assertion level, comprising tests of controls or substantive procedures.
- Evaluating the sufficiency and appropriateness of audit evidence obtained in forming an opinion on the financial statements.

[4] For example, International Education Standard 8, "Competence Requirements for Audit Professionals" may be of assistance.

A5. The risks of material misstatement may increase when expertise in a field other than accounting is needed for management to prepare the financial statements, for example, because this may indicate some complexity, or because management may not possess knowledge of the field of expertise. If in preparing the financial statements management does not possess the necessary expertise, a management's expert may be used in addressing those risks. Relevant controls, including controls that relate to the work of a management's expert, if any, may also reduce the risks of material misstatement.

A6. If the preparation of the financial statements involves the use of expertise in a field other than accounting, the auditor, who is skilled in accounting and auditing, may not possess the necessary expertise to audit those financial statements. The engagement partner is required to be satisfied that the engagement team, and any auditor's experts who are not part of the engagement team, collectively have the appropriate competence and capabilities to perform the audit engagement.[5] Further, the auditor is required to ascertain the nature, timing and extent of resources necessary to perform the engagement.[6] The auditor's determination of whether to use the work of an auditor's expert, and if so when and to what extent, assists the auditor in meeting these requirements. As the audit progresses, or as circumstances change, the auditor may need to revise earlier decisions about using the work of an auditor's expert.

A7. An auditor who is not an expert in a relevant field other than accounting or auditing may nevertheless be able to obtain a sufficient understanding of that field to perform the audit without an auditor's expert. This understanding may be obtained through, for example:

- Experience in auditing entities that require such expertise in the preparation of their financial statements.
- Education or professional development in the particular field. This may include formal courses, or discussion with individuals possessing expertise in the relevant field for the purpose of enhancing the auditor's own capacity to deal with matters in that field. Such discussion differs from consultation with an auditor's expert regarding a specific set of circumstances encountered on the engagement where that expert is given all the relevant facts that will enable the expert to provide informed advice about the particular matter.[7]
- Discussion with auditors who have performed similar engagements.

---

5 ISA 220, paragraph 14.

6 ISA 300, "Planning an Audit of Financial Statements," paragraph 8(e).

7 ISA 220, paragraph A21.

A8. In other cases, however, the auditor may determine that it is necessary, or may choose, to use an auditor's expert to assist in obtaining sufficient appropriate audit evidence. Considerations when deciding whether to use an auditor's expert may include:

- Whether management has used a management's expert in preparing the financial statements (see paragraph A9).
- The nature and significance of the matter, including its complexity.
- The risks of material misstatement in the matter.
- The expected nature of procedures to respond to identified risks, including: the auditor's knowledge of and experience with the work of experts in relation to such matters; and the availability of alternative sources of audit evidence.

A9. When management has used a management's expert in preparing the financial statements, the auditor's decision on whether to use an auditor's expert may also be influenced by such factors as:

- The nature, scope and objectives of the management's expert's work.
- Whether the management's expert is employed by the entity, or is a party engaged by it to provide relevant services.
- The extent to which management can exercise control or influence over the work of the management's expert.
- The management's expert's competence and capabilities.
- Whether the management's expert is subject to technical performance standards or other professional or industry requirements
- Any controls within the entity over the management's expert's work.

ISA 500[8] includes requirements and guidance regarding the effect of the competence, capabilities and objectivity of management's experts on the reliability of audit evidence.

Nature, Timing and Extent of Audit Procedures (Ref: Para. 8)

A10. The nature, timing and extent of audit procedures with respect to the requirements in paragraphs 9-13 of this ISA will vary depending on the circumstances. For example, the following factors may suggest the need for different or more extensive procedures than would otherwise be the case:

- The work of the auditor's expert relates to a significant matter that involves subjective and complex judgments.

8 ISA 500, paragraph 8.

- The auditor has not previously used the work of the auditor's expert, and has no prior knowledge of that expert's competence, capabilities and objectivity.
- The auditor's expert is performing procedures that are integral to the audit, rather than being consulted to provide advice on an individual matter.
- The expert is an auditor's external expert and is not, therefore, subject to the firm's quality control policies and procedures.

The Auditor's Firm's Quality Control Policies and Procedures (Ref: Para. 8(e))

A11. An auditor's internal expert may be a partner or staff, including temporary staff, of the auditor's firm, and therefore subject to the quality control policies and procedures of that firm in accordance with ISQC 1[9] or national requirements that are at least as demanding.[10] Alternatively, an auditor's internal expert may be a partner or staff, including temporary staff, of a network firm, which may share common quality control policies and procedures with the auditor's firm.

A12. An auditor's external expert is not a member of the engagement team and is not subject to quality control policies and procedures in accordance with ISQC 1.[11] In some jurisdictions, however, law or regulation may require that an auditor's external expert be treated as a member of the engagement team, and may therefore be subject to relevant ethical requirements, including those pertaining to independence, and other professional requirements, as determined by that law or regulation.

A13. Engagement teams are entitled to rely on the firm's system of quality control, unless information provided by the firm or other parties suggests otherwise.[12] The extent of that reliance will vary with the circumstances, and may affect the nature, timing and extent of the auditor's procedures with respect to such matters as:

- Competence and capabilities, through recruitment and training programs.
- Objectivity. Auditor's internal experts are subject to relevant ethical requirements, including those pertaining to independence.
- The auditor's evaluation of the adequacy of the auditor's expert's work.

---

9 ISQC 1, "Quality Control for Firms that Perform Audits and Reviews of Financial Statements, and Other Assurance and Related Services Engagements," paragraph 12(f).

10 ISA 220, paragraph 2.

11 ISQC 1, paragraph 12(f).

12 ISA 220, paragraph 4.

For example, the firm's training programs may provide auditor's internal experts with an appropriate understanding of the interrelationship of their expertise with the audit process. Reliance on such training and other firm processes, such as protocols for scoping the work of auditor's internal experts, may affect the nature, timing and extent of the auditor's procedures to evaluate the adequacy of the auditor's expert's work.

- Adherence to regulatory and legal requirements, through monitoring processes.
- Agreement with the auditor's expert.

Such reliance does not reduce the auditor's responsibility to meet the requirements of this ISA.

The Competence, Capabilities and Objectivity of the Auditor's Expert (Ref: Para. 9)

A14. The competence, capabilities and objectivity of an auditor's expert are factors that significantly affect whether the work of the auditor's expert will be adequate for the auditor's purposes. Competence relates to the nature and level of expertise of the auditor's expert. Capability relates to the ability of the auditor's expert to exercise that competence in the circumstances of the engagement. Factors that influence capability may include, for example, geographic location, and the availability of time and resources. Objectivity relates to the possible effects that bias, conflict of interest, or the influence of others may have on the professional or business judgment of the auditor's expert.

A15. Information regarding the competence, capabilities and objectivity of an auditor's expert may come from a variety of sources, such as:

- Personal experience with previous work of that expert.
- Discussions with that expert.
- Discussions with other auditors or others who are familiar with that expert's work.
- Knowledge of that expert's qualifications, membership of a professional body or industry association, license to practice, or other forms of external recognition.
- Published papers or books written by that expert.
- The auditor's firm's quality control policies and procedures (see paragraphs A11-A13).

A16. Matters relevant to evaluating the competence, capabilities and objectivity of the auditor's expert include whether that expert's work is subject to technical performance standards or other professional or industry requirements, for example, ethical standards and other membership requirements of a

professional body or industry association, accreditation standards of a licensing body, or requirements imposed by law or regulation.

A17. Other matters that may be relevant include:

- The relevance of the auditor's expert's competence to the matter for which that expert's work will be used, including any areas of specialty within that expert's field. For example, a particular actuary may specialize in property and casualty insurance, but have limited expertise regarding pension calculations.
- The auditor's expert's competence with respect to relevant accounting and auditing requirements, for example, knowledge of assumptions and methods, including models where applicable, that are consistent with the applicable financial reporting framework.
- Whether unexpected events, changes in conditions, or the audit evidence obtained from the results of audit procedures indicate that it may be necessary to reconsider the initial evaluation of the competence, capabilities and objectivity of the auditor's expert as the audit progresses.

A18. A broad range of circumstances may threaten objectivity, for example, self-interest threats, advocacy threats, familiarity threats, self-review threats, and intimidation threats. Safeguards may eliminate or reduce such threats, and may be created by external structures (for example, the auditor's expert's profession, legislation or regulation), or by the auditor's expert's work environment (for example, quality control policies and procedures). There may also be safeguards specific to the audit engagement.

A19. The evaluation of the significance of threats to objectivity and of whether there is a need for safeguards may depend upon the role of the auditor's expert and the significance of the expert's work in the context of the audit. There may be some circumstances in which safeguards cannot reduce threats to an acceptable level, for example, if a proposed auditor's expert is an individual who has played a significant role in preparing the information that is being audited, that is, if the auditor's expert is a management's expert.

A20. When evaluating the objectivity of an auditor's external expert, it may be relevant to:

(a) Inquire of the entity about any known interests or relationships that the entity has with the auditor's external expert that may affect that expert's objectivity.

(b) Discuss with that expert any applicable safeguards, including any professional requirements that apply to that expert; and evaluate whether the safeguards are adequate to reduce threats to an acceptable level. Interests and relationships that it may be relevant to discuss with the auditor's expert include:

- Financial interests.
- Business and personal relationships.
- Provision of other services by the expert, including by the organization in the case of an external expert that is an organization.

In some cases, it may also be appropriate for the auditor to obtain a written representation from the auditor's external expert about any interests or relationships with the entity of which that expert is aware.

Obtaining an Understanding of the Field of Expertise of the Auditor's Expert (Ref: Para. 10)

A21. The auditor may obtain an understanding of the auditor's expert's field of expertise through the means described in paragraph A7, or through discussion with that expert.

A22. Aspects of the auditor's expert's field relevant to the auditor's understanding may include:

- Whether that expert's field has areas of specialty within it that are relevant to the audit (see paragraph A17).
- Whether any professional or other standards, and regulatory or legal requirements apply.
- What assumptions and methods, including models where applicable, are used by the auditor's expert, and whether they are generally accepted within that expert's field and appropriate for financial reporting purposes.
- The nature of internal and external data or information the auditor's expert uses.

Agreement with the Auditor's Expert (Ref: Para. 11)

A23. The nature, scope and objectives of the auditor's expert's work may vary considerably with the circumstances, as may the respective roles and responsibilities of the auditor and the auditor's expert, and the nature, timing and extent of communication between the auditor and the auditor's expert. It is therefore required that these matters are agreed between the auditor and the auditor's expert regardless of whether the expert is an auditor's external expert or an auditor's internal expert.

A24. The matters noted in paragraph 8 may affect the level of detail and formality of the agreement between the auditor and the auditor's expert, including whether it is appropriate that the agreement be in writing. For example, the following

factors may suggest the need for more a detailed agreement than would otherwise be the case, or for the agreement to be set out in writing:

- The auditor's expert will have access to sensitive or confidential entity information.
- The respective roles or responsibilities of the auditor and the auditor's expert are different from those normally expected.
- Multi-jurisdictional legal or regulatory requirements apply.
- The matter to which the auditor's expert's work relates is highly complex.
- The auditor has not previously used work performed by that expert.
- The greater the extent of the auditor's expert's work, and its significance in the context of the audit.

A25. The agreement between the auditor and an auditor's external expert is often in the form of an engagement letter. The Appendix lists matters that the auditor may consider for inclusion in such an engagement letter, or in any other form of agreement with an auditor's external expert.

A26. When there is no written agreement between the auditor and the auditor's expert, evidence of the agreement may be included in, for example:

- Planning memoranda, or related working papers such as the audit program.
- The policies and procedures of the auditor's firm. In the case of an auditor's internal expert, the established policies and procedures to which that expert is subject may include particular policies and procedures in relation to that expert's work. The extent of documentation in the auditor's working papers depends on the nature of such policies and procedures. For example, no documentation may be required in the auditor's working papers if the auditor's firm has detailed protocols covering the circumstances in which the work of such an expert is used.

Nature, Scope and Objectives of Work (Ref: Para. 11(a))

A27. It may often be relevant when agreeing on the nature, scope and objectives of the auditor's expert's work to include discussion of any relevant technical performance standards or other professional or industry requirements that the expert will follow.

Respective Roles and Responsibilities (Ref: Para. 11(b))

A28. Agreement on the respective roles and responsibilities of the auditor and the auditor's expert may include:

- Whether the auditor or the auditor's expert will perform detailed testing of source data.
- Consent for the auditor to discuss the auditor's expert's findings or conclusions with the entity and others, and to include details of that expert's findings or conclusions in the basis for a modified opinion in the auditor's report, if necessary (see paragraph A42).
- Any agreement to inform the auditor's expert of the auditor's conclusions concerning that expert's work.

Working Papers

A29. Agreement on the respective roles and responsibilities of the auditor and the auditor's expert may also include agreement about access to, and retention of, each other's working papers. When the auditor's expert is a member of the engagement team, that expert's working papers form part of the audit documentation. Subject to any agreement to the contrary, auditor's external experts' working papers are their own and do not form part of the audit documentation.

Communication (Ref: Para. 11(c))

A30. Effective two-way communication facilitates the proper integration of the nature, timing and extent of the auditor's expert's procedures with other work on the audit, and appropriate modification of the auditor's expert's objectives during the course of the audit. For example, when the work of the auditor's expert relates to the auditor's conclusions regarding a significant risk, both a formal written report at the conclusion of that expert's work, and oral reports as the work progresses, may be appropriate. Identification of specific partners or staff who will liaise with the auditor's expert, and procedures for communication between that expert and the entity, assists timely and effective communication, particularly on larger engagements.

Confidentiality (Ref: Para. 11(d))

A31. It is necessary for the confidentiality provisions of relevant ethical requirements that apply to the auditor also to apply to the auditor's expert. Additional requirements may be imposed by law or regulation. The entity may also have requested that specific confidentiality provisions be agreed with auditor's external experts.

Evaluating the Adequacy of the Auditor's Expert's Work (Ref: Para. 12)

A32. The auditor's evaluation of the auditor's expert's competence, capabilities and objectivity, the auditor's familiarity with the auditor's expert's field of expertise, and the nature of the work performed by the auditor's expert affect

the nature, timing and extent of audit procedures to evaluate the adequacy of that expert's work for the auditor's purposes.

The Findings and Conclusions of the Auditor's Expert (Ref: Para. 12(a))

A33. Specific procedures to evaluate the adequacy of the auditor's expert's work for the auditor's purposes may include:

- Inquiries of the auditor's expert.
- Reviewing the auditor's expert's working papers and reports.
- Corroborative procedures, such as:
  - Observing the auditor's expert's work;
  - Examining published data, such as statistical reports from reputable, authoritative sources;
  - Confirming relevant matters with third parties;
  - Performing detailed analytical procedures; and
  - Reperforming calculations.
- Discussion with another expert with relevant expertise when, for example, the findings or conclusions of the auditor's expert are not consistent with other audit evidence.
- Discussing the auditor's expert's report with management.

A34. Relevant factors when evaluating the relevance and reasonableness of the findings or conclusions of the auditor's expert, whether in a report or other form, may include whether they are:

- Presented in a manner that is consistent with any standards of the auditor's expert's profession or industry;
- Clearly expressed, including reference to the objectives agreed with the auditor, the scope of the work performed and standards applied;
- Based on an appropriate period and take into account subsequent events, where relevant;
- Subject to any reservation, limitation or restriction on use, and if so, whether this has implications for the auditor; and
- Based on appropriate consideration of errors or deviations encountered by the auditor's expert.

Assumptions, Methods and Source Data

Assumptions and Methods (Ref: Para. 12(b))

A35. When the auditor's expert's work is to evaluate underlying assumptions and methods, including models where applicable, used by management in developing an accounting estimate, the auditor's procedures are likely to be primarily directed to evaluating whether the auditor's expert has adequately reviewed those assumptions and methods. When the auditor's expert's work is to develop an auditor's point estimate or an auditor's range for comparison with management's point estimate, the auditor's procedures may be primarily directed to evaluating the assumptions and methods, including models where appropriate, used by the auditor's expert.

A36. ISA 540[13] discusses the assumptions and methods used by management in making accounting estimates, including the use in some cases of highly specialized, entity-developed models. Although that discussion is written in the context of the auditor obtaining sufficient appropriate audit evidence regarding management's assumptions and methods, it may also assist the auditor when evaluating an auditor's expert's assumptions and methods.

A37. When an auditor's expert's work involves the use of significant assumptions and methods, factors relevant to the auditor's evaluation of those assumptions and methods include whether they are:

- Generally accepted within the auditor's expert's field;
- Consistent with the requirements of the applicable financial reporting framework;
- Dependent on the use of specialized models; and
- Consistent with those of management, and if not, the reason for, and effects of, the differences.

Source Data Used by the Auditor's Expert (Ref: Para. 12(c))

A38. When an auditor's expert's work involves the use of source data that is significant to that expert's work, procedures such as the following may be used to test that data:

- Verifying the origin of the data, including obtaining an understanding of, and where applicable testing, the internal controls over the data and, where relevant, its transmission to the expert.
- Reviewing the data for completeness and internal consistency.

---

13 ISA 540, "Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures," paragraphs 8, 13 and 15.

A39. In many cases, the auditor may test source data. However, in other cases, when the nature of the source data used by an auditor's expert is highly technical in relation to the expert's field, that expert may test the source data. If the auditor's expert has tested the source data, inquiry of that expert by the auditor, or supervision or review of that expert's tests may be an appropriate way for the auditor to evaluate that data's relevance, completeness, and accuracy.

Inadequate Work (Ref: Para. 13)

A40. If the auditor concludes that the work of the auditor's expert is not adequate for the auditor's purposes and the auditor cannot resolve the matter through the additional audit procedures required by paragraph 13, which may involve further work being performed by both the expert and the auditor, or include employing or engaging another expert, it may be necessary to express a modified opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705 because the auditor has not obtained sufficient appropriate audit evidence.[14]

Reference to the Auditor's Expert in the Auditor's Report (Ref: Para. 14-15)

A41. In some cases, law or regulation may require a reference to the work of an auditor's expert, for example, for the purposes of transparency in the public sector.

A42. It may be appropriate in some circumstances to refer to the auditor's expert in an auditor's report containing a modified opinion, to explain the nature of the modification. In such circumstances, the auditor may need the permission of the auditor's expert before making such a reference.

[14] ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report," paragraph 6(b).

Appendix

(Ref: Para. A25)

Considerations for Agreement between the Auditor and an Auditor's External Expert

This Appendix lists matters that the auditor may consider for inclusion in any agreement with an auditor's external expert. The following list is illustrative and is not exhaustive; it is intended only to be a guide that may be used in conjunction with the considerations outlined in this ISA. Whether to include particular matters in the agreement depends on the circumstances of the engagement. The list may also be of assistance in considering the matters to be included in an agreement with an auditor's internal expert.

Nature, Scope and Objectives of the Auditor's External Expert's Work

- The nature and scope of the procedures to be performed by the auditor's external expert.
- The objectives of the auditor's external expert's work in the context of materiality and risk considerations concerning the matter to which the auditor's external expert's work relates, and, when relevant, the applicable financial reporting framework.
- Any relevant technical performance standards or other professional or industry requirements the auditor's external expert will follow.
- The assumptions and methods, including models where applicable, the auditor's external expert will use, and their authority.
- The effective date of, or when applicable the testing period for, the subject matter of the auditor's external expert's work, and requirements regarding subsequent events.

The Respective Roles and Responsibilities of the Auditor and the Auditor's External Expert

- Relevant auditing and accounting standards, and relevant regulatory or legal requirements.
- The auditor's external expert's consent to the auditor's intended use of that expert's report, including any reference to it, or disclosure of it, to others, for example reference to it in the basis for a modified opinion in the auditor's report, if necessary, or disclosure of it to management or an audit committee.
- The nature and extent of the auditor's review of the auditor's external expert's work.
- Whether the auditor or the auditor's external expert will test source data.

- The auditor's external expert's access to the entity's records, files, personnel and to experts engaged by the entity.
- Procedures for communication between the auditor's external expert and the entity.
- The auditor's and the auditor's external expert's access to each other's working papers.
- Ownership and control of working papers during and after the engagement, including any file retention requirements.
- The auditor's external expert's responsibility to perform work with due skill and care.
- The auditor's external expert's competence and capability to perform the work.
- The expectation that the auditor's external expert will use all knowledge that expert has that is relevant to the audit or, if not, will inform the auditor.
- Any restriction on the auditor's external expert's association with the auditor's report.
- Any agreement to inform the auditor's external expert of the auditor's conclusions concerning that expert's work.

Communications and Reporting

- Methods and frequency of communications, including:
  - How the auditor's external expert's findings or conclusions will be reported (for example, written report, oral report, ongoing input to the engagement team).
  - Identification of specific persons within the engagement team who will liaise with the auditor's external expert.
- When the auditor's external expert will complete the work and report findings or conclusions to the auditor.
- The auditor's external expert's responsibility to communicate promptly any potential delay in completing the work, and any potential reservation or limitation on that expert's findings or conclusions.
- The auditor's external expert's responsibility to communicate promptly instances in which the entity restricts that expert's access to records, files, personnel or experts engaged by the entity.
- The auditor's external expert's responsibility to communicate to the auditor all information that expert believes may be relevant to the audit, including any changes in circumstances previously communicated.
- The auditor's external expert's responsibility to communicate circumstances that

may create threats to that expert's objectivity, and any relevant safeguards that may eliminate or reduce such threats to an acceptable level.

Confidentiality

- The need for the auditor's expert to observe confidentiality requirements, including:
  - The confidentiality provisions of relevant ethical requirements that apply to the auditor.
  - Additional requirements that may be imposed by law or regulation, if any.
  - Specific confidentiality provisions requested by the entity, if any.

ISA 620

ISSAI 1700

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

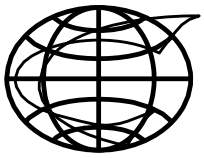
Directriz de auditoría financiera

Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 700, "Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1700

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 700 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
consideraciones generales P3
Alcance de la NIA P4–P6
Informe de auditoría P7–P13
Presentación de la incidencia de hechos y operaciones de importancia significativa en la información facilitada en los estados financieros P14

Norma iNterNaCioNal de auditoría 700
introducción
Alcance de la NIA 1–4
Fecha de entrada en vigor 5

objetivos **6**

Definiciones **7–9**

exigencias
Formación de una opinión sobre los estados financieros 10–15
modalidad de la opinión 16–19
Informe de auditoría 20–45
Información adicional presentada con los estados financieros 46–47

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Aspectos cualitativos de las prácticas contables de la entidad A1–A3
Presentación de la incidencia de hechos y operaciones de importancia significativa en la información facilitada en los estados financieros A4
Descripción del marco de información financiera aplicable A5–A10
modalidad de la opinión A11–A12
Informe de auditoría A13–A44
Información adicional presentada con los estados financieros A45–A51

Apéndice: Ejemplos de informes de auditoría sobre los estados financieros

ISSAI 1700
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 700

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 700

Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 700, "Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 700 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 700 establece la obligación del auditor de formarse una opinión sobre los estados financieros y aborda además el formato y el contenido del informe resultante de la auditoría de los estados financieros.

La NIA 705[2] y la NIA 706[3] tratan del formato y del contenido del informe cuando el auditor emite una opinión modificada o incluye en dicho informe párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos.

La NIA 700 se ha redactado en el contexto de unos estados financieros completos con finalidades generales. La NIA 800[4] recoge consideraciones específicas para los estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales. La NIA 805[5] recoge consideraciones específicas para el caso en que se audite un estado financiero individual o una cuenta, partida o elemento concreto de un estado financiero.

La NIA 700 promueve la coherencia del informe de auditoría y por tanto, si la auditoría ha sido realizada con arreglo a las NIA, fomenta la credibilidad del mercado internacional pues se pueden identificar con más facilidad las auditorías realizadas conforme a normas internacionalmente aceptadas. También se facilita al usuario su comprensión y la posibilidad de reconocer cuando se han producido circunstancias inhabitúales.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 705, "Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente."
3 NIA 706, "Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente."
4 NIA 800, "Consideraciones específicas ñ Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales."
5 NIA 805, "Consideraciones específicas ñ Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero."

a) consideraciones generales.
b) Alcance de la NIA.
c) Informe de auditoría.
d) Presentación de la incidencia de hechos y operaciones de importancia significativa en la información facilitada en los estados financieros.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 700 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

consideraciones generales

P3. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría o las obligaciones de las entidades del sector público, que se derivan de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo, pueden contener objetivos adicionales de la misma importancia para la opinión sobre los estados financieros, entre ellos obligaciones de auditoría o de información, cuando por ejemplo los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o informen sobre la eficacia del control interno. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden esperar de los auditores del sector público que informen de cualquier falta de conformidad con las normas que hayan detectado durante la auditoría o informen sobre la eficacia del control interno. Estas obligaciones suplementarias deberán ser tratadas en una sección separada del informe de auditoría, tal como se describe en el párrafo P5.

Alcance de la NIA

P4. La coherencia del informe de auditoría cuando dicha auditoría ha sido realizada con arreglo a las NIA, según se establece en el párrafo 4 de la NIA, fomenta la credibilidad del sector público así como la del mercado internacional. En el caso de las entidades del sector público, los usuarios en primera instancia de sus estados financieros son los órganos legislativos y reguladores. Los órganos legislativos representan a los ciudadanos que son los usuarios finales de dichos estados financieros.

P5. Las leyes y reglamentos, el mandato de auditoría o la práctica habitual pueden obligar a los auditores del sector público a comunicar sus constataciones en el informe de auditoría con arreglo a las NIA. Otras constataciones, revelaciones, conclusiones, recomendaciones y respuestas de la dirección pueden ser objeto de un informe separado, que complementará al informe de auditoría

redactado con arreglo a las NIA. Este informe separado puede presentarse al mismo tiempo que el informe de auditoría o de acuerdo con lo prescrito en las leyes y reglamentos aplicables.

P6. Los auditores del sector público que deban informar de los casos de conformidad o falta de conformidad con las normas pueden recurrir a las directrices para la auditoría de cumplimiento de la INTOSAI (ISSAI 4000[6] y 4200[7]), y aplicar la ISAE 3000[8] y la ISSAI 4100[9] para otros encargos de aseguramiento.

Informe de auditoría

P7. En el sector público las responsabilidades de la dirección pueden ser mayores que en el sector privado, por lo que los auditores del sector público deberán tener en cuenta esa premisa cuando describan las responsabilidades de la dirección con arreglo al párrafo 26 de la NIA.

P8. Por lo que se refiere a las exigencias de comportamiento citadas en la sección del informe que trata de las responsabilidades del auditor, también podrán aplicarse otros códigos deontológicos tan restrictivos como el *Código de ética para contadores profesionales* de la IFAC. El código de Ética de la INTOSAI[10] es aplicable en lo que se refiere al párrafo 30 de la NIA.

P9. Cuando, en virtud de leyes o reglamentos, los auditores del sector público estén obligados a utilizar en su informe de auditoría un determinado esquema o una determinada elaboración, deberán verificar que dicho esquema o elaboración incluyan los elementos mínimos descritos en el párrafo 43 de la NIA. Si no se han incluido esos elementos, los auditores del sector público no pueden declarar que la auditoría se ha realizado con arreglo a las NIA.

P10. Los ejemplos ilustrativos que se ofrecen en la NIA, con las modificaciones necesarias, son pertinentes y aplicables al sector público. Además de los ejemplos ilustrativos de la NIA, figura en el Apéndice 7 de la ISSAI 4200[11] un ejemplo genérico del informe de auditoría sobre los estados financieros.

P11. Cuando apliquen el párrafo A16 de la NIA y las leyes y reglamentos no prevean expresamente el destinatario del informe de auditoría, los auditores del sector público dirigirán dicho informe a los encargados de la gobernanza o en su caso a la parte del poder legislativo que corresponda.

P12. En función de las normas que apliquen, los auditores del sector público podrán referirse a las normas de auditoría aplicables en una de las formas que se citan a continuación:
a) Con arreglo a las NIA, lo que significa la plena conformidad con todas las NIA aplicables y, en su caso, con las orientaciones suplementarias facilitadas en las Notas de Práctica para las NIA emitidas por la INTOSAI.

6 ISSAI 4000, "Introducción general a las Directrices para la auditoría de cumplimiento."
7 ISSAI 4200, "Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros."
8 ISAE 3000, "Encargos para atestiguar distintos a las auditorías o las revisiones de información financiera histórica."
9 ISSAI 4100, "Directrices para las auditorías de cumplimento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros."
10 ISSAI 30, "Código de Ética de la INTOSAI."
11 ISSAI 4200, "Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros."

b) Con arreglo a los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI, lo que no significa la plena conformidad con las NIA incluidas actualmente en las directrices de Auditoría Financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000 a 2999).
c) Con arreglo a las normas de auditoría nacionales que resulten pertinentes.

P13. cuando se vean en la imposibilidad de observar el plazo establecido en leyes y reglamentos para el informe de auditoría, los auditores del sector público examinarán la conveniencia de adoptar disposiciones como la de informar a los encargados de la gobernanza o al poder legislativo.

Presentación de la incidencia de hechos y operaciones de importancia significativa en la información facilitada en los estados financieros

P14. Los estados financieros con finalidades generales pueden incluir otros elementos como la comparación de los importes estimados y efectivos y los informes sobre rendimiento y asignación con el fin de constituir un conjunto completo de estados financieros. En caso de que así fuera, los auditores del sector público evaluarán esos informes con arreglo a la orientación facilitada en el párrafo A4.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 700
April 2009

International Standard on Auditing

Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-25-0

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 700

FORMING AN OPINION AND REPORTING ON FINANCIAL STATEMENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-4
Effective Date	5
Objectives	6
Definitions	7-9
Requirements	
Forming an Opinion on the Financial Statements	10-15
Form of Opinion	16-19
Auditor's Report	20-45
Supplementary Information Presented with the Financial Statements	46-47
Application and Other Explanatory Material	
Qualitative Aspects of the Entity's Accounting Practices	A1-A3
Disclosure of the Effect of Material Transactions and Events on the Information Conveyed in the Financial Statements	A4
Description of the Applicable Financial Reporting Framework	A5-A10
Form of Opinion	A11-A12
Auditor's Report	A13-A44
Supplementary Information Presented with the Financial Statements	A45-A51
Appendix: Illustrations of Auditors' Reports on Financial Statements	

International Standard on Auditing (ISA) 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to form an opinion on the financial statements. It also deals with the form and content of the auditor's report issued as a result of an audit of financial statements.

2. ISA 705[1] and ISA 706[2] deal with how the form and content of the auditor's report are affected when the auditor expresses a modified opinion or includes an Emphasis of Matter paragraph or an Other Matter paragraph in the auditor's report.

3. This ISA is written in the context of a complete set of general purpose financial statements. ISA 800[3] deals with special considerations when financial statements are prepared in accordance with a special purpose framework. ISA 805[4] deals with special considerations relevant to an audit of a single financial statement or of a specific element, account or item of a financial statement.

4. This ISA promotes consistency in the auditor's report. Consistency in the auditor's report, when the audit has been conducted in accordance with ISAs, promotes credibility in the global marketplace by making more readily identifiable those audits that have been conducted in accordance with globally recognized standards. It also helps to promote the user's understanding and to identify unusual circumstances when they occur.

Effective Date

5. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

6. The objectives of the auditor are:

   (a) To form an opinion on the financial statements based on an evaluation of the conclusions drawn from the audit evidence obtained; and

   (b) To express clearly that opinion through a written report that also describes the basis for that opinion.

---

1 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

2 ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report."

3 ISA 800, "Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks."

4 ISA 805, "Special Considerations—Audits of Single Financial Statements and Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement."

Definitions

7. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) General purpose financial statements – Financial statements prepared in accordance with a general purpose framework.

   (b) General purpose framework – A financial reporting framework designed to meet the common financial information needs of a wide range of users. The financial reporting framework may be a fair presentation framework or a compliance framework.

   The term "fair presentation framework" is used to refer to a financial reporting framework that requires compliance with the requirements of the framework and:

   (i) Acknowledges explicitly or implicitly that, to achieve fair presentation of the financial statements, it may be necessary for management to provide disclosures beyond those specifically required by the framework; or

   (ii) Acknowledges explicitly that it may be necessary for management to depart from a requirement of the framework to achieve fair presentation of the financial statements. Such departures are expected to be necessary only in extremely rare circumstances.

   The term "compliance framework" is used to refer to a financial reporting framework that requires compliance with the requirements of the framework, but does not contain the acknowledgements in (i) or (ii) above.[5]

   (c) Unmodified opinion – The opinion expressed by the auditor when the auditor concludes that the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework.[6]

8. Reference to "financial statements" in this ISA means "a complete set of general purpose financial statements, including the related notes." The related notes ordinarily comprise a summary of significant accounting policies and other explanatory information. The requirements of the applicable financial reporting framework determine the form and content of the financial statements, and what constitutes a complete set of financial statements.

---

5 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 13(a).

6 Paragraphs 35-36 deal with the phrases used to express this opinion in the case of a fair presentation framework and a compliance framework respectively.

9. Reference to "International Financial Reporting Standards" in this ISA means the International Financial Reporting Standards issued by the International Accounting Standards Board, and reference to "International Public Sector Accounting Standards" means the International Public Sector Accounting Standards issued by the International Public Sector Accounting Standards Board.

Requirements

Forming an Opinion on the Financial Statements

10. The auditor shall form an opinion on whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework.[7] [8]

11. In order to form that opinion, the auditor shall conclude as to whether the auditor has obtained reasonable assurance about whether the financial statements as a whole are free from material misstatement, whether due to fraud or error. That conclusion shall take into account:

    (a) The auditor's conclusion, in accordance with ISA 330, whether sufficient appropriate audit evidence has been obtained;[9]

    (b) The auditor's conclusion, in accordance with ISA 450, whether uncorrected misstatements are material, individually or in aggregate;[10] and

    (c) The evaluations required by paragraphs 12-15.

12. The auditor shall evaluate whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the requirements of the applicable financial reporting framework. This evaluation shall include consideration of the qualitative aspects of the entity's accounting practices, including indicators of possible bias in management's judgments. (Ref: Para. A1-A3)

13. In particular, the auditor shall evaluate whether, in view of the requirements of the applicable financial reporting framework:

    (a) The financial statements adequately disclose the significant accounting policies selected and applied;

    (b) The accounting policies selected and applied are consistent with the applicable financial reporting framework and are appropriate;

---

7 ISA 200, paragraph 11.

8 Paragraphs 35-36 deal with the phrases used to express this opinion in the case of a fair presentation framework and a compliance framework respectively.

9 ISA 330, "The Auditor's Responses to Assessed Risks," paragraph 26.

10 ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit," paragraph 11.

(c) The accounting estimates made by management are reasonable;

(d) The information presented in the financial statements is relevant, reliable, comparable and understandable;

(e) The financial statements provide adequate disclosures to enable the intended users to understand the effect of material transactions and events on the information conveyed in the financial statements; and (Ref: Para. A4)

(f) The terminology used in the financial statements, including the title of each financial statement, is appropriate.

14. When the financial statements are prepared in accordance with a fair presentation framework, the evaluation required by paragraphs 12-13 shall also include whether the financial statements achieve fair presentation. The auditor's evaluation as to whether the financial statements achieve fair presentation shall include consideration of:

(a) The overall presentation, structure and content of the financial statements; and

(b) Whether the financial statements, including the related notes, represent the underlying transactions and events in a manner that achieves fair presentation.

15. The auditor shall evaluate whether the financial statements adequately refer to or describe the applicable financial reporting framework. (Ref: Para. A5-A10)

Form of Opinion

16. The auditor shall express an unmodified opinion when the auditor concludes that the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework.

17. If the auditor:

(a) concludes that, based on the audit evidence obtained, the financial statements as a whole are not free from material misstatement; or

(b) is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence to conclude that the financial statements as a whole are free from material misstatement,

the auditor shall modify the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705.

18. If financial statements prepared in accordance with the requirements of a fair presentation framework do not achieve fair presentation, the auditor shall discuss the matter with management and, depending on the

requirements of the applicable financial reporting framework and how the matter is resolved, shall determine whether it is necessary to modify the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705. (Ref: Para. A11)

19. When the financial statements are prepared in accordance with a compliance framework, the auditor is not required to evaluate whether the financial statements achieve fair presentation. However, if in extremely rare circumstances the auditor concludes that such financial statements are misleading, the auditor shall discuss the matter with management and, depending on how it is resolved, shall determine whether, and how, to communicate it in the auditor's report. (Ref: Para. A12)

Auditor's Report

20. The auditor's report shall be in writing. (Ref: Para. A13-A14)

Auditor's Report for Audits Conducted in Accordance with International Standards on Auditing

Title

21. The auditor's report shall have a title that clearly indicates that it is the report of an independent auditor. (Ref: Para. A15)

Addressee

22. The auditor's report shall be addressed as required by the circumstances of the engagement. (Ref: Para. A16)

Introductory Paragraph

23. The introductory paragraph in the auditor's report shall: (Ref: Para. A17-A19)

    (a) Identify the entity whose financial statements have been audited;

    (b) State that the financial statements have been audited;

    (c) Identify the title of each statement that comprises the financial statements;

    (d) Refer to the summary of significant accounting policies and other explanatory information; and

    (e) Specify the date or period covered by each financial statement comprising the financial statements.

Management's Responsibility for the Financial Statements

24. This section of the auditor's report describes the responsibilities of those in the organization that are responsible for the preparation of the financial statements. The auditor's report need not refer specifically to

"management," but shall use the term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction. In some jurisdictions, the appropriate reference may be to those charged with governance.

25. The auditor's report shall include a section with the heading "Management's [or other appropriate term] Responsibility for the Financial Statements."

26. The auditor's report shall describe management's responsibility for the preparation of the financial statements. The description shall include an explanation that management is responsible for the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, and for such internal control as it determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error. (Ref: Para. A20-A23)

27. Where the financial statements are prepared in accordance with a fair presentation framework, the explanation of management's responsibility for the financial statements in the auditor's report shall refer to "the preparation and fair presentation of these financial statements" or "the preparation of financial statements that give a true and fair view," as appropriate in the circumstances.

Auditor's Responsibility

28. The auditor's report shall include a section with the heading "Auditor's Responsibility."

29. The auditor's report shall state that the responsibility of the auditor is to express an opinion on the financial statements based on the audit. (Ref: Para. A24)

30. The auditor's report shall state that the audit was conducted in accordance with International Standards on Auditing. The auditor's report shall also explain that those standards require that the auditor comply with ethical requirements and that the auditor plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement. (Ref: Para. A25-A26)

31. The auditor's report shall describe an audit by stating that:

    (a) An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements;

    (b) The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the

entity's internal control. In circumstances when the auditor also has a responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, the auditor shall omit the phrase that the auditor's consideration of internal control is not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of internal control; and

(c) An audit also includes evaluating the appropriateness of the accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as the overall presentation of the financial statements.

32. Where the financial statements are prepared in accordance with a fair presentation framework, the description of the audit in the auditor's report shall refer to "the entity's preparation and fair presentation of the financial statements" or "the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view," as appropriate in the circumstances.

33. The auditor's report shall state whether the auditor believes that the audit evidence the auditor has obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for the auditor's opinion.

Auditor's Opinion

34. The auditor's report shall include a section with the heading "Opinion."

35. When expressing an unmodified opinion on financial statements prepared in accordance with a fair presentation framework, the auditor's opinion shall, unless otherwise required by law or regulation, use one of the following phrases, which are regarded as being equivalent:

(a) The financial statements present fairly, in all material respects, … in accordance with [the applicable financial reporting framework]; or

(b) The financial statements give a true and fair view of … in accordance with [the applicable financial reporting framework]. (Ref: Para. A27-A33)

36. When expressing an unmodified opinion on financial statements prepared in accordance with a compliance framework, the auditor's opinion shall be that the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with [the applicable financial reporting framework]. (Ref: Para. A27, A29-A33)

37. If the reference to the applicable financial reporting framework in the auditor's opinion is not to International Financial Reporting Standards issued by the International Accounting Standards Board or International Public Sector Accounting Standards issued by the International Public Sector Accounting Standards Board, the auditor's opinion shall identify the jurisdiction of origin of the framework.

Other Reporting Responsibilities

38. If the auditor addresses other reporting responsibilities in the auditor's report on the financial statements that are in addition to the auditor's responsibility under the ISAs to report on the financial statements, these other reporting responsibilities shall be addressed in a separate section in the auditor's report that shall be sub-titled "Report on Other Legal and Regulatory Requirements," or otherwise as appropriate to the content of the section. (Ref: Para. A34-A35)

39. If the auditor's report contains a separate section on other reporting responsibilities, the headings, statements and explanations referred to in paragraphs 23-37 shall be under the sub-title "Report on the Financial Statements." The "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" shall follow the "Report on the Financial Statements." (Ref: Para. A36)

Signature of the Auditor

40. The auditor's report shall be signed. (Ref: Para. A37)

Date of the Auditor's Report

41. The auditor's report shall be dated no earlier than the date on which the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence on which to base the auditor's opinion on the financial statements, including evidence that: (Ref: Para. A38-A41)

    (a) All the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared; and

    (b) Those with the recognized authority have asserted that they have taken responsibility for those financial statements.

Auditor's Address

42. The auditor's report shall name the location in the jurisdiction where the auditor practices.

Auditor's Report Prescribed by Law or Regulation

43. If the auditor is required by law or regulation of a specific jurisdiction to use a specific layout or wording of the auditor's report, the auditor's report shall refer to International Standards on Auditing only if the auditor's report includes, at a minimum, each of the following elements: (Ref: Para. A42)

    (a) A title;

    (b) An addressee, as required by the circumstances of the engagement;

    (c) An introductory paragraph that identifies the financial statements audited;

(d) A description of the responsibility of management (or other appropriate term, see paragraph 24) for the preparation of the financial statements;

(e) A description of the auditor's responsibility to express an opinion on the financial statements and the scope of the audit, that includes:

- A reference to International Standards on Auditing and the law or regulation; and
- A description of an audit in accordance with those standards;

(f) An opinion paragraph containing an expression of opinion on the financial statements and a reference to the applicable financial reporting framework used to prepare the financial statements (including identifying the jurisdiction of origin of the financial reporting framework that is not International Financial Reporting Standards or International Public Sector Accounting Standards, see paragraph 37);

(g) The auditor's signature;

(h) The date of the auditor's report; and

(i) The auditor's address.

Auditor's Report for Audits Conducted in Accordance with Both Auditing Standards of a Specific Jurisdiction and International Standards on Auditing

44. An auditor may be required to conduct an audit in accordance with the auditing standards of a specific jurisdiction (the "national auditing standards"), but may additionally have complied with the ISAs in the conduct of the audit. If this is the case, the auditor's report may refer to International Standards on Auditing in addition to the national auditing standards, but the auditor shall do so only if: (Ref: Para. A43-A44)

(a) There is no conflict between the requirements in the national auditing standards and those in ISAs that would lead the auditor (i) to form a different opinion, or (ii) not to include an Emphasis of Matter paragraph that, in the particular circumstances, is required by ISAs; and

(b) The auditor's report includes, at a minimum, each of the elements set out in paragraph 43(a)(i) when the auditor uses the layout or wording specified by the national auditing standards. Reference to law or regulation in paragraph 43(e) shall be read as reference to the national auditing standards. The auditor's report shall thereby identify such national auditing standards.

45. When the auditor's report refers to both the national auditing standards and International Standards on Auditing, the auditor's report shall identify the jurisdiction of origin of the national auditing standards.

Supplementary Information Presented with the Financial Statements (Ref: Para. A45-A51)

46. If supplementary information that is not required by the applicable financial reporting framework is presented with the audited financial statements, the auditor shall evaluate whether such supplementary information is clearly differentiated from the audited financial statements. If such supplementary information is not clearly differentiated from the audited financial statements, the auditor shall ask management to change how the unaudited supplementary information is presented. If management refuses to do so, the auditor shall explain in the auditor's report that such supplementary information has not been audited.

47. Supplementary information that is not required by the applicable financial reporting framework but is nevertheless an integral part of the financial statements because it cannot be clearly differentiated from the audited financial statements due to its nature and how it is presented shall be covered by the auditor's opinion.

***

Application and Other Explanatory Material

Qualitative Aspects of the Entity's Accounting Practices (Ref: Para. 12)

A1. Management makes a number of judgments about the amounts and disclosures in the financial statements.

A2. ISA 260 contains a discussion of the qualitative aspects of accounting practices.[11] In considering the qualitative aspects of the entity's accounting practices, the auditor may become aware of possible bias in management's judgments. The auditor may conclude that the cumulative effect of a lack of neutrality, together with the effect of uncorrected misstatements, causes the financial statements as a whole to be materially misstated. Indicators of a lack of neutrality that may affect the auditor's evaluation of whether the financial statements as a whole are materially misstated include the following:

- The selective correction of misstatements brought to management's attention during the audit (for example, correcting misstatements with the effect of increasing reported earnings, but not correcting misstatements that have the effect of decreasing reported earnings).

[11] ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," Appendix 2.

- Possible management bias in the making of accounting estimates.

A3. ISA 540 addresses possible management bias in making accounting estimates.[12] Indicators of possible management bias do not constitute misstatements for purposes of drawing conclusions on the reasonableness of individual accounting estimates. They may, however, affect the auditor's evaluation of whether the financial statements as a whole are free from material misstatement.

Disclosure of the Effect of Material Transactions and Events on the Information Conveyed in the Financial Statements (Ref: Para. 13(e))

A4. It is common for financial statements prepared in accordance with a general purpose framework to present an entity's financial position, financial performance and cash flows. In such circumstances, the auditor evaluates whether the financial statements provide adequate disclosures to enable the intended users to understand the effect of material transactions and events on the entity's financial position, financial performance and cash flows.

Description of the Applicable Financial Reporting Framework (Ref: Para. 15)

A5. As explained in ISA 200, the preparation of the financial statements by management and, where appropriate, those charged with governance requires the inclusion of an adequate description of the applicable financial reporting framework in the financial statements.[13] That description is important because it advises users of the financial statements of the framework on which the financial statements are based.

A6. A description that the financial statements are prepared in accordance with a particular applicable financial reporting framework is appropriate only if the financial statements comply with all the requirements of that framework that are effective during the period covered by the financial statements.

A7. A description of the applicable financial reporting framework that contains imprecise qualifying or limiting language (for example, "the financial statements are in substantial compliance with International Financial Reporting Standards") is not an adequate description of that framework as it may mislead users of the financial statements.

Reference to More than One Financial Reporting Framework

A8. In some cases, the financial statements may represent that they are prepared in accordance with two financial reporting frameworks (for example, the national framework and International Financial Reporting Standards). This

12 ISA 540, "Auditing Accounting Estimates, Including Fair Value Accounting Estimates, and Related Disclosures," paragraph 21.

13 ISA 200, paragraphs A2-A3.

may be because management is required, or has chosen, to prepare the financial statements in accordance with both frameworks, in which case both are applicable financial reporting frameworks. Such description is appropriate only if the financial statements comply with each of the frameworks individually. To be regarded as being prepared in accordance with both frameworks, the financial statements need to comply with both frameworks simultaneously and without any need for reconciling statements. In practice, simultaneous compliance is unlikely unless the jurisdiction has adopted the other framework (for example, International Financial Reporting Standards) as its own national framework, or has eliminated all barriers to compliance with it.

A9. Financial statements that are prepared in accordance with one financial reporting framework and that contain a note or supplementary statement reconciling the results to those that would be shown under another framework, are not prepared in accordance with that other framework. This is because the financial statements do not include all the information in the manner required by that other framework.

A10. The financial statements may, however, be prepared in accordance with one applicable financial reporting framework and, in addition, describe in the notes to the financial statements the extent to which the financial statements comply with another framework (for example, financial statements prepared in accordance with the national framework that also describe the extent to which they comply with International Financial Reporting Standards). Such description is supplementary financial information and, as discussed in paragraph 47, is considered an integral part of the financial statements and, accordingly, is covered by the auditor's opinion.

Form of Opinion (Ref: Para. 18-19)

A11. There may be cases where the financial statements, although prepared in accordance with the requirements of a fair presentation framework, do not achieve fair presentation. Where this is the case, it may be possible for management to include additional disclosures in the financial statements beyond those specifically required by the framework or, in extremely rare circumstances, to depart from a requirement in the framework in order to achieve fair presentation of the financial statements.

A12. It will be extremely rare for the auditor to consider financial statements that are prepared in accordance with a compliance framework to be misleading if, in accordance with ISA 210, the auditor determined that the framework is acceptable.[14]

[14] ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements," paragraph 6(a).

Auditor's Report (Ref: Para. 20)

A13. A written report encompasses reports issued in hard copy format and those using an electronic medium.

A14. The Appendix contains illustrations of auditors' reports on financial statements, incorporating the elements set forth in paragraphs 21-42.

Auditor's Report for Audits Conducted in Accordance with International Standards on Auditing

Title (Ref: Para. 21)

A15. A title indicating the report is the report of an independent auditor, for example, "Independent Auditor's Report," affirms that the auditor has met all of the relevant ethical requirements regarding independence and, therefore, distinguishes the independent auditor's report from reports issued by others.

Addressee (Ref: Para. 22)

A16. Law or regulation often specifies to whom the auditor's report is to be addressed in that particular jurisdiction. The auditor's report is normally addressed to those for whom the report is prepared, often either to the shareholders or to those charged with governance of the entity whose financial statements are being audited.

Introductory Paragraph (Ref: Para. 23)

A17. The introductory paragraph states, for example, that the auditor has audited the accompanying financial statements of the entity, which comprise [state the title of each financial statement comprising the complete set of financial statements required by the applicable financial reporting framework, specifying the date or period covered by each financial statement] and the summary of significant accounting policies and other explanatory information.

A18. When the auditor is aware that the audited financial statements will be included in a document that contains other information, such as an annual report, the auditor may consider, if the form of presentation allows, identifying the page numbers on which the audited financial statements are presented. This helps users to identify the financial statements to which the auditor's report relates.

A19. The auditor's opinion covers the complete set of financial statements as defined by the applicable financial reporting framework. For example, in the case of many general purpose frameworks, the financial statements include: a balance sheet, an income statement, a statement of changes in equity, a cash flow statement, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information. In some jurisdictions additional information might also be considered to be an integral part of the financial statements.

Management's Responsibility for the Financial Statements (Ref: Para. 26)

A20. ISA 200 explains the premise, relating to the responsibilities of management and, where appropriate, those charged with governance, on which an audit in accordance with ISAs is conducted.[15] Management and, where appropriate, those charged with governance accept responsibility for the preparation of the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, including where relevant their fair presentation. Management also accepts responsibility for such internal control as it determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error. The description of management's responsibilities in the auditor's report includes reference to both responsibilities as it helps to explain to users the premise on which an audit is conducted.

A21. There may be circumstances when it is appropriate for the auditor to add to the description of management's responsibility in paragraph 26 to reflect additional responsibilities that are relevant to the preparation of the financial statements in the context of the particular jurisdiction or the nature of the entity.

A22. Paragraph 26 is consistent with the form in which the responsibilities are agreed in the engagement letter or other suitable form of written agreement, as required by ISA 210.[16] ISA 210 provides some flexibility by explaining that, if law or regulation prescribes the responsibilities of management and, where appropriate, those charged with governance in relation to financial reporting, the auditor may determine that the law or regulation includes responsibilities that, in the auditor's judgment, are equivalent in effect to those set out in ISA 210. For such responsibilities that are equivalent, the auditor may use the wording of the law or regulation to describe them in the engagement letter or other suitable form of written agreement. In such cases, this wording may also be used in the auditor's report to describe management's responsibilities as required by paragraph 26. In other circumstances, including where the auditor decides not to use the wording of law or regulation as incorporated in the engagement letter, the wording of paragraph 26 is used.

A23. In some jurisdictions, law or regulation prescribing management's responsibilities may specifically refer to a responsibility for the adequacy of accounting books and records, or accounting system. As books, records and systems are an integral part of internal control (as defined in ISA 315[17]), the descriptions in ISA 210 and in paragraph 26 do not make specific reference to them.

---

15 ISA 200, paragraph 13(j).

16 ISA 210, paragraph 6(b)(i)-(ii).

17 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 4(c).

Auditor's Responsibility (Ref: Para. 29-30)

A24. The auditor's report states that the auditor's responsibility is to express an opinion on the financial statements based on the audit in order to contrast it to management's responsibility for the preparation of the financial statements.

A25. The reference to the standards used conveys to the users of the auditor's report that the audit has been conducted in accordance with established standards.

A26. In accordance with ISA 200, the auditor does not represent compliance with ISAs in the auditor's report unless the auditor has complied with the requirements of ISA 200 and all other ISAs relevant to the audit.[18]

Auditor's Opinion (Ref: Para. 35-37)

Wording of the auditor's opinion prescribed by law or regulation

A27. ISA 210 explains that, in some cases, law or regulation of the relevant jurisdiction prescribes the wording of the auditor's report (which in particular includes the auditor's opinion) in terms that are significantly different from the requirements of ISAs. In these circumstances, ISA 210 requires the auditor to evaluate:

(a) Whether users might misunderstand the assurance obtained from the audit of the financial statements and, if so,

(b) Whether additional explanation in the auditor's report can mitigate possible misunderstanding.

If the auditor concludes that additional explanation in the auditor's report cannot mitigate possible misunderstanding, ISA 210 requires the auditor not to accept the audit engagement, unless required by law or regulation to do so. In accordance with ISA 210, an audit conducted in accordance with such law or regulation does not comply with ISAs. Accordingly, the auditor does not include any reference in the auditor's report to the audit having been conducted in accordance with International Standards on Auditing.[19]

"Present fairly, in all material respects" or "give a true and fair view"

A28. Whether the phrase "present fairly, in all material respects," or the phrase "give a true and fair view" is used in any particular jurisdiction is determined by the law or regulation governing the audit of financial statements in that jurisdiction, or by generally accepted practice in that jurisdiction. Where law or regulation requires the use of different wording, this does not affect the requirement in paragraph 14 of this ISA for the auditor to evaluate the fair presentation of financial statements prepared in accordance with a fair presentation framework.

---

18 ISA 200, paragraph 20.

19 ISA 210, paragraph 21.

Description of information that the financial statements present

A29. In the case of financial statements prepared in accordance with a fair presentation framework, the auditor's opinion states that the financial statements present fairly, in all material respects, or give a true and fair view of the information that the financial statements are designed to present, for example, in the case of many general purpose frameworks, the financial position of the entity as at the end of the period and the entity's financial performance and cash flows for the period then ended.

Description of the applicable financial reporting framework and how it may affect the auditor's opinion

A30. The identification of the applicable financial reporting framework in the auditor's opinion is intended to advise users of the auditor's report of the context in which the auditor's opinion is expressed; it is not intended to limit the evaluation required in paragraph 14. The applicable financial reporting framework is identified in such terms as:

"… in accordance with International Financial Reporting Standards" or

"… in accordance with accounting principles generally accepted in Jurisdiction X …"

A31. When the applicable financial reporting framework encompasses financial reporting standards and legal or regulatory requirements, the framework is identified in such terms as "… in accordance with International Financial Reporting Standards and the requirements of Jurisdiction X Corporations Act." ISA 210 deals with circumstances where there are conflicts between the financial reporting standards and the legislative or regulatory requirements.[20]

A32. As indicated in paragraph A8, the financial statements may be prepared in accordance with two financial reporting frameworks, which are therefore both applicable financial reporting frameworks. Accordingly, each framework is considered separately when forming the auditor's opinion on the financial statements, and the auditor's opinion in accordance with paragraphs 35-36 refers to both frameworks as follows:

(a) If the financial statements comply with each of the frameworks individually, two opinions are expressed: that is, that the financial statements are prepared in accordance with one of the applicable financial reporting frameworks (for example, the national framework) and an opinion that the financial statements are prepared in accordance with the other applicable financial reporting framework (for example, International Financial Reporting Standards). These opinions may be expressed separately or in a single sentence (for example, the financial

[20] ISA 210, paragraph 18.

statements are presented fairly, in all material respects, in accordance with accounting principles generally accepted in Jurisdiction X and with International Financial Reporting Standards).

(b) If the financial statements comply with one of the frameworks but fail to comply with the other framework, an unmodified opinion can be given that the financial statements are prepared in accordance with the one framework (for example, the national framework) but a modified opinion given with regard to the other framework (for example, International Financial Reporting Standards) in accordance with ISA 705.

A33. As indicated in paragraph A10, the financial statements may represent compliance with the applicable financial reporting framework and, in addition, disclose the extent of compliance with another financial reporting framework. As explained in paragraph A46, such supplementary information is covered by the auditor's opinion as it cannot be clearly differentiated from the financial statements.

(a) If the disclosure as to the compliance with the other framework is misleading, a modified opinion is expressed in accordance with ISA 705.

(b) If the disclosure is not misleading, but the auditor judges it to be of such importance that it is fundamental to the users' understanding of the financial statements, an Emphasis of Matter paragraph is added in accordance with ISA 706, drawing attention to the disclosure.

Other Reporting Responsibilities (Ref: Para. 38-39)

A34. In some jurisdictions, the auditor may have additional responsibilities to report on other matters that are supplementary to the auditor's responsibility under the ISAs to report on the financial statements. For example, the auditor may be asked to report certain matters if they come to the auditor's attention during the course of the audit of the financial statements. Alternatively, the auditor may be asked to perform and report on additional specified procedures, or to express an opinion on specific matters, such as the adequacy of accounting books and records. Auditing standards in the specific jurisdiction often provide guidance on the auditor's responsibilities with respect to specific additional reporting responsibilities in that jurisdiction.

A35. In some cases, the relevant law or regulation may require or permit the auditor to report on these other responsibilities within the auditor's report on the financial statements. In other cases, the auditor may be required or permitted to report on them in a separate report.

A36. These other reporting responsibilities are addressed in a separate section of the auditor's report in order to clearly distinguish them from the auditor's responsibility under the ISAs to report on the financial statements. Where

relevant, this section may contain sub-heading(s) that describe(s) the content of the other reporting responsibility paragraph(s).

Signature of the Auditor (Ref: Para. 40)

A37. The auditor's signature is either in the name of the audit firm, the personal name of the auditor or both, as appropriate for the particular jurisdiction. In addition to the auditor's signature, in certain jurisdictions, the auditor may be required to declare in the auditor's report the auditor's professional accountancy designation or the fact that the auditor or firm, as appropriate, has been recognized by the appropriate licensing authority in that jurisdiction.

Date of the Auditor's Report (Ref: Para. 41)

A38. The date of the auditor's report informs the user of the auditor's report that the auditor has considered the effect of events and transactions of which the auditor became aware and that occurred up to that date. The auditor's responsibility for events and transactions after the date of the auditor's report is addressed in ISA 560.[21]

A39. Since the auditor's opinion is provided on the financial statements and the financial statements are the responsibility of management, the auditor is not in a position to conclude that sufficient appropriate audit evidence has been obtained until evidence is obtained that all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared and management has accepted responsibility for them.

A40. In some jurisdictions, the law or regulation identifies the individuals or bodies (for example, the directors) that are responsible for concluding that all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared, and specifies the necessary approval process. In such cases, evidence is obtained of that approval before dating the report on the financial statements. In other jurisdictions, however, the approval process is not prescribed in law or regulation. In such cases, the procedures the entity follows in preparing and finalizing its financial statements in view of its management and governance structures are considered in order to identify the individuals or body with the authority to conclude that all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared. In some cases, law or regulation identifies the point in the financial statement reporting process at which the audit is expected to be complete.

A41. In some jurisdictions, final approval of the financial statements by shareholders is required before the financial statements are issued publicly. In these jurisdictions, final approval by shareholders is not necessary for the auditor to conclude that sufficient appropriate audit evidence has been obtained. The date

[21] ISA 560, "Subsequent Events," paragraphs 10-17.

of approval of the financial statements for purposes of ISAs is the earlier date on which those with the recognized authority determine that all the statements that comprise the financial statements, including the related notes, have been prepared and that those with the recognized authority have asserted that they have taken responsibility for them.

Auditor's Report Prescribed by Law or Regulation (Ref: Para. 43)

A42. ISA 200 explains that the auditor may be required to comply with legal or regulatory requirements in addition to ISAs.[22] Where this is the case, the auditor may be obliged to use a layout or wording in the auditor's report that differs from that described in this ISA. As explained in paragraph 4, consistency in the auditor's report, when the audit has been conducted in accordance with ISAs, promotes credibility in the global marketplace by making more readily identifiable those audits that have been conducted in accordance with globally recognized standards. When the differences between the legal or regulatory requirements and ISAs relate only to the layout and wording of the auditor's report and, at a minimum, each of the elements identified in paragraph 43(a)(i) are included in the auditor's report, the auditor's report may refer to International Standards on Auditing. Accordingly, in such circumstances the auditor is considered to have complied with the requirements of ISAs, even when the layout and wording used in the auditor's report are specified by legal or regulatory reporting requirements. Where specific requirements in a particular jurisdiction do not conflict with ISAs, adoption of the layout and wording used in this ISA assists users of the auditor's report more readily to recognize the auditor's report as a report on an audit conducted in accordance with ISAs. (ISA 210 deals with circumstances where law or regulation prescribes the layout or wording of the auditor's report in terms that are significantly different from the requirements of ISAs.)

Auditor's Report for Audits Conducted in Accordance with Both Auditing Standards of a Specific Jurisdiction and International Standards on Auditing (Ref: Para. 44)

A43. The auditor may refer in the auditor's report to the audit having been conducted in accordance with both International Standards on Auditing as well as the national auditing standards when, in addition to complying with the relevant national auditing standards, the auditor complies with each of the ISAs relevant to the audit.[23]

A44. A reference to both International Standards on Auditing and the national auditing standards is not appropriate if there is a conflict between the requirements in ISAs and those in the national auditing standards that would lead the auditor to form a different opinion or not to include an Emphasis of

22 ISA 200, paragraph A55.

23 ISA 200, paragraph A56.

Matter paragraph that, in the particular circumstances, is required by ISAs. For example, some national auditing standards prohibit the auditor from including an Emphasis of Matter paragraph to highlight a going concern problem, whereas ISA 570 requires the auditor to add an Emphasis of Matter paragraph in such circumstances.[24] In such a case, the auditor's report refers only to the auditing standards (either International Standards on Auditing or the national auditing standards) in accordance with which the auditor's report has been prepared.

Supplementary Information Presented with the Financial Statements (Ref: Para. 46-47)

A45. In some circumstances, the entity may be required by law, regulation or standards, or may voluntarily choose, to present together with the financial statements supplementary information that is not required by the applicable financial reporting framework. For example, supplementary information might be presented to enhance a user's understanding of the applicable financial reporting framework or to provide further explanation of specific financial statement items. Such information is normally presented in either supplementary schedules or as additional notes.

A46. The auditor's opinion covers supplementary information that cannot be clearly differentiated from the financial statements because of its nature and how it is presented. For example, this would be the case when the notes to the financial statements include an explanation of the extent to which the financial statements comply with another financial reporting framework. The auditor's opinion would also cover notes or supplementary schedules that are cross-referenced from the financial statements.

A47. Supplementary information that is covered by the auditor's opinion does not need to be specifically referred to in the introductory paragraph of the auditor's report when the reference to the notes in the description of the statements that comprise the financial statements in the introductory paragraph is sufficient.

A48. Law or regulation may not require that the supplementary information be audited, and management may decide not to ask the auditor to include the supplementary information within the scope of the audit of the financial statements.

A49. The auditor's evaluation whether unaudited supplementary information is presented in a manner that could be construed as being covered by the auditor's opinion includes, for example, where that information is presented in relation to the financial statements and any audited supplementary information, and whether it is clearly labeled as "unaudited."

---

[24] ISA 570, "Going Concern," paragraph 19.

A50. Management could change the presentation of unaudited supplementary information that could be construed as being covered by the auditor's opinion, for example, by:

- Removing any cross references from the financial statements to unaudited supplementary schedules or unaudited notes so that the demarcation between the audited and unaudited information is sufficiently clear.
- Placing the unaudited supplementary information outside of the financial statements or, if that is not possible in the circumstances, at a minimum place the unaudited notes together at the end of the required notes to the financial statements and clearly label them as unaudited. Unaudited notes that are intermingled with the audited notes can be misinterpreted as being audited.

A51. The fact that supplementary information is unaudited does not relieve the auditor of the responsibility to read that information to identify material inconsistencies with the audited financial statements. The auditor's responsibilities with respect to unaudited supplementary information are consistent with those described in ISA 720.[25]

[25] ISA 720, "The Auditor's Responsibilities Relating to Other Information in Documents Containing Audited Financial Statements."

Appendix

(Ref: Para. A14)

Illustrations of Auditors' Reports on Financial Statements

- Illustration 1: An auditor's report on financial statements prepared in accordance with a fair presentation framework designed to meet the common financial information needs of a wide range of users (for example, International Financial Reporting Standards).
- Illustration 2: An auditor's report on financial statements prepared in accordance with a compliance framework designed to meet the common financial information needs of a wide range of users.
- Illustration 3: An auditor's report on consolidated financial statements prepared in accordance with a fair presentation framework designed to meet the common financial information needs of a wide range of users (for example, International Financial Reporting Standards).

Illustration 1:

Circumstances include the following:

- **Audit of a complete set of financial statements.**
- **The financial statements are prepared for a general purpose by management of the entity in accordance with International Financial Reporting Standards.**
- **The terms of the audit engagement reflect description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **In addition to the audit of the financial statements, the auditor has other reporting responsibilities required under local law.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[26]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[27] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[28] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

---

26 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

27 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

28 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such …"

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[29] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[30] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

---

29 In the case of footnote 28, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

30 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 28, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Illustration 2:

Circumstances include the following:

- **Audit of a complete set of financial statements required by law or regulation.**
- **The financial statements are prepared for a general purpose by management of the entity in accordance with the Financial Reporting Framework (XYZ Law) of Jurisdiction X (that is, a financial reporting framework, encompassing law or regulation, designed to meet the common financial information needs of a wide range of users, but which is not a fair presentation framework).**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[31] Responsibility for the Financial Statements

Management is responsible for the preparation of these financial statements in accordance with XYZ Law of Jurisdiction X, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation

[31] Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[32] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1 are prepared, in all material respects, in accordance with XYZ Law of Jurisdiction X.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

32 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Illustration 3:

Circumstances include the following:

- **Audit of consolidated financial statements prepared for a general purpose by management of the parent in accordance with International Financial Reporting Standards.**
- **The terms of the group audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **In addition to the audit of the group financial statements, the auditor has other reporting responsibilities required under local law.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Consolidated Financial Statements[33]

We have audited the accompanying consolidated financial statements of ABC Company and its subsidiaries, which comprise the consolidated balance sheet as at December 31, 20X1, and the consolidated income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[34] *Responsibility for the Consolidated Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these consolidated financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[35] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of consolidated financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these consolidated financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the consolidated financial statements are free from material misstatement.

---

33 The sub-title "Report on the Consolidated Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

34 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

35 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of consolidated financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such …"

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the consolidated financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the consolidated financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[36] of the consolidated financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[37] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the consolidated financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the consolidated financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company and its subsidiaries as at December 31, 20X1, and (*of*) their financial performance and cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

---

36 In the case of footnote 35, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of consolidated financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

37 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the consolidated financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the consolidated financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 35, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of consolidated financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

ISA 700

ISSAI 1705

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

INTOSAI

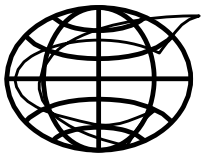
Directriz de auditoría financiera

Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente

Comité de Normas Profesionales de la iNtosai

subComité Para direCtriCes de auditoría fiNaNCiera-seCretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - rEcHNuNGSHOF
(Tribunal de cuentas de Austria)
dAMPFScHIFFSTrASSE 2
A-1033 VIENNA
AuSTrIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 705, "Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1705

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 705 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
consideraciones generales P4–P5
Circunstancias que obligan a modificar la opinión de auditoría P6
Elección del tipo de modificación a la opinión de auditoría P7
Naturaleza de las incorrecciones materiales P8
Naturaleza de la imposibilidad de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada P9–P10
Formato y contenido del informe de auditoría en caso de modificación de la opinión P11–P12
comunicación con los encargados de la gobernanza P13

Norma iNterNaCioNal de auditoría 705
introducción
Alcance de la NIA 1
Tipos de opinión modificada 2
Fecha de entrada en vigor 3

objetivo **4**

Definiciones **5**

exigencias
Circunstancias que obligan a modificar la opinión de auditoría 6
Elección del tipo de modificación a la opinión de auditoría 7–15
Formato y contenido del informe de auditoría en caso de modificación de la opinión 16–27
comunicación con los encargados de la gobernanza 28

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Tipos de opinión modificada A1
Naturaleza de las incorrecciones materiales A2–A7
Naturaleza de la imposibilidad de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada A8–A12
Consecuencias de la imposibilidad de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada debido a limitaciones impuestas por la dirección una vez aceptado el encargo por el auditor A13–A15
Otras consideraciones referentes a las opiniones adversas o a la abstención de opinión A16
Formato y contenido del informe de auditoría en caso de modificación de la opinión A17–A24
comunicación con los encargados de la gobernanza A25

Apéndice: Ejemplos de informes de auditoría con opiniones modificadas

ISSAI 1705
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 705

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 705

Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 705, "Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 705 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 705 establece la obligación del auditor de presentar un informe adecuado cuando, al haberse formado una opinión con arreglo a la NIA 700[2], llega a la conclusión de que es necesario modificar la opinión de auditoría sobre los estados financieros.

Tipos de opinión modificada

La NIA 705 establece tres tipos de opinión modificada, es decir opinión con reservas, opinión adversa y abstención de opinión. La decisión sobre cuál de estos tipos es el adecuado dependerá de:

a) La naturaleza del asunto que dé lugar a la modificación, es decir si los estados financieros contienen incorrecciones materiales o, si no resulta posible obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada, pueden contener incorrecciones materiales.
b) El juicio del auditor sobre si el asunto incide de forma predominante, o de forma posiblemente predominante, en los estados financieros.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) consideraciones generales.
   b) Circunstancias que obligan a modificar la opinión de auditoría.
   c) Elección del tipo de modificación a la opinión de auditoría.
   d) Naturaleza de las incorrecciones materiales.
   e) Naturaleza de la imposibilidad de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada.
   f) Formato y contenido del informe de auditoría en caso de modificación de la opinión.
   g) comunicación con los encargados de la gobernanza.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 700, "Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros."

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 705 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 705 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en el párrafo A14.

consideraciones generales

P4. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría o las obligaciones para las entidades del sector público, que se derivan de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo, pueden contener objetivos adicionales que revistan la misma importancia para la opinión sobre los estados financieros, entre ellos obligaciones de auditoría o de información, cuando por ejemplo los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o informen sobre la eficacia del control interno. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden esperar de los auditores del sector público que informen de cualquier caso de falta de conformidad con las normas que hayan detectado durante la auditoría o que informen sobre la eficacia del control interno. Los auditores del sector público con obligaciones en relación con la falta de conformidad con las normas tendrán en cuenta las directrices para las auditorías de cumplimiento de la INTOSAI (ISSAI 4000[3] y 4200[4]).

P5. Teniendo en cuenta el cuadro del párrafo A1 de la NIA, los auditores del sector público que deban informar de la conformidad o falta de conformidad con las normas pueden necesitar recurrir a las orientaciones facilitadas en la ISSAI 4200[4] acerca de la influencia que, a juicio del auditor, puede tener la naturaleza de los asuntos que dan lugar a una modificación, y la incidencia predominante, de sus efectos, en el tipo de opinión expresada sobre la falta de conformidad con las normas. Los auditores del sector público podrán aplicar la ISAE 3000[5] así como la ISSAI 4100[6] para otros encargos de aseguramiento.

3 ISSAI 4000, “directrices para la auditoría de cumplimiento - Introducción General.”
4 ISSAI 4200, “Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.”
5 ISAE 3000, “Encargos para atestiguar distintos a las auditorías o las revisiones de información financiera histórica.”
6 ISSAI 4100, “Directrices para las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros.”

Circunstancias que obligan a modificar la opinión de auditoría

P6. Además de las exigencias establecidas en el párrafo 6 de la NIA, los auditores del sector público con obligaciones en relación con la falta de conformidad con las normas, tendrán presente que una opinión sobre falta de conformidad no lleva aparejada necesariamente una opinión modificada en los estados financieros. Los auditores del sector público examinarán si el asunto relacionado con el incumplimiento:

a) Se ha reflejado adecuadamente en los estados financieros de acuerdo con el marco de información financiera.

b) Se ha registrado adecuadamente en los estados financieros por lo que se refiere a sus consecuencias financieras.

c) Si su incidencia resulta significativa y predominante hasta el punto de que resulte necesario emitir una opinión modificada en los estados financieros.

Elección del tipo de modificación a la opinión de auditoría

P7. Además de las respuestas exigidas en el subpárrafo 13 b) de la NIA, los auditores del sector público pueden tener la obligación de informar al poder legislativo o a los órganos reguladores, o bien tomar la decisión de hacerlo en relación con los casos en que la dirección se niegue a eliminar las restricciones al acceso a la evidencia de auditoría.

Naturaleza de las incorrecciones materiales

P8. Al aplicar el párrafo A3 de la NIA, los auditores del sector público pueden encontrar orientaciones suplementarias en el párrafo P14 de la ISSAI 1450[7].

Naturaleza de la imposibilidad de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada

P9. Otros ejemplos de circunstancias fuera del control de la entidad descritas en el párrafo A10 de la NIA pueden consistir en el sector público en limitaciones impuestas por:

- Los encargados de la gobernanza o integrantes del poder legislativo.
- Las regulaciones sobre información reservada por razones de seguridad nacional y de información protegida por derechos de autor.

P10. Otros ejemplos de circunstancias relacionadas con la naturaleza o el calendario del trabajo del auditor descritas en el párrafo A11 de la NIA pueden consistir en el sector público en modificaciones legislativas, catástrofes nacionales y decisiones políticas como operaciones militares o una reorganización de operaciones del sector público de amplias proporciones.

7 ISSAI 1450, “Valoración de las incorrecciones detectadas durante la auditoría.”

Formato y contenido del informe de auditoría en caso de modificación de la opinión

P11. En el sector público no siempre es pertinente cuantificar los efectos en el impuesto sobre la renta, la renta previa a la imposición y el resultado y el patrimonio netos, según se establece en el párrafo A18 de la NIA. En cambio es probable que los auditores del sector público cuantifiquen los efectos para los estados financieros en otros términos como gastos brutos o bien renta, deuda interna o excedente brutos.

P12. Los ejemplos facilitados en el apéndice de la NIA y en los apéndices 8, 9 y 10 de la ISSAI 4200[8] pueden ayudar a los auditores del sector público a formular una opinión de auditoría modificada.

comunicación con los encargados de la gobernanza

P13. Los auditores del sector público pueden tener la obligación o tomar la decisión de comunicar no sólo con los encargados de la gobernanza sino también con otras instancias como el poder legislativo, según se establece en el párrafo 28 de la NIA.

8 ISSAI 4200, “Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.”

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 705
April 2009

International Standard on Auditing

Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-026-7

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 705

MODIFICATIONS TO THE OPINION IN THE INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraphs
Introduction	
Scope of this ISA	1
Types of Modified Opinions	2
Effective Date	3
Objective	4
Definitions	5
Requirements	
Circumstances When a Modification to the Auditor's Opinion is Required	6
Determining the Type of Modification to the Auditor's Opinion	7−15
Form and Content of the Auditor's Report When the Opinion is Modified	16−27
Communication with Those Charged with Governance	28
Application and Other Explanatory Material	
Types of Modified Opinions	A1
Nature of Material Misstatements	A2−A7
Nature of an Inability to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence	A8−A12
Consequence of an Inability to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence Due to a Management-Imposed Limitation after the Auditor Has Accepted the Engagement	A13−A15
Other Considerations Relating to an Adverse Opinion or Disclaimer of Opinion	A16
Form and Content of the Auditor's Report When the Opinion is Modified	A17−A24

Communication with Those Charged with Governance A25

Appendix: Illustrations of Auditors' Reports with Modifications to the Opinion

---

International Standard on Auditing (ISA) 705 "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report" should be read in conjunction with ISA 200 "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibility to issue an appropriate report in circumstances when, in forming an opinion in accordance with ISA 700,[1] the auditor concludes that a modification to the auditor's opinion on the financial statements is necessary.

Types of Modified Opinions

2. This ISA establishes three types of modified opinions, namely, a qualified opinion, an adverse opinion, and a disclaimer of opinion. The decision regarding which type of modified opinion is appropriate depends upon:

   (a) The nature of the matter giving rise to the modification, that is, whether the financial statements are materially misstated or, in the case of an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence, may be materially misstated; and

   (b) The auditor's judgment about the pervasiveness of the effects or possible effects of the matter on the financial statements. (Ref: Para. A1)

Effective Date

3. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

4. The objective of the auditor is to express clearly an appropriately modified opinion on the financial statements that is necessary when:

   (a) The auditor concludes, based on the audit evidence obtained, that the financial statements as a whole are not free from material misstatement; or

   (b) The auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence to conclude that the financial statements as a whole are free from material misstatement.

Definitions

5. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Pervasive – A term used, in the context of misstatements, to describe the effects on the financial statements of misstatements or the

[1] ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements."

possible effects on the financial statements of misstatements, if any, that are undetected due to an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence. Pervasive effects on the financial statements are those that, in the auditor's judgment:

(i) Are not confined to specific elements, accounts or items of the financial statements;

(ii) If so confined, represent or could represent a substantial proportion of the financial statements; or

(iii) In relation to disclosures, are fundamental to users' understanding of the financial statements.

(b) Modified opinion – A qualified opinion, an adverse opinion or a disclaimer of opinion.

Requirements

Circumstances When a Modification to the Auditor's Opinion Is Required

6. The auditor shall modify the opinion in the auditor's report when:

(a) The auditor concludes that, based on the audit evidence obtained, the financial statements as a whole are not free from material misstatement; or (Ref: Para. A2-A7)

(b) The auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence to conclude that the financial statements as a whole are free from material misstatement. (Ref: Para. A8-A12)

Determining the Type of Modification to the Auditor's Opinion

Qualified Opinion

7. The auditor shall express a qualified opinion when:

(a) The auditor, having obtained sufficient appropriate audit evidence, concludes that misstatements, individually or in the aggregate, are material, but not pervasive, to the financial statements; or

(b) The auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion, but the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be material but not pervasive.

Adverse Opinion

8. The auditor shall express an adverse opinion when the auditor, having obtained sufficient appropriate audit evidence, concludes that misstatements, individually or in the aggregate, are both material and pervasive to the financial statements.

Disclaimer of Opinion

9. The auditor shall disclaim an opinion when the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion, and the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be both material and pervasive.

10. The auditor shall disclaim an opinion when, in extremely rare circumstances involving multiple uncertainties, the auditor concludes that, notwithstanding having obtained sufficient appropriate audit evidence regarding each of the individual uncertainties, it is not possible to form an opinion on the financial statements due to the potential interaction of the uncertainties and their possible cumulative effect on the financial statements.

Consequence of an Inability to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence Due to a Management-Imposed Limitation after the Auditor Has Accepted the Engagement

11. If, after accepting the engagement, the auditor becomes aware that management has imposed a limitation on the scope of the audit that the auditor considers likely to result in the need to express a qualified opinion or to disclaim an opinion on the financial statements, the auditor shall request that management remove the limitation.

12. If management refuses to remove the limitation referred to in paragraph 11, the auditor shall communicate the matter to those charged with governance, unless all of those charged with governance are involved in managing the entity, [2] and determine whether it is possible to perform alternative procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence.

13. If the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence, the auditor shall determine the implications as follows:

(a) If the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be material but not pervasive, the auditor shall qualify the opinion; or

(b) If the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be both material and pervasive so that a qualification of the opinion would be inadequate to communicate the gravity of the situation, the auditor shall:

(i) Withdraw from the audit, where practicable and possible under applicable law or regulation; or (Ref: Para. A13-A14)

(ii) If withdrawal from the audit before issuing the auditor's report is not practicable or possible, disclaim an opinion on the financial statements.

[2] ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 13.

14. If the auditor withdraws as contemplated by paragraph 13(b)(i), before withdrawing, the auditor shall communicate to those charged with governance any matters regarding misstatements identified during the audit that would have given rise to a modification of the opinion. (Ref: Para. A15)

Other Considerations Relating to an Adverse Opinion or Disclaimer of Opinion

15. When the auditor considers it necessary to express an adverse opinion or disclaim an opinion on the financial statements as a whole, the auditor's report shall not also include an unmodified opinion with respect to the same financial reporting framework on a single financial statement or one or more specific elements, accounts or items of a financial statement. To include such an unmodified opinion in the same report[3] in these circumstances would contradict the auditor's adverse opinion or disclaimer of opinion on the financial statements as a whole. (Ref: Para. A16)

Form and Content of the Auditor's Report When the Opinion Is Modified

Basis for Modification Paragraph

16. When the auditor modifies the opinion on the financial statements, the auditor shall, in addition to the specific elements required by ISA 700, include a paragraph in the auditor's report that provides a description of the matter giving rise to the modification. The auditor shall place this paragraph immediately before the opinion paragraph in the auditor's report and use the heading "Basis for Qualified Opinion," "Basis for Adverse Opinion," or "Basis for Disclaimer of Opinion," as appropriate. (Ref: Para. A17)

17. If there is a material misstatement of the financial statements that relates to specific amounts in the financial statements (including quantitative disclosures), the auditor shall include in the basis for modification paragraph a description and quantification of the financial effects of the misstatement, unless impracticable. If it is not practicable to quantify the financial effects, the auditor shall so state in the basis for modification paragraph. (Ref: Para. A18)

18. If there is a material misstatement of the financial statements that relates to narrative disclosures, the auditor shall include in the basis for modification paragraph an explanation of how the disclosures are misstated.

19. If there is a material misstatement of the financial statements that relates to the non-disclosure of information required to be disclosed, the auditor shall:

    (a) Discuss the non-disclosure with those charged with governance;

---

[3] ISA 805, "Special Considerations—Audits of Single Financial Statements and Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement," deals with circumstances where the auditor is engaged to express a separate opinion on one or more specific elements, accounts or items of a financial statement.

(b) Describe in the basis for modification paragraph the nature of the omitted information; and

(c) Unless prohibited by law or regulation, include the omitted disclosures, provided it is practicable to do so and the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence about the omitted information. (Ref: Para. A19)

20. If the modification results from an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence, the auditor shall include in the basis for modification paragraph the reasons for that inability.

21. Even if the auditor has expressed an adverse opinion or disclaimed an opinion on the financial statements, the auditor shall describe in the basis for modification paragraph the reasons for any other matters of which the auditor is aware that would have required a modification to the opinion, and the effects thereof. (Ref: Para. A20)

Opinion Paragraph

22. When the auditor modifies the audit opinion, the auditor shall use the heading "Qualified Opinion," "Adverse Opinion," or "Disclaimer of Opinion," as appropriate, for the opinion paragraph. (Ref: Para. A21, A23-A24)

23. When the auditor expresses a qualified opinion due to a material misstatement in the financial statements, the auditor shall state in the opinion paragraph that, in the auditor's opinion, except for the effects of the matter(s) described in the Basis for Qualified Opinion paragraph:

(a) The financial statements present fairly, in all material respects (or give a true and fair view) in accordance with the applicable financial reporting framework when reporting in accordance with a fair presentation framework; or

(b) The financial statements have been prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework when reporting in accordance with a compliance framework.

When the modification arises from an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence, the auditor shall use the corresponding phrase "except for the possible effects of the matter(s) ..." for the modified opinion. (Ref: Para. A22)

24. When the auditor expresses an adverse opinion, the auditor shall state in the opinion paragraph that, in the auditor's opinion, because of the significance of the matter(s) described in the Basis for Adverse Opinion paragraph:

(a) The financial statements do not present fairly (or give a true and fair view) in accordance with the applicable financial reporting framework when reporting in accordance with a fair presentation framework; or

(b) The financial statements have not been prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework when reporting in accordance with a compliance framework.

25. When the auditor disclaims an opinion due to an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence, the auditor shall state in the opinion paragraph that:

(a) Because of the significance of the matter(s) described in the Basis for Disclaimer of Opinion paragraph, the auditor has not been able to obtain sufficient appropriate audit evidence to provide a basis for an audit opinion; and, accordingly,

(b) The auditor does not express an opinion on the financial statements.

Description of Auditor's Responsibility When the Auditor Expresses a Qualified or Adverse Opinion

26. When the auditor expresses a qualified or adverse opinion, the auditor shall amend the description of the auditor's responsibility to state that the auditor believes that the audit evidence the auditor has obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for the auditor's modified audit opinion.

Description of Auditor's Responsibility When the Auditor Disclaims an Opinion

27. When the auditor disclaims an opinion due to an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence, the auditor shall amend the introductory paragraph of the auditor's report to state that the auditor was engaged to audit the financial statements. The auditor shall also amend the description of the auditor's responsibility and the description of the scope of the audit to state only the following: "Our responsibility is to express an opinion on the financial statements based on conducting the audit in accordance with International Standards on Auditing. Because of the matter(s) described in the Basis for Disclaimer of Opinion paragraph, however, we were not able to obtain sufficient appropriate audit evidence to provide a basis for an audit opinion."

Communication with Those Charged with Governance

28. When the auditor expects to modify the opinion in the auditor's report, the auditor shall communicate with those charged with governance the circumstances that led to the expected modification and the proposed wording of the modification. (Ref: Para. A25)

***

Application and Other Explanatory Material

Types of Modified Opinions (Ref: Para. 2)

A1. The table below illustrates how the auditor's judgment about the nature of the matter giving rise to the modification, and the pervasiveness of its effects or possible effects on the financial statements, affects the type of opinion to be expressed.

Nature of Matter Giving Rise to the Modification	*Auditor's Judgment about the Pervasiveness of the Effects or Possible Effects on the Financial Statements*	
	Material but Not Pervasive	*Material and Pervasive*
Financial statements are materially misstated	Qualified opinion	Adverse opinion
Inability to obtain sufficient appropriate audit evidence	Qualified opinion	Disclaimer of opinion

Nature of Material Misstatements (Ref: Para. 6(a))

A2. ISA 700 requires the auditor, in order to form an opinion on the financial statements, to conclude as to whether reasonable assurance has been obtained about whether the financial statements as a whole are free from material misstatement.[4] This conclusion takes into account the auditor's evaluation of uncorrected misstatements, if any, on the financial statements in accordance with ISA 450.[5]

A3. ISA 450 defines a misstatement as a difference between the amount, classification, presentation, or disclosure of a reported financial statement item and the amount, classification, presentation, or disclosure that is required for the item to be in accordance with the applicable financial reporting framework. Accordingly, a material misstatement of the financial statements may arise in relation to:

(a) The appropriateness of the selected accounting policies;

(b) The application of the selected accounting policies; or

(c) The appropriateness or adequacy of disclosures in the financial statements.

---

4 ISA 700, paragraph 11.

5 ISA 450, "Evaluation of Misstatements Identified during the Audit," paragraph 4(a).

Appropriateness of the Selected Accounting Policies

A4. In relation to the appropriateness of the accounting policies management has selected, material misstatements of the financial statements may arise when:

(a) The selected accounting policies are not consistent with the applicable financial reporting framework; or

(b) The financial statements, including the related notes, do not represent the underlying transactions and events in a manner that achieves fair presentation.

A5. Financial reporting frameworks often contain requirements for the accounting for, and disclosure of, changes in accounting policies. Where the entity has changed its selection of significant accounting policies, a material misstatement of the financial statements may arise when the entity has not complied with these requirements.

Application of the Selected Accounting Policies

A6. In relation to the application of the selected accounting policies, material misstatements of the financial statements may arise:

(a) When management has not applied the selected accounting policies consistently with the financial reporting framework, including when management has not applied the selected accounting policies consistently between periods or to similar transactions and events (consistency in application); or

(b) Due to the method of application of the selected accounting policies (such as an unintentional error in application).

Appropriateness or Adequacy of Disclosures in the Financial Statements

A7. In relation to the appropriateness or adequacy of disclosures in the financial statements, material misstatements of the financial statements may arise when:

(a) The financial statements do not include all of the disclosures required by the applicable financial reporting framework;

(b) The disclosures in the financial statements are not presented in accordance with the applicable financial reporting framework; or

(c) The financial statements do not provide the disclosures necessary to achieve fair presentation.

Nature of an Inability to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence (Ref: Para. 6(b))

A8. The auditor's inability to obtain sufficient appropriate audit evidence (also referred to as a limitation on the scope of the audit) may arise from:

(a) Circumstances beyond the control of the entity;

(b) Circumstances relating to the nature or timing of the auditor's work; or

(c) Limitations imposed by management.

A9. An inability to perform a specific procedure does not constitute a limitation on the scope of the audit if the auditor is able to obtain sufficient appropriate audit evidence by performing alternative procedures. If this is not possible, the requirements of paragraphs 7(b) and 10 apply as appropriate. Limitations imposed by management may have other implications for the audit, such as for the auditor's assessment of fraud risks and consideration of engagement continuance.

A10. Examples of circumstances beyond the control of the entity include when:

- The entity's accounting records have been destroyed.
- The accounting records of a significant component have been seized indefinitely by governmental authorities.

A11. Examples of circumstances relating to the nature or timing of the auditor's work include when:

- The entity is required to use the equity method of accounting for an associated entity, and the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence about the latter's financial information to evaluate whether the equity method has been appropriately applied.
- The timing of the auditor's appointment is such that the auditor is unable to observe the counting of the physical inventories.
- The auditor determines that performing substantive procedures alone is not sufficient, but the entity's controls are not effective.

A12. Examples of an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence arising from a limitation on the scope of the audit imposed by management include when:

- Management prevents the auditor from observing the counting of the physical inventory.
- Management prevents the auditor from requesting external confirmation of specific account balances.

Consequence of an Inability to Obtain Sufficient Appropriate Audit Evidence Due to a Management-Imposed Limitation after the Auditor Has Accepted the Engagement (Ref: Para. 13(b)-14)

A13. The practicality of withdrawing from the audit may depend on the stage of completion of the engagement at the time that management imposes the scope limitation. If the auditor has substantially completed the audit, the auditor may decide to complete the audit to the extent possible, disclaim an opinion and explain the scope limitation in the Basis for Disclaimer of Opinion paragraph prior to withdrawing.

A14. In certain circumstances, withdrawal from the audit may not be possible if the auditor is required by law or regulation to continue the audit engagement. This may be the case for an auditor that is appointed to audit the financial statements of public sector entities. It may also be the case in jurisdictions where the auditor is appointed to audit the financial statements covering a specific period, or appointed for a specific period and is prohibited from withdrawing before the completion of the audit of those financial statements or before the end of that period, respectively. The auditor may also consider it necessary to include an Other Matter paragraph in the auditor's report.[6]

A15. When the auditor concludes that withdrawal from the audit is necessary because of a scope limitation, there may be a professional, legal or regulatory requirement for the auditor to communicate matters relating to the withdrawal from the engagement to regulators or the entity's owners.

Other Considerations Relating to an Adverse Opinion or Disclaimer of Opinion (Ref: Para. 15)

A16. The following are examples of reporting circumstances that would not contradict the auditor's adverse opinion or disclaimer of opinion:

- The expression of an unmodified opinion on financial statements prepared under a given financial reporting framework and, within the same report, the expression of an adverse opinion on the same financial statements under a different financial reporting framework.[7]
- The expression of a disclaimer of opinion regarding the results of operations, and cash flows, where relevant, and an unmodified opinion regarding the financial position (see ISA 510[8]). In this case, the auditor has not expressed a disclaimer of opinion on the financial statements as a whole.

---

6 ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report," paragraph A5.

7 See paragraph A32 of ISA 700 for a description of this circumstance.

8 ISA 510, "Initial Audit Engagements—Opening Balances," paragraph 10.

Form and Content of the Auditor's Report When the Opinion Is Modified

Basis for Modification Paragraph (Ref: Para. 16-17, 19, 21)

A17. Consistency in the auditor's report helps to promote users' understanding and to identify unusual circumstances when they occur. Accordingly, although uniformity in the wording of a modified opinion and in the description of the basis for the modification may not be possible, consistency in both the form and content of the auditor's report is desirable.

A18. An example of the financial effects of material misstatements that the auditor may describe in the basis for modification paragraph in the auditor's report is the quantification of the effects on income tax, income before taxes, net income and equity if inventory is overstated.

A19. Disclosing the omitted information in the basis for modification paragraph would not be practicable if:

(a) The disclosures have not been prepared by management or the disclosures are otherwise not readily available to the auditor; or

(b) In the auditor's judgment, the disclosures would be unduly voluminous in relation to the auditor's report.

A20. An adverse opinion or a disclaimer of opinion relating to a specific matter described in the basis for qualification paragraph does not justify the omission of a description of other identified matters that would have otherwise required a modification of the auditor's opinion. In such cases, the disclosure of such other matters of which the auditor is aware may be relevant to users of the financial statements.

Opinion Paragraph (Ref: Para. 22-23)

A21. Inclusion of this paragraph heading makes it clear to the user that the auditor's opinion is modified and indicates the type of modification.

A22. When the auditor expresses a qualified opinion, it would not be appropriate to use phrases such as "with the foregoing explanation" or "subject to" in the opinion paragraph as these are not sufficiently clear or forceful.

Illustrative Auditors' Reports

A23. Illustrations 1 and 2 in the Appendix contain auditors' reports with qualified and adverse opinions, respectively, as the financial statements are materially misstated.

A24. Illustration 3 in the Appendix contains an auditor's report with a qualified opinion as the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence. Illustration 4 contains a disclaimer of opinion due to an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence about a single element of the

financial statements. Illustration 5 contains a disclaimer of opinion due to an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence about multiple elements of the financial statements. In each of the latter two cases, the possible effects on the financial statements of the inability are both material and pervasive.

Communication with Those Charged with Governance (Ref: Para. 28)

A25. Communicating with those charged with governance the circumstances that lead to an expected modification to the auditor's opinion and the proposed wording of the modification enables:

(a) The auditor to give notice to those charged with governance of the intended modification(s) and the reasons (or circumstances) for the modification(s);

(b) The auditor to seek the concurrence of those charged with governance regarding the facts of the matter(s) giving rise to the expected modification(s), or to confirm matters of disagreement with management as such; and

(c) Those charged with governance to have an opportunity, where appropriate, to provide the auditor with further information and explanations in respect of the matter(s) giving rise to the expected modification(s).

Appendix

(Ref: Para. A23-24)

Illustrations of Auditors' Reports with Modifications to the Opinion

- Illustration 1: An auditor's report containing a qualified opinion due to a material misstatement of the financial statements.
- Illustration 2: An auditor's report containing an adverse opinion due to a material misstatement of the financial statements.
- Illustration 3: An auditor's report containing a qualified opinion due to the auditor's inability to obtain sufficient appropriate audit evidence.
- Illustration 4: An auditor's report containing a disclaimer of opinion due to the auditor's inability to obtain sufficient appropriate audit evidence about a single element of the financial statements.
- Illustration 5: An auditor's report containing a disclaimer of opinion due to the auditor's inability to obtain sufficient appropriate audit evidence about multiple elements of the financial statements.

Illustration 1:

Circumstances include the following:

- **Audit of a complete set of general purpose financial statements prepared by management of the entity in accordance with International Financial Reporting Standards.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**[9]
- **Inventories are misstated. The misstatement is deemed to be material but not pervasive to the financial statements.**
- **In addition to the audit of the financial statements, the auditor has other reporting responsibilities required under local law.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[10]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[11] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[12] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan

9 ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements."

10 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

11 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

12 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[13] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[14] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our qualified audit opinion.

Basis for Qualified Opinion

The company's inventories are carried in the balance sheet at xxx. Management has not stated the inventories at the lower of cost and net realizable value but has stated them solely at cost, which constitutes a departure from International Financial Reporting Standards. The company's records indicate that had management stated the inventories at the lower of cost and net realizable value, an amount of xxx would have been required to write the inventories down to their net realizable value. Accordingly, cost of sales would have been increased by xxx, and income tax, net income and shareholders' equity would have been reduced by xxx, xxx and xxx, respectively.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the effects of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

---

13 In the case of footnote 12, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

14 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 12, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 2:

Circumstances include the following:

- **Audit of consolidated general purpose financial statements prepared by management of the parent in accordance with International Financial Reporting Standards.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **The financial statements are materially misstated due to the non-consolidation of a subsidiary. The material misstatement is deemed to be pervasive to the financial statements. The effects of the misstatement on the financial statements have not been determined because it was not practicable to do so.**
- **In addition to the audit of the consolidated financial statements, the auditor has other reporting responsibilities required under local law.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Consolidated Financial Statements[15]

We have audited the accompanying consolidated financial statements of ABC Company and its subsidiaries, which comprise the consolidated balance sheet as at December 31, 20X1, and the consolidated income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[16] *Responsibility for the Consolidated Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these consolidated financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[17] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of consolidated financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

15 The sub-title "Report on the Consolidated Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

16 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

17 Where management's responsibility is to prepare consolidated financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of consolidated financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these consolidated financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the consolidated financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the consolidated financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the consolidated financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[18] of the consolidated financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[19] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the consolidated financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our adverse audit opinion.

Basis for Adverse Opinion

As explained in Note X, the company has not consolidated the financial statements of subsidiary XYZ Company it acquired during 20X1 because it has not yet been able to ascertain the fair values of certain of the subsidiary's material assets and liabilities at the acquisition date. This investment is therefore accounted for on a cost basis. Under International Financial Reporting Standards, the subsidiary should have been consolidated because it is controlled by the company. Had XYZ been consolidated, many elements in the accompanying financial statements would have been materially affected. The effects on the consolidated financial statements of the failure to consolidate have not been determined.

---

18 In the case of footnote 17, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of consolidated financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

19 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the consolidated financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the consolidated financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 17, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of consolidated financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Adverse Opinion

In our opinion, because of the significance of the matter discussed in the Basis for Adverse Opinion paragraph, the consolidated financial statements do not present fairly (or *do not give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company and its subsidiaries as at December 31, 20X1, and (*of*) their financial performance and their cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 3:

Circumstances include the following:

- **Audit of a complete set of general purpose financial statements prepared by management of the entity in accordance with International Financial Reporting Standards.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **The auditor was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence regarding an investment in a foreign affiliate. The possible effects of the inability to obtain sufficient appropriate audit evidence are deemed to be material but not pervasive to the financial statements.**
- **In addition to the audit of the financial statements, the auditor has other reporting responsibilities required under local law.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[20]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[21] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[22] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on

20 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

21 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

22 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[23] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[24] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our qualified audit opinion.

Basis for Qualified Opinion

ABC Company's investment in XYZ Company, a foreign associate acquired during the year and accounted for by the equity method, is carried at xxx on the balance sheet as at December 31, 20X1, and ABC's share of XYZ's net income of xxx is included in ABC's income for the year then ended. We were unable to obtain sufficient appropriate audit evidence about the carrying amount of ABC's investment in XYZ as at December 31, 20X1 and ABC's share of XYZ's net income for the year because we were denied access to the financial information, management, and the auditors of XYZ. Consequently, we were unable to determine whether any adjustments to these amounts were necessary.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the possible effects of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the financial statements present fairly, in all material

---

23 In the case of footnote 22, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

24 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 22, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 4:

Circumstances include the following:

- **Audit of a complete set of general purpose financial statements prepared by management of the entity in accordance with International Financial Reporting Standards.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **The auditor was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence about a single element of the financial statements. That is, the auditor was also unable to obtain audit evidence about the financial information of a joint venture investment that represents over 90% of the company's net assets. The possible effects of this inability to obtain sufficient appropriate audit evidence are deemed to be both material and pervasive to the financial statements.**
- **In addition to the audit of the financial statements, the auditor has other reporting responsibilities required under local law.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[25]

We were engaged to audit the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[26] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[27] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

---

25 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

26 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

27 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such …"

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on conducting the audit in accordance with International Standards on Auditing. Because of the matter described in the Basis for Disclaimer of Opinion paragraph, however, we were not able to obtain sufficient appropriate audit evidence to provide a basis for an audit opinion.

Basis for Disclaimer of Opinion

The company's investment in its joint venture XYZ (Country X) Company is carried at xxx on the company's balance sheet, which represents over 90% of the company's net assets as at December 31, 20X1. We were not allowed access to the management and the auditors of XYZ, including XYZ's auditors' audit documentation. As a result, we were unable to determine whether any adjustments were necessary in respect of the company's proportional share of XYZ's assets that it controls jointly, its proportional share of XYZ's liabilities for which it is jointly responsible, its proportional share of XYZ's income and expenses for the year, and the elements making up the statement of changes in equity and cash flow statement.

Disclaimer of Opinion

Because of the significance of the matter described in the Basis for Disclaimer of Opinion paragraph, we have not been able to obtain sufficient appropriate audit evidence to provide a basis for an audit opinion. Accordingly, we do not express an opinion on the financial statements.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 5:

Circumstances include the following:

- **Audit of a complete set of general purpose financial statements prepared by management of the entity in accordance with International Financial Reporting Standards.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **The auditor was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence about multiple elements of the financial statements. That is, the auditor was unable to obtain audit evidence about the entity's inventories and accounts receivable. The possible effects of this inability to obtain sufficient appropriate audit evidence are deemed to be both material and pervasive to the financial statements.**
- **In addition to the audit of the financial statements, the auditor has other reporting responsibilities required under local law.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[28]

We were engaged to audit the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[29] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[30] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

---

28 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

29 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

30 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such …"

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on conducting the audit in accordance with International Standards on Auditing. Because of the matters described in the Basis for Disclaimer of Opinion paragraph, however, we were not able to obtain sufficient appropriate audit evidence to provide a basis for an audit opinion.

Basis for Disclaimer of Opinion

We were not appointed as auditors of the company until after December 31, 20X1 and thus did not observe the counting of physical inventories at the beginning and end of the year. We were unable to satisfy ourselves by alternative means concerning the inventory quantities held at December 31, 20X0 and 20X1 which are stated in the balance sheet at xxx and xxx, respectively. In addition, the introduction of a new computerized accounts receivable system in September 20X1 resulted in numerous errors in accounts receivable. As of the date of our audit report, management was still in the process of rectifying the system deficiencies and correcting the errors. We were unable to confirm or verify by alternative means accounts receivable included in the balance sheet at a total amount of xxx as at December 31, 20X1. As a result of these matters, we were unable to determine whether any adjustments might have been found necessary in respect of recorded or unrecorded inventories and accounts receivable, and the elements making up the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement.

Disclaimer of Opinion

Because of the significance of the matters described in the Basis for Disclaimer of Opinion paragraph, we have not been able to obtain sufficient appropriate audit evidence to provide a basis for an audit opinion. Accordingly, we do not express an opinion on the financial statements.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

ISSAI 1706

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

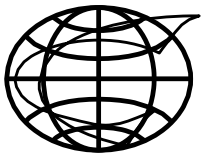
Directriz de auditoría financiera

Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 706, "Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1706

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 706 **Párrafo**

fundamentos

Introducción a la NIA

Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Párrafos de énfasis en el informe del auditor P3–P4

Párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor P5–P6

Comunicación con los encargados de la gobernanza P7–P8

Norma iNterNaCioNal de auditoría 706

introducción

Alcance de la NIA 1–2

Fecha de entrada en vigor 3

objetivo **4**

Definiciones **5**

exigencias

Párrafos de énfasis en el informe del auditor 6–7

Párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor 8

Comunicación con los encargados de la gobernanza 9

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas

Párrafos de énfasis en el informe del auditor A1–A4

Párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor A5–A11

Comunicación con los encargados de la gobernanza A12

apéndice 1: lista de Nia que contienen exigencias para los párrafos de énfasis

apéndice 2: lista de Nia que contienen exigencias para los párrafos sobre otros asuntos

apéndice 3: ejemplo de informe del auditor con un párrafo de énfasis

ISSAI 1706
NOTA dE PráTICA PArA LA NIA (ISA) 706

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 706

Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 706, "Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 706 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 706 trata de las comunicaciones adicionales en el informe de auditoría cuando el auditor considera necesario:

a) Llamar la atención de los usuarios sobre asuntos presentados o revelados en los estados financieros de importancia fundamental para ayudarles a comprender dichos estados financieros.
b) Llamar la atención de los usuarios sobre asuntos distintos a los presentados o revelados en los estados financieros de utilidad para ayudarles a comprender la auditoría y las obligaciones o el informe del auditor.

Los apéndices 1 y 2 identifican las NIA que exigen expresamente al auditor incluir en su informe párrafo de énfasis y párrafos sobre otros asuntos. En esos casos, se aplicarán los requisitos contenidos en esta NIA sobre la forma que han de adoptar dichos párrafos y su colocación.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Párrafos de énfasis en el informe del auditor.
   b) Párrafos sobre otros asuntos en el informe de auditoría.
   c) Comunicación con los encargados de la gobernanza.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 706 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Párrafos de énfasis en el informe del auditor

P3. En el sector público los mandatos o las expectativas en relación con la auditoría pueden ampliar el número de circunstancias pertinentes para su inclusión por los auditores del sector público en un párrafo de énfasis. A continuación se enumeran otros ejemplos de circunstancias, además de los expuestos en el párrafo A1 de la NIA, que puede ser pertinente incluir para su adecuada presentación en los estados financieros:
- Actuaciones legislativas en relación con programas o con el presupuesto.
- Leyes, reglamentos o directivas contradictorios con repercusiones significativas en la entidad.
- Fraude, abusos o pérdidas.
- Operaciones importantes.
- Insuficiencias significativas del control interno.
- Prácticas comerciales cuestionables.
- Operaciones realizadas sin la debida atención al principio de economía.
- Actualizaciones de períodos anteriores.
- Falta de sostenibilidad fiscal.
- Consecuencias para el medio ambiente.
- Cuestiones ligadas a la responsabilidad social de la entidad.
- Cuestiones deontológicas (comportamiento esperado de los funcionarios públicos).
- Empleo ineficaz y antieconómico de los bienes públicos.

P4. Los auditores del sector público pueden también decidir incluir un párrafo de énfasis por una falta de conformidad con las normas que ha sido convenientemente registrada o revelada en los estados financieros, como puede ser el uso indebido de fondos. Ahora bien ese tipo de párrafo de énfasis ligado a una posible falta de conformidad sólo será pertinente si no existe la obligación de emitir una opinión separada sobre el cumplimiento de las normas.

Párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor

P5. Los ejemplos citados en el párrafo P3 pueden aplicarse a los párrafos sobre otros asuntos, según se expone en el párrafo 8 de la NIA, cuando esa información no se revele en los estados financieros.

P6. Es posible que la restricción de la distribución o del uso del informe de auditoría, contemplada en el párrafo A9 de la NIA no constituya una opción en el sector público. El párrafo P12 de la ISSAI 1800[2] ofrece orientaciones suplementarías sobre dicha restricción.

2 ISSAI 1800, "Consideraciones específicasó Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales."

Comunicación con los encargados de la gobernanza

P7. El párrafo 9 de la NIA requiere que el auditor se ponga en comunicación con los encargados de la gobernanza si tiene previsto incluir en su informe un párrafo de énfasis o un párrafo sobre otros asuntos. Los auditores del sector público pueden tener la obligación o tomar la decisión de dirigirse no sólo a los encargados de la gobernanza sino también a otras partes interesadas, como el poder legislativo.

P8. Al remitirse al párrafo A12 de la NIA, puede que los auditores del sector público deban dirigirse a los encargados de la gobernanza para todas las cuestiones incluidas en un párrafo sobre otros asuntos, incluso cuando tengan carácter recurrente, y decidan comunicar estas cuestiones recurrentes a otras partes interesadas como el poder legislativo.

ISSAI 1706
NOTA dE PráTICA PArA LA NIA (ISA) 706

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 706
April 2009

International Standard on Auditing

Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-027-4

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 706

EMPHASIS OF MATTER PARAGRAPHS AND OTHER MATTER PARAGRAPHS IN THE INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1−2
Effective Date	3
Objective	4
Definitions	5
Requirements	
Emphasis of Matter Paragraphs in the Auditor's Report	6−7
Other Matter Paragraphs in the Auditor's Report	8
Communication with Those Charged with Governance	9
Application and Other Explanatory Material	
Emphasis of Matter Paragraphs in the Auditor's Report	A1−A4
Other Matter Paragraphs in the Auditor's Report	A5−A11
Communication with Those Charged with Governance	A12
Appendix 1: List of ISAs Containing Requirements for Emphasis of Matter Paragraphs	
Appendix 2: List of ISAs Containing Requirements for Other Matter Paragraphs	
Appendix 3: Illustration of an Auditor's Report that Includes an Emphasis of Matter Paragraph	

International Standard on Auditing (ISA) 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with additional communication in the auditor's report when the auditor considers it necessary to:

   (a) Draw users' attention to a matter or matters presented or disclosed in the financial statements that are of such importance that they are fundamental to users' understanding of the financial statements; or

   (b) Draw users' attention to any matter or matters other than those presented or disclosed in the financial statements that are relevant to users' understanding of the audit, the auditor's responsibilities or the auditor's report.

2. Appendices 1 and 2 identify ISAs that contain specific requirements for the auditor to include Emphasis of Matter paragraphs or Other Matter paragraphs in the auditor's report. In those circumstances, the requirements in this ISA regarding the form and placement of such paragraphs apply.

Effective Date

3. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

4. The objective of the auditor, having formed an opinion on the financial statements, is to draw users' attention, when in the auditor's judgment it is necessary to do so, by way of clear additional communication in the auditor's report, to:

   (a) A matter, although appropriately presented or disclosed in the financial statements, that is of such importance that it is fundamental to users' understanding of the financial statements; or

   (b) As appropriate, any other matter that is relevant to users' understanding of the audit, the auditor's responsibilities or the auditor's report.

Definitions

5. For the purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Emphasis of Matter paragraph – A paragraph included in the auditor's report that refers to a matter appropriately presented or disclosed in the financial statements that, in the auditor's judgment,

is of such importance that it is fundamental to users' understanding of the financial statements.

(b) Other Matter paragraph – A paragraph included in the auditor's report that refers to a matter other than those presented or disclosed in the financial statements that, in the auditor's judgment, is relevant to users' understanding of the audit, the auditor's responsibilities or the auditor's report.

Requirements

Emphasis of Matter Paragraphs in the Auditor's Report

6. If the auditor considers it necessary to draw users' attention to a matter presented or disclosed in the financial statements that, in the auditor's judgment, is of such importance that it is fundamental to users' understanding of the financial statements, the auditor shall include an Emphasis of Matter paragraph in the auditor's report provided the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence that the matter is not materially misstated in the financial statements. Such a paragraph shall refer only to information presented or disclosed in the financial statements. (Ref: Para. A1-A2)

7. When the auditor includes an Emphasis of Matter paragraph in the auditor's report, the auditor shall:

(a) Include it immediately after the Opinion paragraph in the auditor's report;

(b) Use the heading "Emphasis of Matter," or other appropriate heading;

(c) Include in the paragraph a clear reference to the matter being emphasized and to where relevant disclosures that fully describe the matter can be found in the financial statements; and

(d) Indicate that the auditor's opinion is not modified in respect of the matter emphasized. (Ref: Para. A3-A4)

Other Matter Paragraphs in the Auditor's Report

8. If the auditor considers it necessary to communicate a matter other than those that are presented or disclosed in the financial statements that, in the auditor's judgment, is relevant to users' understanding of the audit, the auditor's responsibilities or the auditor's report and this is not prohibited by law or regulation, the auditor shall do so in a paragraph in the auditor's report, with the heading "Other Matter," or other appropriate heading. The auditor shall include this paragraph immediately after the Opinion paragraph and any Emphasis of Matter paragraph, or elsewhere in the auditor's report

if the content of the Other Matter paragraph is relevant to the Other Reporting Responsibilities section. (Ref: Para. A5-A11)

Communication with Those Charged with Governance

9. If the auditor expects to include an Emphasis of Matter or an Other Matter paragraph in the auditor's report, the auditor shall communicate with those charged with governance regarding this expectation and the proposed wording of this paragraph. (Ref: Para. A12)

***

Application and Other Explanatory Material

Emphasis of Matter Paragraphs in the Auditor's Report

Circumstances in Which an Emphasis of Matter Paragraph May Be Necessary (Ref: Para. 6)

A1. Examples of circumstances where the auditor may consider it necessary to include an Emphasis of Matter paragraph are:

- An uncertainty relating to the future outcome of exceptional litigation or regulatory action.
- Early application (where permitted) of a new accounting standard (for example, a new International Financial Reporting Standard) that has a pervasive effect on the financial statements in advance of its effective date.
- A major catastrophe that has had, or continues to have, a significant effect on the entity's financial position.

A2. A widespread use of Emphasis of Matter paragraphs diminishes the effectiveness of the auditor's communication of such matters. Additionally, to include more information in an Emphasis of Matter paragraph than is presented or disclosed in the financial statements may imply that the matter has not been appropriately presented or disclosed; accordingly, paragraph 6 limits the use of an Emphasis of Matter paragraph to matters presented or disclosed in the financial statements.

Including an Emphasis of Matter Paragraph in the Auditor's Report (Ref: Para. 7)

A3. The inclusion of an Emphasis of Matter paragraph in the auditor's report does not affect the auditor's opinion. An Emphasis of Matter paragraph is not a substitute for either:

(a) The auditor expressing a qualified opinion or an adverse opinion, or disclaiming an opinion, when required by the circumstances of a specific audit engagement (see ISA 705[1]); or

(b) Disclosures in the financial statements that the applicable financial reporting framework requires management to make.

A4. The illustrative report in Appendix 3 includes an Emphasis of Matter paragraph in an auditor's report that contains a qualified opinion.

Other Matter Paragraphs in the Auditor's Report (Ref: Para. 8)

Circumstances in Which an Other Matter Paragraph May Be Necessary

Relevant to Users' Understanding of the Audit

A5. In the rare circumstance where the auditor is unable to withdraw from an engagement even though the possible effect of an inability to obtain sufficient appropriate audit evidence due to a limitation on the scope of the audit imposed by management is pervasive,[2] the auditor may consider it necessary to include an Other Matter paragraph in the auditor's report to explain why it is not possible for the auditor to withdraw from the engagement.

Relevant to Users' Understanding of the Auditor's Responsibilities or the Auditor's Report

A6. Law, regulation or generally accepted practice in a jurisdiction may require or permit the auditor to elaborate on matters that provide further explanation of the auditor's responsibilities in the audit of the financial statements or of the auditor's report thereon. Where relevant, one or more sub-headings may be used that describe the content of the Other Matter paragraph.

A7. An Other Matter paragraph does not deal with circumstances where the auditor has other reporting responsibilities that are in addition to the auditor's responsibility under the ISAs to report on the financial statements (see "Other Reporting Responsibilities" section in ISA 700[3]), or where the auditor has been asked to perform and report on additional specified procedures, or to express an opinion on specific matters.

Reporting on more than one set of financial statements

A8. An entity may prepare one set of financial statements in accordance with a general purpose framework (for example, the national framework) and another set of financial statements in accordance with another general

1 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

2 See paragraph 13(b)(ii) of ISA 705 for a discussion of this circumstance.

3 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraphs 38-39.

purpose framework (for example, International Financial Reporting Standards), and engage the auditor to report on both sets of financial statements. If the auditor has determined that the frameworks are acceptable in the respective circumstances, the auditor may include an Other Matter paragraph in the auditor's report, referring to the fact that another set of financial statements has been prepared by the same entity in accordance with another general purpose framework and that the auditor has issued a report on those financial statements.

Restriction on distribution or use of the auditor's report

A9. Financial statements prepared for a specific purpose may be prepared in accordance with a general purpose framework because the intended users have determined that such general purpose financial statements meet their financial information needs. Since the auditor's report is intended for specific users, the auditor may consider it necessary in the circumstances to include an Other Matter paragraph, stating that the auditor's report is intended solely for the intended users, and should not be distributed to or used by other parties.

Including an Other Matter Paragraph in the Auditor's Report

A10. The content of an Other Matter paragraph reflects clearly that such other matter is not required to be presented and disclosed in the financial statements. An Other Matter paragraph does not include information that the auditor is prohibited from providing by law, regulation or other professional standards, for example, ethical standards relating to confidentiality of information. An Other Matter paragraph also does not include information that is required to be provided by management.

A11. The placement of an Other Matter paragraph depends on the nature of the information to be communicated. When an Other Matter paragraph is included to draw users' attention to a matter relevant to their understanding of the audit of the financial statements, the paragraph is included immediately after the Opinion paragraph and any Emphasis of Matter paragraph. When an Other Matter paragraph is included to draw users' attention to a matter relating to Other Reporting Responsibilities addressed in the auditor's report, the paragraph may be included in the section sub-titled "Report on Other Legal and Regulatory Requirements." Alternatively, when relevant to all the auditor's responsibilities or users' understanding of the auditor's report, the Other Matter paragraph may be included as a separate section following the Report on the Financial Statements and the Report on Other Legal and Regulatory Requirements.

Communication with Those Charged with Governance (Ref. Para. 9)

A12. Such communication enables those charged with governance to be made aware of the nature of any specific matters that the auditor intends to highlight in the auditor's report, and provides them with an opportunity to obtain further clarification from the auditor where necessary. Where the inclusion of an Other Matter paragraph on a particular matter in the auditor's report recurs on each successive engagement, the auditor may determine that it is unnecessary to repeat the communication on each engagement.

Appendix 1

(Ref: Para. 2)

List of ISAs Containing Requirements for Emphasis of Matter Paragraphs

This appendix identifies paragraphs in other ISAs in effect for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009, that require the auditor to include an Emphasis of Matter paragraph in the auditor's report in certain circumstances. The list is not a substitute for considering the requirements and related application and other explanatory material in ISAs.

- ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements" – paragraph 19(b)
- ISA 560, "Subsequent Events" – paragraphs 12(b) and 16
- ISA 570, "Going Concern" – paragraph 19
- ISA 800, "Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks" – paragraph 14

Appendix 2

(Ref: Para. 2)

List of ISAs Containing Requirements for Other Matter Paragraphs

This appendix identifies paragraphs in other ISAs in effect for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009, that require the auditor to include an Other Matter paragraph in the auditor's report in certain circumstances. The list is not a substitute for considering the requirements and related application and other explanatory material in ISAs.

- ISA 560, "Subsequent Events" – paragraphs 12(b) and 16
- ISA 710, "Comparative Information—Corresponding Figures and Comparative Financial Statements" – paragraphs 13-14, 16-17 and 19
- ISA 720, "The Auditor's Responsibilities Relating to Other Information in Documents Containing Audited Financial Statements" – paragraph 10(a)

Appendix 3

(Ref: Para. A4)

Illustration of an Auditor's Report that Includes an Emphasis of Matter Paragraph

Circumstances include the following:

- **Audit of a complete set of general purpose financial statements prepared by management of the entity in accordance with International Financial Reporting Standards.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**[1]
- **There is uncertainty relating to a pending exceptional litigation matter.**
- **A departure from the applicable financial reporting framework resulted in a qualified opinion.**
- **In addition to the audit of the financial statements, the auditor has other reporting responsibilities required under local law.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[2]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[3] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[4] and for such internal control as management determines is necessary to enable the

1 ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements."

2 The subtitle "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second subtitle "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

3 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

4 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[5] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[6] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence that we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our qualified audit opinion.

Basis for Qualified Opinion

The company's short-term marketable securities are carried in the balance sheet at xxx. Management has not marked these securities to market but has instead stated them at cost, which constitutes a departure from International Financial Reporting Standards. The company's records indicate that had management marked the marketable securities to market, the company would have recognized an unrealized loss of xxx in the income statement for the year. The carrying amount of the securities in the balance sheet would have been reduced by the same amount at

---

5 In the case of footnote 7, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but nor for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

6 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 7, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

December 31, 20X1, and income tax, net income and shareholders' equity would have been reduced by xxx, xxx and xxx, respectively.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the effects of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the financial statements present fairly, in all material respects (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Emphasis of Matter

We draw attention to Note X to the financial statements which describes the uncertainty[7] related to the outcome of the lawsuit filed against the company by XYZ Company. Our opinion is not qualified in respect of this matter.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

7 In highlighting the uncertainty, the auditor uses the same terminology that is used in the note to the financial statements.

ISSAI 1710

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

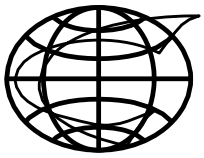
Directriz de auditoría financiera

Información comparativa: cifras correspondientes y estados financieros comparativos

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 710, "Información comparativa: cifras correspondientes y estados financieros comparativos", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1710

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 505 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Alcance de la NIA P3
Presentación de la información de auditoría P4–P5

Norma iNterNaCioNal de auditoría 710
introducción
Alcance de la NIA 1
Naturaleza de la información comparativa 2–3
Fecha de entrada en vigor 4

objetivos **5**

Definiciones **6**

exigencias
Procedimientos de auditoría 7–9
Presentación de la información de auditoría 10–19

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Procedimientos de auditoría A1
Presentación de la información de auditoría A2–A11

apéndice: ejemplos de informes de auditoría

ISSAI 1710
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 710

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 710

Información comparativa: cifras correspondientes y estados financieros comparativos

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 710, "Información comparativa", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 710 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 710 aborda las obligaciones del auditor en relación con la información comparativa en una auditoría de estados financieros. Cuando los estados financieros del ejercicio anterior hayan sido sometidos a revisión por otro auditor o no hayan sido auditados en absoluto, se aplicarán además las exigencias y orientaciones contenidas en la NIA 510[2] en relación con los saldos de apertura.

Naturaleza de la información comparativa

La naturaleza de la información comparativa que se presenta en los estados financieros de una entidad depende de las exigencias contempladas en el marco de información financiera aplicable. Hay dos enfoques distintos de carácter general en torno a las obligaciones de comunicación por el auditor de dicha información comparativa: cifras correspondientes y estados financieros comparativos. El enfoque que debe adoptarse se establece con frecuencia en leyes y regulaciones, pero también puede especificarse en el contrato de auditoría.

Las diferencias esenciales entre los dos enfoques respecto de la comunicación de información de auditoría son las siguientes:

a) Para las cifras correspondientes, la opinión de auditoría sobre los estados financieros se refiere al ejercicio actual.
b) Para los estados financieros comparativos, la opinión de auditoría se refiere a cada ejercicio por el que se presentan los estados financieros.

La NIA 710 expone separadamente las obligaciones de comunicación del auditor para cada enfoque.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI."
2 NIA 510, "Encargos iniciales de auditoría: saldos de apertura."

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
a) Alcance de la NIA.
b) Presentación de la información de auditoría.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 710 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Alcance de la NIA

P3. Según se señala en el párrafo 2 de la NIA, el enfoque que ha de adoptarse respecto de las obligaciones de comunicación de información comparativa suele establecerse en leyes y regulaciones, por lo que los auditores del sector público deberán tener presente el contenido del mandato de auditoría y no sólo los términos del contrato.

Presentación de la información de auditoría

P4. Es menos probable por lo general que las situaciones descritas en los párrafos 13, 17 y 18 de la NIA tengan lugar en el sector público dado que el cometido de auditar los estados financieros puede estar atribuido a la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) en virtud de su mandato. Las situaciones en las que puede aplicarse el concepto del auditor anterior son las de nacionalización y privatización. Este concepto no se aplica cuando los auditores del sector público contratan con terceros la ejecución de una auditoría de estados financieros, pero la responsabilidad de la auditoría sigue recayendo en la EFS. Es menos probable todavía que tengan lugar las situaciones descritas en los párrafos 14 y 19 de la NIA, es decir que no se haya auditado el período anterior.

P5. Si las cifras correspondientes son objeto de modificación, como se expone en el párrafo A3 de la NIA, el auditor no está obligado a hacer referencia a ellas en su informe, pero puede resultar conveniente incluir un párrafo sobre otros asuntos con arreglo a la NIA 706[3].

3 NIA 706, "Párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos en el informe del auditor independiente."

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 710
April 2009

International Standard on Auditing

Comparative Information—Corresponding Figures and Comparative Financial Statements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 710, "Comparative Information—Corresponding Figures and Comparative Financial Statements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-028-1

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 710

COMPARATIVE INFORMATION— CORRESPONDING FIGURES AND COMPARATIVE FINANCIAL STATEMENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

Introduction

Scope of this ISA 1

The Nature of Comparative Information 2-3

Effective Date 4

Objectives 5

Definitions 6

Requirements

Audit Procedures 7-9

Audit Reporting 10-19

Application and Other Explanatory Material

Audit Procedures A1

Audit Reporting A2-A11

Appendix: Illustrations of Auditors' Reports

International Standard on Auditing (ISA) 710, "Comparative Information—Corresponding Figures and Comparative Financial Statements" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to comparative information in an audit of financial statements. When the financial statements of the prior period have been audited by a predecessor auditor or were not audited, the requirements and guidance in ISA 510[1] regarding opening balances also apply.

The Nature of Comparative Information

2. The nature of the comparative information that is presented in an entity's financial statements depends on the requirements of the applicable financial reporting framework. There are two different broad approaches to the auditor's reporting responsibilities in respect of such comparative information: corresponding figures and comparative financial statements. The approach to be adopted is often specified by law or regulation but may also be specified in the terms of engagement.

3. The essential audit reporting differences between the approaches are:

   (a) For corresponding figures, the auditor's opinion on the financial statements refers to the current period only; whereas

   (b) For comparative financial statements, the auditor's opinion refers to each period for which financial statements are presented.

   This ISA addresses separately the auditor's reporting requirements for each approach.

Effective Date

4. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

5. The objectives of the auditor are:

   (a) To obtain sufficient appropriate audit evidence about whether the comparative information included in the financial statements has been presented, in all material respects, in accordance with the requirements for comparative information in the applicable financial reporting framework; and

   (b) To report in accordance with the auditor's reporting responsibilities.

---

1 ISA 510, "Initial Audit Engagements—Opening Balances."

Definitions

6. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Comparative information – The amounts and disclosures included in the financial statements in respect of one or more prior periods in accordance with the applicable financial reporting framework.

   (b) Corresponding figures – Comparative information where amounts and other disclosures for the prior period are included as an integral part of the current period financial statements, and are intended to be read only in relation to the amounts and other disclosures relating to the current period (referred to as "current period figures"). The level of detail presented in the corresponding amounts and disclosures is dictated primarily by its relevance to the current period figures.

   (c) Comparative financial statements – Comparative information where amounts and other disclosures for the prior period are included for comparison with the financial statements of the current period but, if audited, are referred to in the auditor's opinion. The level of information included in those comparative financial statements is comparable with that of the financial statements of the current period.

   For purposes of this ISA, references to "prior period" should be read as "prior periods" when the comparative information includes amounts and disclosures for more than one period.

Requirements

Audit Procedures

7. The auditor shall determine whether the financial statements include the comparative information required by the applicable financial reporting framework and whether such information is appropriately classified. For this purpose, the auditor shall evaluate whether:

   (a) The comparative information agrees with the amounts and other disclosures presented in the prior period or, when appropriate, have been restated; and

   (b) The accounting policies reflected in the comparative information are consistent with those applied in the current period or, if there have been changes in accounting policies, whether those changes have been properly accounted for and adequately presented and disclosed.

8. If the auditor becomes aware of a possible material misstatement in the comparative information while performing the current period audit, the auditor shall perform such additional audit procedures as are necessary in the circumstances to obtain sufficient appropriate audit evidence to

determine whether a material misstatement exists. If the auditor had audited the prior period's financial statements, the auditor shall also follow the relevant requirements of ISA 560.[2] If the prior period financial statements are amended, the auditor shall determine that the comparative information agrees with the amended financial statements.

9. As required by ISA 580,[3] the auditor shall request written representations for all periods referred to in the auditor's opinion. The auditor shall also obtain a specific written representation regarding any restatement made to correct a material misstatement in prior period financial statements that affect the comparative information. (Ref: Para. A1)

Audit Reporting

Corresponding Figures

10. When corresponding figures are presented, the auditor's opinion shall not refer to the corresponding figures except in the circumstances described in paragraphs 11, 12, and 14. (Ref: Para. A2)

11. If the auditor's report on the prior period, as previously issued, included a qualified opinion, a disclaimer of opinion, or an adverse opinion and the matter which gave rise to the modification is unresolved, the auditor shall modify the auditor's opinion on the current period's financial statements. In the Basis for Modification paragraph in the auditor's report, the auditor shall either:

    (a) Refer to both the current period's figures and the corresponding figures in the description of the matter giving rise to the modification when the effects or possible effects of the matter on the current period's figures are material; or

    (b) In other cases, explain that the audit opinion has been modified because of the effects or possible effects of the unresolved matter on the comparability of the current period's figures and the corresponding figures. (Ref: Para. A3-A5)

12. If the auditor obtains audit evidence that a material misstatement exists in the prior period financial statements on which an unmodified opinion has been previously issued, and the corresponding figures have not been properly restated or appropriate disclosures have not been made, the auditor shall express a qualified opinion or an adverse opinion in the auditor's report on the current period financial statements, modified with respect to the corresponding figures included therein. (Ref: Para. A6)

---

2 ISA 560, "Subsequent Events," paragraphs 14-17.

3 ISA 580, "Written Representations," paragraph 14.

Prior Period Financial Statements Audited by a Predecessor Auditor

13. If the financial statements of the prior period were audited by a predecessor auditor and the auditor is not prohibited by law or regulation from referring to the predecessor auditor's report on the corresponding figures and decides to do so, the auditor shall state in an Other Matter paragraph in the auditor's report:

    (a) That the financial statements of the prior period were audited by the predecessor auditor;

    (b) The type of opinion expressed by the predecessor auditor and, if the opinion was modified, the reasons therefore; and

    (c) The date of that report. (Ref: Para. A7)

Prior Period Financial Statements Not Audited

14. If the prior period financial statements were not audited, the auditor shall state in an Other Matter paragraph in the auditor's report that the corresponding figures are unaudited. Such a statement does not, however, relieve the auditor of the requirement to obtain sufficient appropriate audit evidence that the opening balances do not contain misstatements that materially affect the current period's financial statements.[4]

Comparative Financial Statements

15. When comparative financial statements are presented, the auditor's opinion shall refer to each period for which financial statements are presented and on which an audit opinion is expressed. (Ref: Para. A8-A9)

16. When reporting on prior period financial statements in connection with the current period's audit, if the auditor's opinion on such prior period financial statements differs from the opinion the auditor previously expressed, the auditor shall disclose the substantive reasons for the different opinion in an Other Matter paragraph in accordance with ISA 706.[5] (Ref: Para. A10)

Prior Period Financial Statements Audited by a Predecessor Auditor

17. If the financial statements of the prior period were audited by a predecessor auditor, in addition to expressing an opinion on the current period's financial statements, the auditor shall state in an Other Matter paragraph:

    (a) that the financial statements of the prior period were audited by a predecessor auditor;

---

4 ISA 510, paragraph 6.

5 ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report," paragraph 8.

(b) the type of opinion expressed by the predecessor auditor and, if the opinion was modified, the reasons therefore; and

(c) the date of that report,

unless the predecessor auditor's report on the prior period's financial statements is reissued with the financial statements.

18. If the auditor concludes that a material misstatement exists that affects the prior period financial statements on which the predecessor auditor had previously reported without modification, the auditor shall communicate the misstatement with the appropriate level of management and, unless all of those charged with governance are involved in managing the entity,[6] those charged with governance and request that the predecessor auditor be informed. If the prior period financial statements are amended, and the predecessor auditor agrees to issue a new auditor's report on the amended financial statements of the prior period, the auditor shall report only on the current period. (Ref: Para. A11)

Prior Period Financial Statements Not Audited

19. If the prior period financial statements were not audited, the auditor shall state in an Other Matter paragraph that the comparative financial statements are unaudited. Such a statement does not, however, relieve the auditor of the requirement to obtain sufficient appropriate audit evidence that the opening balances do not contain misstatements that materially affect the current period's financial statements.[7]

***

Application and Other Explanatory Material

Audit Procedures

Written Representations (Ref: Para. 9)

A1. In the case of comparative financial statements, the written representations are requested for all periods referred to in the auditor's opinion because management needs to reaffirm that the written representations it previously made with respect to the prior period remain appropriate. In the case of corresponding figures, the written representations are requested for the financial statements of the current period only because the auditor's opinion is on those financial statements, which include the corresponding figures. However, the auditor requests a specific written representation regarding

6 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 13.

7 ISA 510, paragraph 6.

any restatement made to correct a material misstatement in the prior period financial statements that affect the comparative information.

Audit Reporting

Corresponding Figures

No Reference in Auditor's Opinion (Ref: Para. 10)

A2. The auditor's opinion does not refer to the corresponding figures because the auditor's opinion is on the current period financial statements as a whole, including the corresponding figures.

Modification in Auditor's Report on the Prior Period Unresolved (Ref: Para. 11)

A3. When the auditor's report on the prior period, as previously issued, included a qualified opinion, a disclaimer of opinion, or an adverse opinion and the matter which gave rise to the modified opinion is resolved and properly accounted for or disclosed in the financial statements in accordance with the applicable financial reporting framework, the auditor's opinion on the current period need not refer to the previous modification.

A4. When the auditor's opinion on the prior period, as previously expressed, was modified, the unresolved matter that gave rise to the modification may not be relevant to the current period figures. Nevertheless, a qualified opinion, a disclaimer of opinion, or an adverse opinion (as applicable) may be required on the current period's financial statements because of the effects or possible effects of the unresolved matter on the comparability of the current and corresponding figures.

A5. Illustrative examples of the auditor's report if the auditor's report on the prior period included a modified opinion and the matter giving rise to the modification is unresolved are contained in Illustrations 1 and 2 of the Appendix.

Misstatement in Prior Period Financial Statements (Ref: Para. 12)

A6. When the prior period financial statements that are misstated have not been amended and an auditor's report has not been reissued, but the corresponding figures have been properly restated or appropriate disclosures have been made in the current period financial statements, the auditor's report may include an Emphasis of Matter paragraph describing the circumstances and referring to, where relevant, disclosures that fully describe the matter that can be found in the financial statements (see ISA 706).

Prior Period Financial Statements Audited by a Predecessor Auditor (Ref: Para. 13)

A7. An illustrative example of the auditor's report if the prior period financial statements were audited by a predecessor auditor and the auditor is not

prohibited by law or regulation from referring to the predecessor auditor's report on the corresponding figures is contained in Illustration 3 of the Appendix.

Comparative Financial Statements

Reference in Auditor's Opinion (Ref: Para. 15)

A8. Because the auditor's report on comparative financial statements applies to the financial statements for each of the periods presented, the auditor may express a qualified opinion or an adverse opinion, disclaim an opinion, or include an Emphasis of Matter paragraph with respect to one or more periods, while expressing a different auditor's opinion on the financial statements of the other period.

A9. An illustrative example of the auditor's report if the auditor is required to report on both the current and the prior period financial statements in connection with the current year's audit and the prior period included a modified opinion and the matter giving rise to the modification is unresolved, is contained in Illustration 4 of the Appendix.

Opinion on Prior Period Financial Statements Different from Previous Opinion (Ref: Para. 16)

A10. When reporting on the prior period financial statements in connection with the current period's audit, the opinion expressed on the prior period financial statements may be different from the opinion previously expressed if the auditor becomes aware of circumstances or events that materially affect the financial statements of a prior period during the course of the audit of the current period. In some jurisdictions, the auditor may have additional reporting responsibilities designed to prevent future reliance on the auditor's previously issued report on the prior period financial statements.

Prior Period Financial Statements Audited by a Predecessor Auditor (Ref: Para. 18)

A11. The predecessor auditor may be unable or unwilling to reissue the auditor's report on the prior period financial statements. An Other Matter paragraph of the auditor's report may indicate that the predecessor auditor reported on the financial statements of the prior period before amendment. In addition, if the auditor is engaged to audit and obtains sufficient appropriate audit evidence to be satisfied as to the appropriateness of the amendment, the auditor's report may also include the following paragraph:

> As part of our audit of the 20X2 financial statements, we also audited the adjustments described in Note X that were applied to amend the 20X1 financial statements. In our opinion, such adjustments are appropriate and have been properly applied. We were not engaged to audit, review, or apply any procedures to the 20X1 financial statements of the company other than with respect to

the adjustments and, accordingly, we do not express an opinion or any other form of assurance on the 20X1 financial statements taken as a whole.

Appendix

Illustrations of Auditors' Reports

Illustration 1 ⁂ **Corresponding Figures** (Ref: Para. A5)

Report illustrative of the circumstances described in paragraph 11(a), as follows:

- **The auditor's report on the prior period, as previously issued, included a qualified opinion.**
- **The matter giving rise to the modification is unresolved.**
- **The effects or possible effects of the matter on the current period's figures are material and require a modification to the auditor's opinion regarding the current period figures.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[8]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[9] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[10] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on

8 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

9 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

10 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[11] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[12] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our qualified audit opinion.

Basis for Qualified Opinion

As discussed in Note X to the financial statements, no depreciation has been provided in the financial statements, which constitutes a departure from International Financial Reporting Standards. This is the result of a decision taken by management at the start of the preceding financial year and caused us to qualify our audit opinion on the financial statements relating to that year. Based on the straight-line method of depreciation and annual rates of 5% for the building and 20% for the equipment, the loss for the year should be increased by xxx in 20X1 and xxx in 20X0, property, plant and equipment should be reduced by accumulated depreciation of xxx in 20X1 and xxx in 20X0, and the accumulated loss should be increased by xxx in 20X1 and xxx in 20X0.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the effects of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as

---

11 In the case of footnote 10, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

12 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 10, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 2 ± Corresponding Figures (Ref: Para. A5)

Report illustrative of the circumstances described in paragraph 11(b), as follows:

- **The auditor's report on the prior period, as previously issued, included a qualified opinion.**
- **The matter giving rise to the modification is unresolved.**
- **The effects or possible effects of the matter on the current period's figures are immaterial but require a modification to the auditor's opinion because of the effects or possible effects of the unresolved matter on the comparability of the current period's figures and the corresponding figures.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[13]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[14] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[15] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

13 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

14 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

15 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[16] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[17] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our qualified audit opinion.

Basis for Qualified Opinion

Because we were appointed auditors of ABC Company during 20X0, we were not able to observe the counting of the physical inventories at the beginning of that period or satisfy ourselves concerning those inventory quantities by alternative means. Since opening inventories affect the determination of the results of operations, we were unable to determine whether adjustments to the results of operations and opening retained earnings might be necessary for 20X0. Our audit opinion on the financial statements for the period ended December 31, 20X0 was modified accordingly. Our opinion on the current period's financial statements is also modified because of the possible effect of this matter on the comparability of the current period's figures and the corresponding figures.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the possible effects on the corresponding figures of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

---

16 In the case of footnote 15, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

17 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 15, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 3 ± Corresponding Figures (Ref: Para. A7)

Report illustrative of the circumstances described in paragraph 13, as follows:

- **The prior period's financial statements were audited by a predecessor auditor.**
- **The auditor is not prohibited by law or regulation from referring to the predecessor auditor's report on the corresponding figures and decides to do so.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[18]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[19] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[20] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk

18 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

19 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

20 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[21] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[22] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

Other Matter

The financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X0, were audited by another auditor who expressed an unmodified opinion on those statements on March 31, 20X1.

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

---

21 In the case of footnote 20, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

22 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 20, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Illustration 4 ‡ Comparative Financial Statements (Ref: Para. A9)

Report illustrative of the circumstances described in paragraph 15, as follows:

- **Auditor is required to report on both the current period financial statements and the prior period financial statements in connection with the current year's audit.**
- **The auditor's report on the prior period, as previously issued, included a qualified opinion.**
- **The matter giving rise to the modification is unresolved.**
- **The effects or possible effects of the matter on the current period's figures are material to both the current period financial statements and prior period financial statements and require a modification to the auditor's opinion.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

Report on the Financial Statements[23]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheets as at December 31, 20X1 and 20X0, and the income statements, statements of changes in equity and cash flow statements for the years then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's[24] *Responsibility for the Financial Statements*

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards,[25] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audits. We conducted our audits in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan

23 The sub-title "Report on the Financial Statements" is unnecessary in circumstances when the second sub-title "Report on Other Legal and Regulatory Requirements" is not applicable.

24 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

25 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with International Financial Reporting Standards, and for such ..."

21 In the case of footnote 20, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

22 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 20, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[26] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[27] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained in our audits is sufficient and appropriate to provide a basis for our qualified audit opinion.

Basis for Qualified Opinion

As discussed in Note X to the financial statements, no depreciation has been provided in the financial statements, which constitutes a departure from International Financial Reporting Standards. Based on the straight-line method of depreciation and annual rates of 5% for the building and 20% for the equipment, the loss for the year should be increased by xxx in 20X1 and xxx in 20X0, property, plant and equipment should be reduced by accumulated depreciation of xxx in 20X1 and xxx in 20X0, and the accumulated loss should be increased by xxx in 20X1 and xxx in 20X0.

Qualified Opinion

In our opinion, except for the effects of the matter described in the Basis for Qualified Opinion paragraph, the financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1 and 20X0 and (*of*) its financial performance and its cash flows for the years then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

---

26 In the case of footnote 25, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

27 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 25, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Report on Other Legal and Regulatory Requirements

[Form and content of this section of the auditor's report will vary depending on the nature of the auditor's other reporting responsibilities.]

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

ISSAI 1720

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite www.issai.org.

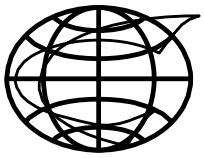
Directriz de auditoría financiera

La responsabilidad del auditor en relación con otra información en documentos que contienen estados financieros auditados

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de auditoría financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 720, "La responsabilidad del auditor en relación con otra información en documentos que contienen estados financieros auditados", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1720

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 720 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público **P3**
Definición de otra información P4
Discrepancias significativas P5
Información con errores materiales respecto de los hechos P6

Norma iNterNaCioNal de auditoría 720
introducción
Alcance de la NIA 1–2
Fecha de entrada en vigor 3

objetivo **4**

Definiciones **5**

exigencias
Lectura de otra información 6–7
Discrepancias significativas 8–13
Información con errores materiales respecto de los hechos 14–16

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Alcance de la NIA A1–A2
Definición de otra información A3–A4
Lectura de otra información A5
Discrepancias significativas A6–A9
Información con errores materiales respecto de los hechos A10–A11

ISSAI 1720
NOTA dE PráTIcA PArA LA NIA (ISA) 720

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 720

La responsabilidad del auditor en relación con otra información en documentos que contienen estados financieros auditados

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 720, ìLa responsabilidad del auditor en relación con otra información en documentos que contienen estados financieros auditadosî, y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 720 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 720 aborda la responsabilidad del auditor en relación con otra información que figure en documentos de estados financieros auditados y su comunicación. En ausencia de una exigencia concreta motivada por circunstancias especiales del encargo de auditoría, la opinión de auditoría no abarcará otra información y el auditor no tiene expresamente que pronunciarse sobre si esa otra información está presentada de forma idónea o no. No obstante, el auditor la examinará porque si contradice de forma significativa los estados financieros, la credibilidad de estos puede verse afectada.

En la NIA 720 la expresión ìdocumentos que contienen estados financieros auditadosî se refiere a los informes anuales (o documentos similares), destinados a propietarios (o personas con similar interés), que incluyen estados financieros auditados y la opinión de auditoría sobre ellos. La NIA puede también aplicarse, y adaptarse en función de las circunstancias si es necesario, a otros documentos que incluyan estados financieros auditados, como los utilizados en las ofertas de acciones.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Definición de otra información.
   b) Discrepancias significativas.
   c) Información con errores materiales respecto de los hechos.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 ”Introducción general a las Directrices de auditoría financiera” de la INTOSAI.”

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 720 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de los estados financieros.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

P3. La NIA 720 contiene disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas con consideraciones específicas a las entidades del sector público en el párrafo A7.

Definición de otra información

P4. El párrafo A3 de la NIA ofrece ejemplos de otra información en documentos que contienen estados financieros auditados. Otros ejemplos propios del sector público pueden ser manifestaciones sobre control interno o información sobre resultados como los siguientes:
- Cotejo de resultados con la información financiera.
- Calidad de los servicios.
- Volumen de trabajo.
- Objetivos de eficiencia y otros instrumentos de medición.

Discrepancias significativas

P5. El párrafo 13 de la NIA exige al auditor manifestar a los encargados de la gobernanza su preocupación cuando la dirección de la entidad se niega a que se realice una revisión necesaria de otra información. Los auditores del sector público pueden tener la obligación o tomar la decisión de comunicar no sólo con los encargados de la gobernanza sino con otras partes interesadas como el poder legislativo.

Información con errores materiales respecto de los hechos

P6. El párrafo 16 de la NIA exige al auditor manifestar a los encargados de la gobernanza su preocupación cuando ha señalado a la dirección de la entidad la existencia de errores materiales respecto a los hechos que aquélla se niega a corregir. Los auditores del sector público pueden tener la obligación o tomar la decisión de comunicar no sólo con los encargados de la gobernanza sino con otras partes interesadas como el poder legislativo.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 720
April 2009

International Standard on Auditing

The Auditor's Responsibilities Relating to Other Information in Documents Containing Audited Financial Statements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 720, "The Auditor's Responsibilities Relating to Other Information in Documents Containing Audited Financial Statements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-029-8

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 720

THE AUDITOR'S RESPONSIBILITIES RELATING TO OTHER INFORMATION IN DOCUMENTS CONTAINING AUDITED FINANCIAL STATEMENTS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-2
Effective Date	3
Objective	4
Definitions	5
Requirements	
Reading Other Information	6-7
Material Inconsistencies	8-13
Material Misstatements of Fact	14-16
Application and Other Explanatory Material	
Scope of this ISA	A1-A2
Definition of Other Information	A3-A4
Reading Other Information	A5
Material Inconsistencies	A6-A9
Material Misstatements of Fact	A10-A11

International Standard on Auditing (ISA) 720, "The Auditor's Responsibilities Relating to Other Information in Documents Containing Audited Financial Statements" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to other information in documents containing audited financial statements and the auditor's report thereon. In the absence of any separate requirement in the particular circumstances of the engagement, the auditor's opinion does not cover other information and the auditor has no specific responsibility for determining whether or not other information is properly stated. However, the auditor reads the other information because the credibility of the audited financial statements may be undermined by material inconsistencies between the audited financial statements and other information. (Ref: Para. A1)

2. In this ISA "documents containing audited financial statements" refers to annual reports (or similar documents), that are issued to owners (or similar stakeholders), containing audited financial statements and the auditor's report thereon. This ISA may also be applied, adapted as necessary in the circumstances, to other documents containing audited financial statements, such as those used in securities offerings.[1] (Ref: Para. A2)

Effective Date

3. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

4. The objective of the auditor is to respond appropriately when documents containing audited financial statements and the auditor's report thereon include other information that could undermine the credibility of those financial statements and the auditor's report.

Definitions

5. For purposes of the ISAs the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Other information – Financial and non-financial information (other than the financial statements and the auditor's report thereon) which is included, either by law, regulation or custom, in a document containing audited financial statements and the auditor's report thereon. (Ref: Para. A3-A4)

   (b) Inconsistency – Other information that contradicts information contained in the audited financial statements. A material inconsistency

[1] See ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 2.

may raise doubt about the audit conclusions drawn from audit evidence previously obtained and, possibly, about the basis for the auditor's opinion on the financial statements.

(c) Misstatement of fact – Other information that is unrelated to matters appearing in the audited financial statements that is incorrectly stated or presented. A material misstatement of fact may undermine the credibility of the document containing audited financial statements.

Requirements

Reading Other Information

6. The auditor shall read the other information to identify material inconsistencies, if any, with the audited financial statements.

7. The auditor shall make appropriate arrangements with management or those charged with governance to obtain the other information prior to the date of the auditor's report. If it is not possible to obtain all the other information prior to the date of the auditor's report, the auditor shall read such other information as soon as practicable. (Ref: Para. A5)

Material Inconsistencies

8. If, on reading the other information, the auditor identifies a material inconsistency, the auditor shall determine whether the audited financial statements or the other information needs to be revised.

Material Inconsistencies Identified in Other Information Obtained Prior to the Date of the Auditor's Report

9. If revision of the audited financial statements is necessary and management refuses to make the revision, the auditor shall modify the opinion in the auditor's report in accordance with ISA 705.[2]

10. If revision of the other information is necessary and management refuses to make the revision, the auditor shall communicate this matter to those charged with governance, unless all of those charged with governance are involved in managing the entity;[3] and

(a) Include in the auditor's report an Other Matter(s) paragraph describing the material inconsistency in accordance with ISA 706;[4] or

---

2 ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report."

3 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance," paragraph 13.

4 ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report," paragraph 8.

(b) Withhold the auditor's report; or

(c) Withdraw from the engagements, where withdrawal is possible under applicable law or regulation. (Ref: Para. A6-A7)

Material Inconsistencies Identified in Other Information Obtained Subsequent to the Date of the Auditor's Report

11. If revision of the audited financial statements is necessary, the auditor shall follow the relevant requirements in ISA 560.[5]

12. If revision of the other information is necessary and management agrees to make the revision, the auditor shall carry out the procedures necessary under the circumstances. (Ref: Para. A8)

13. If revision of the other information is necessary, but management refuses to make the revision, the auditor shall notify those charged with governance, unless all of those charged with governance are involved in managing the entity, of the auditor's concern regarding the other information and take any further appropriate action. (Ref: Para. A9)

Material Misstatements of Fact

14. If, on reading the other information for the purpose of identifying material inconsistencies, the auditor becomes aware of an apparent material misstatement of fact, the auditor shall discuss the matter with management. (Ref: Para. A10)

15. If, following such discussions, the auditor still considers that there is an apparent material misstatement of fact, the auditor shall request management to consult with a qualified third party, such as the entity's legal counsel, and the auditor shall consider the advice received.

16. If the auditor concludes that there is a material misstatement of fact in the other information which management refuses to correct, the auditor shall notify those charged with governance, unless all of those charged with governance are involved in managing the entity, of the auditor's concern regarding the other information and take any further appropriate action. (Ref: Para. A11)

***

[5] ISA 560, "Subsequent Events," paragraphs 10-17.

Application and Other Explanatory Material

Scope of this ISA

Additional Responsibilities, through Statutory or Other Regulatory Requirements, in Relation to Other Information (Ref: Para. 1)

A1. The auditor may have additional responsibilities, through statutory or other regulatory requirements, in relation to other information that are beyond the scope of this ISA. For example, some jurisdictions may require the auditor to apply specific procedures to certain of the other information such as required supplementary data or to express an opinion on the reliability of performance indicators described in the other information. Where there are such obligations, the auditor's additional responsibilities are determined by the nature of the engagement and by law, regulation and professional standards. If such other information is omitted or contains deficiencies, the auditor may be required by law or regulation to refer to the matter in the auditor's report.

Documents Containing Audited Financial Statements (Ref: Para. 2)

Considerations Specific to Smaller Entities

A2. Unless required by law or regulation, smaller entities are less likely to issue documents containing audited financial statements. However, an example of such a document would be where a legal requirement exists for an accompanying report by those charged with governance. Examples of other information that may be included in a document containing the audited financial statements of a smaller entity are a detailed income statement and a management report.

Definition of Other Information (Ref: Para. 5(a))

A3. Other information may comprise, for example:

- A report by management or those charged with governance on operations.
- Financial summaries or highlights.
- Employment data.
- Planned capital expenditures.
- Financial ratios.
- Names of officers and directors.
- Selected quarterly data.

A4. For purposes of the ISAs, other information does not encompass, for example:

- A press release or a transmittal memorandum, such as a covering letter, accompanying the document containing audited financial statements and the auditor's report thereon.
- Information contained in analyst briefings.
- Information contained on the entity's website.

Reading Other Information (Ref: Para. 7)

A5. Obtaining the other information prior to the date of the auditor's report enables the auditor to resolve possible material inconsistencies and apparent material misstatements of fact with management on a timely basis. An agreement with management as to when the other information will be available may be helpful.

Material Inconsistencies

Material Inconsistencies Identified in Other Information Obtained Prior to the Date of the Auditor's Report (Ref: Para. 10)

A6. When management refuses to revise the other information, the auditor may base any decision on what further action to take on advice from the auditor's legal counsel.

Considerations Specific to Public Sector Entities

A7. In the public sector, withdrawal from the engagement or withholding the auditor's report may not be options. In such cases, the auditor may issue a report to the appropriate statutory body giving details of the inconsistency.

Material Inconsistencies Identified in Other Information Obtained Subsequent to the Date of the Auditor's Report (Ref: Para. 12-13)

A8. When management agrees to revise the other information, the auditor's procedures may include reviewing the steps taken by management to ensure that individuals in receipt of the previously issued financial statements, the auditor's report thereon, and the other information are informed of the revision.

A9. When management refuses to make the revision of such other information that the auditor concludes is necessary, appropriate further actions by the auditor may include obtaining advice from the auditor's legal counsel.

Material Misstatements of Fact (Ref: Para. 14-16)

A10. When discussing an apparent material misstatement of fact with management, the auditor may not be able to evaluate the validity of some disclosures included within the other information and management's responses to the auditor's inquiries, and may conclude that valid differences of judgment or opinion exist.

A11. When the auditor concludes that there is a material misstatement of fact that management refuses to correct, appropriate further actions by the auditor may include obtaining advice from the auditor's legal counsel.

ISA 720

LA rESPONSAbILIdAd dEL AudITOr EN rELAcIóN cON OTrA INFOrmAcIóN EN

ISSAI 1800

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

INTOSAI

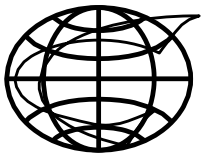
Directriz de auditoría financiera

Consideraciones específicas: Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 800 "Consideraciones específicas. Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1800

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 800 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Consideraciones generales P3
Definiciones de marcos de finalidad especial P4–P6
Consideraciones al aceptar el encargo P7
Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes P8–P11

Norma iNterNaCioNal de auditoría 800
introducción
Alcance de la NIA 1–3
Fecha de entrada en vigor 4

objetivo **5**

Definiciones **6–7**

exigencias
Consideraciones al aceptar el encargo 8
Consideraciones al planificar y ejecutar la auditoría 9–10
Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes 11–14

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Definición de marco de finalidad especial A1–A4
Consideraciones al aceptar el encargo A5–A8
Consideraciones al planificar y ejecutar la auditoría A9–A12
Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes A13–A15

Apéndice: Ejemplos de informes de auditoría de estados financieros de finalidad especial

NOTA dE PrátICA PArA LA NIA (ISA) 800

CONSIdErACIONES ESPECíFICAS: AudITOríAS dE ESTAdOS FINANCIErOS

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 800

Consideraciones específicas: Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 800 "Consideraciones específicas: Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 800 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

Las NIA de la serie 100 a 700 son aplicables a auditorías de estados financieros. La NIA 800 plantea consideraciones específicas cuando dichas NIA se aplican a una auditoría de estados financieros preparados con arreglo a un marco de finalidad especial.

La NIA 800 está escrita en el contexto de una serie completa de estados financieros preparados con arreglo a un marco de finalidad especial. La NIA 805[2] plantea consideraciones específicas cuando se trata de una auditoría de un único estado financiero o de un elemento, cuenta, o partida específicos de un estado financiero.

La NIA 800 no elude las exigencias de las demás NIA ni pretende tratar todas las consideraciones específicas que puedan ser pertinentes en las circunstancias del encargo.

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:

a) Consideraciones generales.
b) Definiciones de marcos de finalidad especial.
c) Consideraciones al aceptar el encargo.
d) Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI".
2 NIA 805, "Consideraciones específicas. Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero".

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 800 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Consideraciones generales

P3. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría, o las obligaciones para las entidades del sector público derivadas de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo pueden suponer objetivos adicionales, entre ellos obligaciones de auditoría o de información, cuando los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o informen sobre la eficacia del control interno. Los encargos para informar sobre estados financieros preparados con arreglo a marcos de finalidad especial también pueden incluir este tipo de objetivos adicionales. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden esperar de los auditores del sector público que notifiquen cualquier caso de falta de conformidad con las normas que hayan detectado durante la auditoría o informen sobre la eficacia del control interno. Así pues, los auditores del sector público han de tomar en consideración estas expectativas y mantenerse atentos a cualquier extremo que pueda dar lugar a falta de conformidad con las normas o de eficacia del control interno al ejecutar auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales.

Definiciones de marcos de finalidad especial

P4. Como señala el subpárrafo 6 b) de la NIA, los estados financieros de finalidad especial son estados financieros preparados con arreglo a un marco concebido para satisfacer las necesidades de información de usuarios específicos.

P5. Además de preparar los estados financieros de finalidad general, una entidad del sector público puede preparar estados financieros para terceros (como órganos reguladores, el poder legislativo u otras partes que ejerzan funciones de supervisión) que estén en condiciones de exigir unos estados a la medida de sus necesidades particulares de información. En algunos entornos, éstos son los únicos estados financieros que elabora la entidad del sector público. Sobre la base del párrafo A4 de la NIA, incluso en el caso en que dichos estados financieros sean los únicos elaborados por la entidad, se considerarán de finalidad especial. Así pues, los auditores del sector público examinarán minuciosamente si el marco de información financiera está concebido para cubrir las necesidades de información financiera de una amplia variedad de usuarios (“marco de finalidad general”) o de usuarios específicos.

P6. El párrafo A1 de la NIA ofrece ejemplos de marcos de finalidad especial. Entre otros ejemplos pueden mencionarse las disposiciones en materia de información financiera de un mecanismo de subvención o de un programa específico del sector público.

Consideraciones al aceptar el encargo

P7. El párrafo 8 de la NIA explica que la comprensión de las medidas adoptadas por la dirección para determinar que el marco de información financiera es aceptable en las circunstancias puede servir al auditor para determinar la admisibilidad de dicho marco con arreglo a las disposiciones de la NIA 210[3]. No obstante, en el sector público, el marco puede estar impuesto por la normativa. El párrafo A6 de la NIA explica que, cuando la normativa establece el marco de información financiera que ha de utilizar la dirección en la preparación de estados financieros de finalidad especial, se presumirá salvo indicación contraria, que dicho marco es aceptable.

Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes

P8. El párrafo 11 de la NIA indica que el auditor debe aplicar las disposiciones de la NIA 700[4] al formarse una opinión. En el sector público, la legislación que rige el mandato de auditoría puede precisar el formato o el contenido que han de utilizarse en el informe del auditor. Cuando los auditores del sector público redacten su informe con arreglo a tal formato o contenido, podrán indicar que la auditoría se ha llevado a cabo de conformidad con las NIA y con la legislación que rige el mandato de auditoría, siempre que el informe incluya, como mínimo, cada uno de los elementos señalados en los subpárrafos 43 a) a i) de la NIA 700[4].

P9. Además de informar sobre si los estados financieros de finalidad especial han sido elaborados de conformidad con el marco de información financiera aplicable, el informe del auditor puede reflejar una obligación adicional de información. En tal caso, el auditor describirá en su informe, en una sección separada, las exigencias de la legislación pertinente o del mandato de auditoría. Asimismo, los auditores del sector público utilizarán para dicha sección el formato o la formulación establecidos si la legislación pertinente o el mandato de auditoría así lo disponen.

P10. Cuando la dirección pueda optar entre distintos marcos de información financiera, el subpárrafo 13 b) de la NIA prescribe que, en la declaración de las obligaciones de la dirección con respecto a los estados financieros de finalidad especial se extienda la referencia al marco aplicable de información financiera para incluir la obligación de determinar que dicho marco es aplicable en las circunstancias del encargo. Como se señala en el párrafo P7, es poco probable que en el sector público la dirección tenga esta opción. En cualquier caso, los auditores del sector público decidirán si extienden la declaración de las obligaciones de la dirección con respecto a los estados financieros de finalidad especial para mencionar la fuente que determina el marco de información financiera aplicado.

3 NIA 210, “Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría,” subpárrafo 6 a).
4 NIA 700, “Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros.”

P11. El párrafo 14 de la NIA establece que el informe del auditor incluya un párrafo de énfasis advirtiendo a los usuarios de que los estados financieros están elaborados con arreglo a un marco de finalidad especial y que en consecuencia los estados financieros pueden no resultar adecuados para otros propósitos. El párrafo A15 de la NIA explica que el auditor también puede plantearse incluir una declaración en su informe en la que conste que éste está destinado únicamente a usuarios específicos y que, dependiendo de la normativa, esto sólo puede conseguirse restringiendo la distribución o el uso del informe. En el sector público esta opción puede no ser posible, puesto que el informe del auditor suele ser un documento público. No obstante, para evitar equívocos a los usuarios del informe, los auditores del sector público incluirán en el mismo la declaración de que los estados financieros se han elaborado con arreglo a un marco de finalidad especial.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 800
April 2009

International Standard on Auditing

Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 800, "Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: *"Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document."* Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-030-4

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 800

SPECIAL CONSIDERATIONS—AUDITS OF FINANCIAL STATEMENTS PREPARED IN ACCORDANCE WITH SPECIAL PURPOSE FRAMEWORKS

(Effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-3
Effective Date	4
Objective	5
Definitions	6-7
Requirements	
Considerations When Accepting the Engagement	8
Considerations When Planning and Performing the Audit	9-10
Forming an Opinion and Reporting Considerations	11-14
Application and Other Explanatory Material	
Definition of Special Purpose Framework	A1-A4
Considerations When Accepting the Engagement	A5-A8
Considerations When Planning and Performing the Audit	A9-A12
Forming an Opinion and Reporting Considerations	A13-A15
Appendix: Illustrations of Auditors' Reports on Special Purpose Financial Statements	

International Standard on Auditing (ISA) 800, "Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. The International Standards on Auditing (ISAs) in the 100-700 series apply to an audit of financial statements. This ISA deals with special considerations in the application of those ISAs to an audit of financial statements prepared in accordance with a special purpose framework.

2. This ISA is written in the context of a complete set of financial statements prepared in accordance with a special purpose framework. ISA 805[1] deals with special considerations relevant to an audit of a single financial statement or of a specific element, account or item of a financial statement.

3. This ISA does not override the requirements of the other ISAs; nor does it purport to deal with all special considerations that may be relevant in the circumstances of the engagement.

Effective Date

4. This ISA is effective for audits of financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objective

5. The objective of the auditor, when applying ISAs in an audit of financial statements prepared in accordance with a special purpose framework, is to address appropriately the special considerations that are relevant to:

   (a) The acceptance of the engagement;

   (b) The planning and performance of that engagement; and

   (c) Forming an opinion and reporting on the financial statements.

Definitions

6. For purposes of the ISAs, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Special purpose financial statements – Financial statements prepared in accordance with a special purpose framework. (Ref: Para. A4)

   (b) Special purpose framework – A financial reporting framework designed to meet the financial information needs of specific users. The financial reporting framework may be a fair presentation framework or a compliance framework.[2] (Ref: Para. A1-A4)

---

1 ISA 805, "Special Considerations—Audits of Single Financial Statements and Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement."

2 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 13(a).

7. Reference to "financial statements" in this ISA means "a complete set of special purpose financial statements, including the related notes." The related notes ordinarily comprise a summary of significant accounting policies and other explanatory information. The requirements of the applicable financial reporting framework determine the form and content of the financial statements, and what constitutes a complete set of financial statements.

Requirements

Considerations When Accepting the Engagement

Acceptability of the Financial Reporting Framework

8. ISA 210 requires the auditor to determine the acceptability of the financial reporting framework applied in the preparation of the financial statements.[3] In an audit of special purpose financial statements, the auditor shall obtain an understanding of: (Ref: Para. A5-A8)

   (a) The purpose for which the financial statements are prepared;

   (b) The intended users; and

   (c) The steps taken by management to determine that the applicable financial reporting framework is acceptable in the circumstances.

Considerations When Planning and Performing the Audit

9. ISA 200 requires the auditor to comply with all ISAs relevant to the audit.[4] In planning and performing an audit of special purpose financial statements, the auditor shall determine whether application of the ISAs requires special consideration in the circumstances of the engagement. (Ref: Para. A9-A12)

10. ISA 315 requires the auditor to obtain an understanding of the entity's selection and application of accounting policies.[5] In the case of financial statements prepared in accordance with the provisions of a contract, the auditor shall obtain an understanding of any significant interpretations of the contract that management made in the preparation of those financial statements. An interpretation is significant when adoption of another reasonable interpretation would have produced a material difference in the information presented in the financial statements.

---

3 ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements," paragraph 6(a).

4 ISA 200, paragraph 18.

5 ISA 315, "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment," paragraph 11(c).

Forming an Opinion and Reporting Considerations

11. When forming an opinion and reporting on special purpose financial statements, the auditor shall apply the requirements in ISA 700.[6] (Ref: Para. A13)

Description of the Applicable Financial Reporting Framework

12. ISA 700 requires the auditor to evaluate whether the financial statements adequately refer to or describe the applicable financial reporting framework.[7] In the case of financial statements prepared in accordance with the provisions of a contract, the auditor shall evaluate whether the financial statements adequately describe any significant interpretations of the contract on which the financial statements are based.

13. ISA 700 deals with the form and content of the auditor's report. In the case of an auditor's report on special purpose financial statements:

(a) The auditor's report shall also describe the purpose for which the financial statements are prepared and, if necessary, the intended users, or refer to a note in the special purpose financial statements that contains that information; and

(b) If management has a choice of financial reporting frameworks in the preparation of such financial statements, the explanation of management's[8] responsibility for the financial statements shall also make reference to its responsibility for determining that the applicable financial reporting framework is acceptable in the circumstances.

Alerting Readers that the Financial Statements Are Prepared in Accordance with a Special Purpose Framework

14. The auditor's report on special purpose financial statements shall include an Emphasis of Matter paragraph alerting users of the auditor's report that the financial statements are prepared in accordance with a special purpose framework and that, as a result, the financial statements may not be suitable for another purpose. The auditor shall include this paragraph under an appropriate heading. (Ref: Para. A14-A15)

***

6 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements."

7 ISA 700, paragraph 15.

8 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

Application and Other Explanatory Material

Definition of Special Purpose Framework (Ref: Para. 6)

A1. Examples of special purpose frameworks are:

- A tax basis of accounting for a set of financial statements that accompany an entity's tax return;
- The cash receipts and disbursements basis of accounting for cash flow information that an entity may be requested to prepare for creditors;
- The financial reporting provisions established by a regulator to meet the requirements of that regulator; or
- The financial reporting provisions of a contract, such as a bond indenture, a loan agreement, or a project grant.

A2. There may be circumstances where a special purpose framework is based on a financial reporting framework established by an authorized or recognized standards setting organization or by law or regulation, but does not comply with all the requirements of that framework. An example is a contract that requires financial statements to be prepared in accordance with most, but not all, of the Financial Reporting Standards of Jurisdiction X. When this is acceptable in the circumstances of the engagement, it is inappropriate for the description of the applicable financial reporting framework in the special purpose financial statements to imply full compliance with the financial reporting framework established by the authorized or recognized standards setting organization or by law or regulation. In the above example of the contract, the description of the applicable financial reporting framework may refer to the financial reporting provisions of the contract, rather than make any reference to the Financial Reporting Standards of Jurisdiction X.

A3. In the circumstances described in paragraph A2, the special purpose framework may not be a fair presentation framework even if the financial reporting framework on which it is based is a fair presentation framework. This is because the special purpose framework may not comply with all the requirements of the financial reporting framework established by the authorized or recognized standards setting organization or by law or regulation that are necessary to achieve fair presentation of the financial statements.

A4. Financial statements prepared in accordance with a special purpose framework may be the only financial statements an entity prepares. In such circumstances, those financial statements may be used by users other than those for whom the financial reporting framework is designed. Despite the broad distribution of the financial statements in those circumstances, the financial statements are still considered to be special purpose financial

statements for purposes of the ISAs. The requirements in paragraphs 13-14 are designed to avoid misunderstandings about the purpose for which the financial statements are prepared.

Considerations When Accepting the Engagement

Acceptability of the Financial Reporting Framework (Ref: Para. 8)

A5. In the case of special purpose financial statements, the financial information needs of the intended users are a key factor in determining the acceptability of the financial reporting framework applied in the preparation of the financial statements.

A6. The applicable financial reporting framework may encompass the financial reporting standards established by an organization that is authorized or recognized to promulgate standards for special purpose financial statements. In that case, those standards will be presumed acceptable for that purpose if the organization follows an established and transparent process involving deliberation and consideration of the views of relevant stakeholders. In some jurisdictions, law or regulation may prescribe the financial reporting framework to be used by management in the preparation of special purpose financial statements for a certain type of entity. For example, a regulator may establish financial reporting provisions to meet the requirements of that regulator. In the absence of indications to the contrary, such a financial reporting framework is presumed acceptable for special purpose financial statements prepared by such entity.

A7. Where the financial reporting standards referred to in paragraph A6 are supplemented by legislative or regulatory requirements, ISA 210 requires the auditor to determine whether any conflicts between the financial reporting standards and the additional requirements exist, and prescribes actions to be taken by the auditor if such conflicts exist.[9]

A8. The applicable financial reporting framework may encompass the financial reporting provisions of a contract, or sources other than those described in paragraphs A6 and A7. In that case, the acceptability of the financial reporting framework in the circumstances of the engagement is determined by considering whether the framework exhibits attributes normally exhibited by acceptable financial reporting frameworks as described in Appendix 2 of ISA 210. In the case of a special purpose framework, the relative importance to a particular engagement of each of the attributes normally exhibited by acceptable financial reporting frameworks is a matter of professional judgment. For example, for purposes of establishing the value of net assets of an entity at the date of its sale, the vendor and the purchaser may have agreed that very prudent estimates of allowances for uncollectible accounts receivable

[9] ISA 210, paragraph 18.

are appropriate for their needs, even though such financial information is not neutral when compared with financial information prepared in accordance with a general purpose framework.

Considerations When Planning and Performing the Audit (Ref: Para. 9)

A9. ISA 200 requires the auditor to comply with (a) relevant ethical requirements, including those pertaining to independence, relating to financial statement audit engagements, and (b) all ISAs relevant to the audit. It also requires the auditor to comply with each requirement of an ISA unless, in the circumstances of the audit, the entire ISA is not relevant or the requirement is not relevant because it is conditional and the condition does not exist. In exceptional circumstances, the auditor may judge it necessary to depart from a relevant requirement in an ISA by performing alternative audit procedures to achieve the aim of that requirement.[10]

A10. Application of some of the requirements of the ISAs in an audit of special purpose financial statements may require special consideration by the auditor. For example, in ISA 320, judgments about matters that are material to users of the financial statements are based on a consideration of the common financial information needs of users as a group.[11] In the case of an audit of special purpose financial statements, however, those judgments are based on a consideration of the financial information needs of the intended users.

A11. In the case of special purpose financial statements, such as those prepared in accordance with the requirements of a contract, management may agree with the intended users on a threshold below which misstatements identified during the audit will not be corrected or otherwise adjusted. The existence of such a threshold does not relieve the auditor from the requirement to determine materiality in accordance with ISA 320 for purposes of planning and performing the audit of the special purpose financial statements.

A12. Communication with those charged with governance in accordance with ISAs is based on the relationship between those charged with governance and the financial statements subject to audit, in particular, whether those charged with governance are responsible for overseeing the preparation of those financial statements. In the case of special purpose financial statements, those charged with governance may not have such a responsibility; for example, when the financial information is prepared solely for management's use. In such cases, the requirements of ISA 260[12] may not be relevant to the audit of the special purpose financial statements, except when the auditor is also responsible for the audit of the entity's general purpose financial statements or, for example,

10 ISA 200, paragraphs 14, 18 and 22-23.

11 ISA 320, "Materiality in Planning and Performing an Audit," paragraph 2.

12 ISA 260, "Communication with Those Charged with Governance."

has agreed with those charged with governance of the entity to communicate to them relevant matters identified during the audit of the special purpose financial statements.

Forming an Opinion and Reporting Considerations (Ref: Para. 11)

A13. The Appendix to this ISA contains illustrations of auditors' reports on special purpose financial statements.

Alerting Readers that the Financial Statements Are Prepared in Accordance with a Special Purpose Framework (Ref: Para. 14)

A14. The special purpose financial statements may be used for purposes other than those for which they were intended. For example, a regulator may require certain entities to place the special purpose financial statements on public record. To avoid misunderstandings, the auditor alerts users of the auditor's report that the financial statements are prepared in accordance with a special purpose framework and, therefore, may not be suitable for another purpose.

Restriction on Distribution or Use (Ref: Para. 14)

A15. In addition to the alert required by paragraph 14, the auditor may consider it appropriate to indicate that the auditor's report is intended solely for the specific users. Depending on the law or regulation of the particular jurisdiction, this may be achieved by restricting the distribution or use of the auditor's report. In these circumstances, the paragraph referred to in paragraph 14 may be expanded to include these other matters, and the heading modified accordingly.

Appendix

(Ref: Para. A13)

Illustrations of Auditors' Reports on Special Purpose Financial Statements

- Illustration 1: An auditor's report on a complete set of financial statements prepared in accordance with the financial reporting provisions of a contract (for purposes of this illustration, a compliance framework).
- Illustration 2: An auditor's report on a complete set of financial statements prepared in accordance with the tax basis of accounting in Jurisdiction X (for purposes of this illustration, a compliance framework).
- Illustration 3: An auditor's report on a complete set of financial statements prepared in accordance with the financial reporting provisions established by a regulator (for purposes of this illustration, a fair presentation framework).

Illustration 1:

Circumstances include the following:

- **The financial statements have been prepared by management of the entity in accordance with the financial reporting provisions of a contract (that is, a special purpose framework) to comply with the provisions of that contract. Management does not have a choice of financial reporting frameworks.**
- **The applicable financial reporting framework is a compliance framework.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **Distribution and use of the auditor's report are restricted.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information. The financial statements have been prepared by management of ABC Company based on the financial reporting provisions of Section Z of the contract dated January 1, 20X1 between ABC Company and DEF Company ("the contract").

Management's[13] Responsibility for the Financial Statements

Management is responsible for the preparation of these financial statements in accordance with the financial reporting provisions of Section Z of the contract, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

[13] Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1 are prepared, in all material respects, in accordance with the financial reporting provisions of Section Z of the contract.

Basis of Accounting and Restriction on Distribution and Use

Without modifying our opinion, we draw attention to Note X to the financial statements, which describes the basis of accounting. The financial statements are prepared to assist ABC Company to comply with the financial reporting provisions of the contract referred to above. As a result, the financial statements may not be suitable for another purpose. Our report is intended solely for ABC Company and DEF Company and should not be distributed to or used by parties other than ABC Company or DEF Company.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 2:

Circumstances include the following:

- **The financial statements have been prepared by management of a partnership in accordance with the tax basis of accounting in Jurisdiction X (that is, a special purpose framework) to assist the partners in preparing their individual income tax returns. Management does not have a choice of financial reporting frameworks.**
- **The applicable financial reporting framework is a compliance framework.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **Distribution of the auditor's report is restricted.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Partnership, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1 and the income statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information. The financial statements have been prepared by management using the tax basis of accounting in Jurisdiction X.

Management's[14] Responsibility for the Financial Statements

Management is responsible for the preparation of these financial statements in accordance with the tax basis of accounting in Jurisdiction X, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of

[14] Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the partnership's preparation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the partnership's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statements of ABC Partnership for the year ended December 31, 20X1 are prepared, in all material respects, in accordance with [describe the applicable income tax law] of Jurisdiction X.

Basis of Accounting and Restriction on Distribution

Without modifying our opinion, we draw attention to Note X to the financial statements, which describes the basis of accounting. The financial statements are prepared to assist the partners of ABC Partnership in preparing their individual income tax returns. As a result, the financial statements may not be suitable for another purpose. Our report is intended solely for ABC Partnership and its partners and should not be distributed to parties other than ABC Partnership or its partners.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 3:

Circumstances include the following:

- **The financial statements have been prepared by management of the entity in accordance with the financial reporting provisions established by a regulator (that is, a special purpose framework) to meet the requirements of that regulator. Management does not have a choice of financial reporting frameworks.**
- **The applicable financial reporting framework is a fair presentation framework.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **Distribution or use of the auditor's report is not restricted.**
- **The Other Matter paragraph refers to the fact that the auditor has also issued an auditor's report on financial statements prepared by ABC Company for the same period in accordance with a general purpose framework.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

We have audited the accompanying financial statements of ABC Company, which comprise the balance sheet as at December 31, 20X1, and the income statement, statement of changes in equity and cash flow statement for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information. The financial statements have been prepared by management based on the financial reporting provisions of Section Y of Regulation Z.

Management's[15] Responsibility for the Financial Statements

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with the financial reporting provisions of Section Y of Regulation Z,[16] and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

15 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

16 Where management's responsibility is to prepare financial statements that give a true and fair view, this may read: "Management is responsible for the preparation of financial statements that give a true and fair view in accordance with the financial reporting provisions of section Y of Regulation Z, and for such …"

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation[17] of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[18] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with the financial reporting provisions of Section Y of Regulation Z.

Basis of Accounting

Without modifying our opinion, we draw attention to Note X to the financial statements, which describes the basis of accounting. The financial statements are prepared to assist ABC Company to meet the requirements of Regulator DEF. As a result, the financial statements may not be suitable for another purpose.

---

17 In the case of footnote 16, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control."

18 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statements, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances." In the case of footnote 16, this may read: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of financial statements that give a true and fair view in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Other Matter

ABC Company has prepared a separate set of financial statements for the year ended December 31, 20X1 in accordance with International Financial Reporting Standards on which we issued a separate auditor's report to the shareholders of ABC Company dated March 31, 20X2.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

ISSAI 1805

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

INTOSAI

Directriz de auditoría financiera

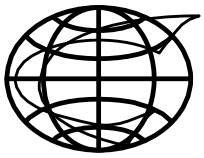
Consideraciones específicas.

Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de Auditoría Financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 805 "Consideraciones específicas. Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

índice de la ISSAI 1805

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 805 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
Contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Consideraciones generales P2
Consideraciones al aceptar el encargo P3–P6
Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes P7–P9

Norma iNterNaCioNal de auditoría 805
introducción
Alcance de la NIA 1–3
Fecha de entrada en vigor 4

objetivo **5**

Definiciones **6**

exigencias
Consideraciones al aceptar el encargo 7–9
Consideraciones al planificar y ejecutar la auditoría 10
Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes 11–17

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas
Alcance de la NIA A1–A4
Consideraciones al aceptar el encargo A5–A9
Consideraciones al planificar y ejecutar la auditoría A10–A14
Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes A15–A18

Apéndice 1: Ejemplos de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero
Apéndice 2: Ejemplos de informes de auditores sobre un estado financiero individual o un elemento concreto de un estado financiero

ISSAI 1805
NOTA dE PráTICA PArA LA NIA (ISA) 805

CONSIdErACIONES ESPECíFICAS. AudITOríA dE uN ESTAdO FINANCIErO INdIvIduAL
1166 O dE CuENTAS, PArTIdAS O ELEmENTOS CONCrETOS dE uN ESTAdO FINANCIErO

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 805

Consideraciones específicas. Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 805 "Consideraciones específicas. Auditoría de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 805 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. En el caso de auditorías de estados financieros individuales o de cuentas, partidas o elementos concretos preparados en una fecha específica, la NIA 805 entra en vigor para las auditorías de este tipo de información preparada a 14 de diciembre de 2010 o posteriormente. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

Las NIA de la serie 100 a 700 son aplicables a auditorías de estados financieros y deben adaptarse en función de las circunstancias cuando se aplican a auditorías de otra información financiera histórica. La NIA 805 plantea consideraciones específicas cuando dichas NIA se aplican a una auditoría de un único estado financiero o de una cuenta, partida o elemento concretos que pueden estar preparados con arreglo a un marco de finalidad general o bien a un marco de finalidad especial. En este último caso también es aplicable a la auditoría la NIA 800[2]. La NIA 805 no se aplica al informe del auditor de un componente, emitido como resultado del trabajo realizado sobre la información financiera de dicho componente a petición de un equipo auditor en el contexto de una auditoría de estados financieros correspondientes a un grupo (véase la NIA 600[3]). La NIA 805 no elude las exigencias de las otras NIA ni pretende tratar todas las consideraciones específicas que puedan ser pertinentes en las circunstancias del encargo.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI".
2 NIA 800, "Consideraciones específicas: Auditorías de estados financieros elaborados de acuerdo con un marco con finalidades especiales."
3 NIA 600, "Consideraciones específicas - Auditorías de estados financieros correspondientes a un grupo (incluido el trabajo de los auditores de los componentes)."

Contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
a) Consideraciones generales.
b) Consideraciones al aceptar el encargo.
c) Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P1. La NIA 805 es aplicable a los auditores de las entidades del sector público en el desempeño de su función de auditores de un estado financiero individual o de cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero.

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Consideraciones generales

P2. En una auditoría financiera en el sector público los objetivos suelen ir más allá de la emisión de una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (es decir, el alcance de las NIA). El mandato de auditoría, o las obligaciones para las entidades del sector público derivadas de leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, exigencias de política pública o resoluciones del poder legislativo pueden suponer objetivos adicionales, entre ellos obligaciones de auditoría o de información, cuando los auditores del sector público hayan detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o informen sobre la eficacia del control interno. Los encargos para informar sobre un estado financiero individual o una cuenta, partida o elemento concretos de un estado financiero pueden incluir también estos objetivos adicionales. Sin embargo, aun no existiendo objetivos adicionales, los ciudadanos pueden esperar de los auditores del sector público que notifiquen cualquier caso de falta de conformidad con las normas que hayan detectado durante la auditoría o informen sobre la eficacia del control interno. Así pues, los auditores del sector público han de tomar en consideración estas expectativas y mantenerse atentos a cualquier extremo que pueda dar lugar a falta de conformidad con las normas o de eficacia del control interno al ejecutar auditorías de un estado financiero individual o una cuenta, partida o elemento concretos de un estado financiero.

Consideraciones al aceptar el encargo

P3. Al considerar el párrafo 7 de la NIA, los auditores del sector público pueden tener el encargo de auditar estados financieros individuales, cuentas, partidas o elementos concretos de proyectos de auditoría de financiación pública en organizaciones en las que no están encargados de auditar la serie completa de estados financieros. Las orientaciones expuestas en el párrafo A6 de la

NIA, que recomiendan discutir con la dirección si algún otro tipo de encargo no se considera practicable en una auditoría de conformidad con la NIA, no suele ser una opción para los auditores del sector público. Estos pueden verse en la necesidad de determinar y acordar este tipo de cuestiones con el poder legislativo o con quienes estén facultados para dirigir la organización de auditoría.

P4. Una entidad del sector público puede preparar información financiera, incluidos estados financieros individuales y cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero para terceros (como órganos reguladores, el poder legislativo u otras partes que ejerzan funciones de supervisión). Esta información puede estar dentro del alcance del mandato de auditoría de una organización de auditoría del sector público. En tales casos, los auditores del sector público que realicen estas auditorías tendrán muy en cuenta las orientaciones de los párrafos A5 a A9 de la NIA.

P5. Cuando los auditores del sector público tengan el encargo de informar sobre unos estados financieros individuales o cuentas, partidas o elementos concretos de un estado financiero conjuntamente con una auditoría de los estados financieros de la entidad, determinarán si las leyes, reglamentos o el mandato de auditoría pueden prescribir una formulación de la opinión en el informe del auditor que difiera significativamente de las orientaciones proporcionadas en los párrafos A8 y A9 de la NIA. Los párrafos 18 a 21 de la NIA 210[4] tratan de las consideraciones adicionales del auditor al aceptar el encargo.

P6. El párrafo 6 de la NIA explica que la comprensión de las medidas adoptadas por la dirección para determinar que el marco de información financiera es aceptable en las circunstancias puede servir al auditor para determinar la admisibilidad de dicho marco. No obstante, en el sector público, el marco puede estar impuesto por la normativa.

Formación de una opinión y consideraciones en materia de elaboración de informes

P7. En el sector público, la legislación que rige el mandato de auditoría puede precisar el formato o el contenido que han de utilizarse en el informe del auditor. Cuando los auditores del sector público redacten su informe con arreglo a tal formato o contenido, podrán indicar que la auditoría se ha llevado a cabo de conformidad con las NIA y con la legislación que rige el mandato de auditoría, siempre que el informe incluya, como mínimo, cada uno de los elementos señalados en los subpárrafos 43 a) a i) de la NIA 700[5].

P8. Además de informar sobre si el estado financiero individual o el elemento concreto de un estado financiero han sido elaborados de acuerdo con el marco de información financiera aplicable (o con la modalidad de opinión acordada), el informe del auditor puede reflejar una obligación adicional de información. En tal caso, el auditor describirá las exigencias de la legislación o del mandato de auditoría correspondientes.

4 NIA 210, “Acuerdo sobre los términos del contrato de auditoría.”
5 NIA 700, ” Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros.”

P9. El párrafo 14 de la NIA señala que el auditor debe plantearse modificar el informe sobre un elemento concreto de manera similar al informe sobre los estados financieros de la entidad. Los auditores del sector público también estudiarán la posibilidad de modificar el informe sobre un elemento basado en opiniones modificadas en el informe del auditor sobre los estados financieros de la entidad que se refieran a un objetivo adicional. Aun en el caso de que la opinión modificada no se refiera al elemento auditado, los auditores del sector público se plantearán hacer una referencia a tal opinión en el informe sobre el elemento concreto. Entre los factores que pueden afectar la consideración que realice el auditor del sector público se encuentran las exigencias de la legislación o del mandato de auditoría correspondientes, otras disposiciones específicas del encargo, y el hecho de que la omisión de tal referencia en el informe del auditor sobre el elemento concreto pueda conducir a equívocos.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 805
April 2009

International Standard on Auditing

Special Considerations—Audits of Single Financial Statements and Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 805, "Special Considerations—Audits of Single Financial Statements and Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-031-1

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 805

SPECIAL CONSIDERATIONS—AUDITS OF SINGLE FINANCIAL STATEMENTS AND SPECIFIC ELEMENTS, ACCOUNTS OR ITEMS OF A FINANCIAL STATEMENT

(Effective for audits for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1-3
Effective Date	4
Objective	5
Definitions	6
Requirements	
Considerations When Accepting the Engagement	7-9
Considerations When Planning and Performing the Audit	10
Forming an Opinion and Reporting Considerations	11-17
Application and Other Explanatory Material	
Scope of this ISA	A1-A4
Considerations When Accepting the Engagement	A5-A9
Considerations When Planning and Performing the Audit	A10-A14
Forming an Opinion and Reporting Considerations	A15-A18
Appendix 1: Examples of Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement	
Appendix 2: Illustrations of Auditors' Reports on a Single Financial Statement and on a Specific Element of a Financial Statement	

International Standard on Auditing (ISA) 805, "Special Considerations—Audits of Single Financial Statements and Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. The International Standards on Auditing (ISAs) in the 100-700 series apply to an audit of financial statements and are to be adapted as necessary in the circumstances when applied to audits of other historical financial information. This ISA deals with special considerations in the application of those ISAs to an audit of a single financial statement or of a specific element, account or item of a financial statement. The single financial statement or the specific element, account or item of a financial statement may be prepared in accordance with a general or special purpose framework. If prepared in accordance with a special purpose framework, ISA 800[1] also applies to the audit. (Ref: Para. A1-A4)

2. This ISA does not apply to the report of a component auditor, issued as a result of work performed on the financial information of a component at the request of a group engagement team for purposes of an audit of group financial statements (see ISA 600[2]).

3. This ISA does not override the requirements of the other ISAs; nor does it purport to deal with all special considerations that may be relevant in the circumstances of the engagement.

Effective Date

4. This ISA is effective for audits of single financial statements or of specific elements, accounts or items for periods beginning on or after December 15, 2009. In the case of audits of single financial statements or of specific elements, accounts or items of a financial statement prepared as at a specific date, this ISA is effective for audits of such information prepared as at a date on or after December 14, 2010.

Objective

5. The objective of the auditor, when applying ISAs in an audit of a single financial statement or of a specific element, account or item of a financial statement, is to address appropriately the special considerations that are relevant to:

   (a) The acceptance of the engagement;

   (b) The planning and performance of that engagement; and

   (c) Forming an opinion and reporting on the single financial statement or on the specific element, account or item of a financial statement.

---

1 ISA 800, "Special Considerations—Audits of Financial Statements Prepared in Accordance with Special Purpose Frameworks."

2 ISA 600, "Special Considerations—Audits of Group Financial Statements (Including the Work of Component Auditors)."

Definitions

6. For purposes of this ISA, reference to:

   (a) "Element of a financial statement" or "element" means an "element, account or item of a financial statement;"

   (b) "International Financial Reporting Standards" means the International Financial Reporting Standards issued by the International Accounting Standards Board; and

   (c) A single financial statement or to a specific element of a financial statement includes the related notes. The related notes ordinarily comprise a summary of significant accounting policies and other explanatory information relevant to the financial statement or to the element.

Requirements

Considerations When Accepting the Engagement

Application of ISAs

7. ISA 200 requires the auditor to comply with all ISAs relevant to the audit.[3] In the case of an audit of a single financial statement or of a specific element of a financial statement, this requirement applies irrespective of whether the auditor is also engaged to audit the entity's complete set of financial statements. If the auditor is not also engaged to audit the entity's complete set of financial statements, the auditor shall determine whether the audit of a single financial statement or of a specific element of those financial statements in accordance with ISAs is practicable. (Ref: Para. A5-A6)

Acceptability of the Financial Reporting Framework

8. ISA 210 requires the auditor to determine the acceptability of the financial reporting framework applied in the preparation of the financial statements.[4] In the case of an audit of a single financial statement or of a specific element of a financial statement, this shall include whether application of the financial reporting framework will result in a presentation that provides adequate disclosures to enable the intended users to understand the information conveyed in the financial statement or the element, and the effect of material transactions and events on the information conveyed in the financial statement or the element. (Ref: Para. A7)

---

3 ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 18.

4 ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements," paragraph 6(a).

Form of Opinion

9. ISA 210 requires that the agreed terms of the audit engagement include the expected form of any reports to be issued by the auditor.[5] In the case of an audit of a single financial statement or of a specific element of a financial statement, the auditor shall consider whether the expected form of opinion is appropriate in the circumstances. (Ref: Para. A8-A9)

Considerations When Planning and Performing the Audit

10. ISA 200 states that ISAs are written in the context of an audit of financial statements; they are to be adapted as necessary in the circumstances when applied to audits of other historical financial information.[6] [7] In planning and performing the audit of a single financial statement or of a specific element of a financial statement, the auditor shall adapt all ISAs relevant to the audit as necessary in the circumstances of the engagement. (Ref: Para. A10-A14)

Forming an Opinion and Reporting Considerations

11. When forming an opinion and reporting on a single financial statement or on a specific element of a financial statement, the auditor shall apply the requirements in ISA 700,[8] adapted as necessary in the circumstances of the engagement. (Ref: Para. A15-A16)

Reporting on the Entity's Complete Set of Financial Statements and on a Single Financial Statement or on a Specific Element of Those Financial Statements

12. If the auditor undertakes an engagement to report on a single financial statement or on a specific element of a financial statement in conjunction with an engagement to audit the entity's complete set of financial statements, the auditor shall express a separate opinion for each engagement.

13. An audited single financial statement or an audited specific element of a financial statement may be published together with the entity's audited complete set of financial statements. If the auditor concludes that the presentation of the single financial statement or of the specific element of a financial statement does not differentiate it sufficiently from the complete set of financial statements, the auditor shall ask management to rectify the situation. Subject to paragraphs 15 and 16, the auditor shall also differentiate the opinion on the single financial statement or on the specific element of a financial statement from the opinion on the complete set of financial

5 ISA 210, paragraph 10(e).

6 ISA 200, paragraph 2.

7 ISA 200, paragraph 13(f), explains that the term "financial statements" ordinarily refers to a complete set of financial statements as determined by the requirements of the applicable financial reporting framework.

8 ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements."

statements. The auditor shall not issue the auditor's report containing the opinion on the single financial statement or on the specific element of a financial statement until satisfied with the differentiation.

Modified Opinion, Emphasis of Matter Paragraph or Other Matter Paragraph in the Auditor's Report on the Entity's Complete Set of Financial Statements

14. If the opinion in the auditor's report on an entity's complete set of financial statements is modified, or that report includes an Emphasis of Matter paragraph or an Other Matter paragraph, the auditor shall determine the effect that this may have on the auditor's report on a single financial statement or on a specific element of those financial statements. When deemed appropriate, the auditor shall modify the opinion on the single financial statement or on the specific element of a financial statement, or include an Emphasis of Matter paragraph or an Other Matter paragraph in the auditor's report, accordingly. (Ref: Para. A17)

15. If the auditor concludes that it is necessary to express an adverse opinion or disclaim an opinion on the entity's complete set of financial statements as a whole, ISA 705 does not permit the auditor to include in the same auditor's report an unmodified opinion on a single financial statement that forms part of those financial statements or on a specific element that forms part of those financial statements.[9] This is because such an unmodified opinion would contradict the adverse opinion or disclaimer of opinion on the entity's complete set of financial statements as a whole. (Ref: Para. A18)

16. If the auditor concludes that it is necessary to express an adverse opinion or disclaim an opinion on the entity's complete set of financial statements as a whole but, in the context of a separate audit of a specific element that is included in those financial statements, the auditor nevertheless considers it appropriate to express an unmodified opinion on that element, the auditor shall only do so if:

    (a) The auditor is not prohibited by law or regulation from doing so;

    (b) That opinion is expressed in an auditor's report that is not published together with the auditor's report containing the adverse opinion or disclaimer of opinion; and

    (c) The specific element does not constitute a major portion of the entity's complete set of financial statements.

17. The auditor shall not express an unmodified opinion on a single financial statement of a complete set of financial statements if the auditor has expressed an adverse opinion or disclaimed an opinion on the complete set of financial statements as a whole. This is the case even if the auditor's

[9] ISA 705, "Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report," paragraph 15.

report on the single financial statement is not published together with the auditor's report containing the adverse opinion or disclaimer of opinion. This is because a single financial statement is deemed to constitute a major portion of those financial statements.

***

Application and Other Explanatory Material

Scope of this ISA (Ref: Para. 1)

A1. ISA 200 defines the term "historical financial information" as information expressed in financial terms in relation to a particular entity, derived primarily from that entity's accounting system, about economic events occurring in past time periods or about economic conditions or circumstances at points in time in the past.[10]

A2. ISA 200 defines the term "financial statements" as a structured representation of historical financial information, including related notes, intended to communicate an entity's economic resources or obligations at a point in time or the changes therein for a period of time in accordance with a financial reporting framework. The term ordinarily refers to a complete set of financial statements as determined by the requirements of the applicable financial reporting framework.[11]

A3. ISAs are written in the context of an audit of financial statements;[12] they are to be adapted as necessary in the circumstances when applied to an audit of other historical financial information, such as a single financial statement or a specific element of a financial statement. This ISA assists in this regard. (Appendix 1 lists examples of such other historical financial information.)

A4. A reasonable assurance engagement other than an audit of historical financial information is performed in accordance with International Standard on Assurance Engagements (ISAE) 3000.[13]

Considerations When Accepting the Engagement

Application of ISAs (Ref: Para. 7)

A5. ISA 200 requires the auditor to comply with (a) relevant ethical requirements, including those pertaining to independence, relating to financial statement audit engagements, and (b) all ISAs relevant to the audit. It also requires the auditor to comply with each requirement of an ISA

---

10 ISA 200, paragraph 13(g).

11 ISA 200, paragraph 13(f).

12 ISA 200, paragraph 2.

13 ISAE 3000, "Assurance Engagements Other than Audits or Reviews of Historical Financial Information."

unless, in the circumstances of the audit, the entire ISA is not relevant or the requirement is not relevant because it is conditional and the condition does not exist. In exceptional circumstances, the auditor may judge it necessary to depart from a relevant requirement in an ISA by performing alternative audit procedures to achieve the aim of that requirement.[14]

A6. Compliance with the requirements of ISAs relevant to the audit of a single financial statement or of a specific element of a financial statement may not be practicable when the auditor is not also engaged to audit the entity's complete set of financial statements. In such cases, the auditor often does not have the same understanding of the entity and its environment, including its internal control, as an auditor who also audits the entity's complete set of financial statements. The auditor also does not have the audit evidence about the general quality of the accounting records or other accounting information that would be acquired in an audit of the entity's complete set of financial statements. Accordingly, the auditor may need further evidence to corroborate audit evidence acquired from the accounting records. In the case of an audit of a specific element of a financial statement, certain ISAs require audit work that may be disproportionate to the element being audited. For example, although the requirements of ISA 570[15] are likely to be relevant in the circumstances of an audit of a schedule of accounts receivable, complying with those requirements may not be practicable because of the audit effort required. If the auditor concludes that an audit of a single financial statement or of a specific element of a financial statement in accordance with ISAs may not be practicable, the auditor may discuss with management whether another type of engagement might be more practicable.

Acceptability of the Financial Reporting Framework (Ref: Para. 8)

A7. A single financial statement or a specific element of a financial statement may be prepared in accordance with an applicable financial reporting framework that is based on a financial reporting framework established by an authorized or recognized standards setting organization for the preparation of a complete set of financial statements (for example, International Financial Reporting Standards). If this is the case, determination of the acceptability of the applicable framework may involve considering whether that framework includes all the requirements of the framework on which it is based that are relevant to the presentation of a single financial statement or of a specific element of a financial statement that provides adequate disclosures.

14 ISA 200, paragraphs 14, 18 and 22-23.

15 ISA 570, "Going Concern."

Form of Opinion (Ref: Para. 9)

A8. The form of opinion to be expressed by the auditor depends on the applicable financial reporting framework and any applicable laws or regulations.[16] In accordance with ISA 700:[17]

(a) When expressing an unmodified opinion on a complete set of financial statements prepared in accordance with a fair presentation framework, the auditor's opinion, unless otherwise required by law or regulation, uses one of the following phrases: (i) the financial statements present fairly, in all material respects, in accordance with [the applicable financial reporting framework]; or (ii) the financial statements give a true and fair view in accordance with [the applicable financial reporting framework]; and

(b) When expressing an unmodified opinion on a complete set of financial statements prepared in accordance with a compliance framework, the auditor's opinion states that the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with [the applicable financial reporting framework].

A9. In the case of a single financial statement or of a specific element of a financial statement, the applicable financial reporting framework may not explicitly address the presentation of the financial statement or of the element. This may be the case when the applicable financial reporting framework is based on a financial reporting framework established by an authorized or recognized standards setting organization for the preparation of a complete set of financial statements (for example, International Financial Reporting Standards). The auditor therefore considers whether the expected form of opinion is appropriate in the light of the applicable financial reporting framework. Factors that may affect the auditor's consideration as to whether to use the phrases "presents fairly, in all material respects," or "gives a true and fair view" in the auditor's opinion include:

- Whether the applicable financial reporting framework is explicitly or implicitly restricted to the preparation of a complete set of financial statements.
- Whether the single financial statement or the specific element of a financial statement will:
  - Comply fully with each of those requirements of the framework relevant to the particular financial statement or the particular element, and the presentation of the financial statement or the element include the related notes.

16 ISA 200, paragraph 8.

17 ISA 700, paragraphs 35-36.

- If necessary to achieve fair presentation, provide disclosures beyond those specifically required by the framework or, in exceptional circumstances, depart from a requirement of the framework.

The auditor's decision as to the expected form of opinion is a matter of professional judgment. It may be affected by whether use of the phrases "presents fairly, in all material respects," or "gives a true and fair view" in the auditor's opinion on a single financial statement or on a specific element of a financial statement prepared in accordance with a fair presentation framework is generally accepted in the particular jurisdiction.

Considerations When Planning and Performing the Audit (Ref: Para. 10)

A10. The relevance of each of the ISAs requires careful consideration. Even when only a specific element of a financial statement is the subject of the audit, ISAs such as ISA 240,[18] ISA 550[19] and ISA 570 are, in principle, relevant. This is because the element could be misstated as a result of fraud, the effect of related party transactions, or the incorrect application of the going concern assumption under the applicable financial reporting framework.

A11. Furthermore, ISAs are written in the context of an audit of financial statements; they are to be adapted as necessary in the circumstances when applied to the audit of a single financial statement or of a specific element of a financial statement.[20] For example, written representations from management about the complete set of financial statements would be replaced by written representations about the presentation of the financial statement or the element in accordance with the applicable financial reporting framework.

A12. When auditing a single financial statement or a specific element of a financial statement in conjunction with the audit of the entity's complete set of financial statements, the auditor may be able to use audit evidence obtained as part of the audit of the entity's complete set of financial statements in the audit of the financial statement or the element. ISAs, however, require the auditor to plan and perform the audit of the financial statement or element to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion on the financial statement or on the element.

A13. The individual financial statements that comprise a complete set of financial statements, and many of the elements of those financial statements, including their related notes, are interrelated. Accordingly, when auditing a single financial statement or a specific element of a financial statement, the auditor may not be able to consider the financial statement or the element in isolation. Consequently, the auditor may need to perform procedures in

[18] ISA 240, "The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements."

[19] ISA 550, "Related Parties."

[20] ISA 200, paragraph 2.

relation to the interrelated items to meet the objective of the audit.

A14. Furthermore, the materiality determined for a single financial statement or for a specific element of a financial statement may be lower than the materiality determined for the entity's complete set of financial statements; this will affect the nature, timing and extent of the audit procedures and the evaluation of uncorrected misstatements.

Forming an Opinion and Reporting Considerations (Ref: Para. 11)

A15. ISA 700 requires the auditor, in forming an opinion, to evaluate whether the financial statements provide adequate disclosures to enable the intended users to understand the effect of material transactions and events on the information conveyed in the financial statements.[21] In the case of a single financial statement or of a specific element of a financial statement, it is important that the financial statement or the element, including the related notes, in view of the requirements of the applicable financial reporting framework, provides adequate disclosures to enable the intended users to understand the information conveyed in the financial statement or the element, and the effect of material transactions and events on the information conveyed in the financial statement or the element.

A16. Appendix 2 of this ISA contains illustrations of auditors' reports on a single financial statement and on a specific element of a financial statement.

Modified Opinion, Emphasis of Matter Paragraph or Other Matter Paragraph in the Auditor's Report on the Entity's Complete Set of Financial Statements (Ref: Para. 14-15)

A17. Even when the modified opinion on the entity's complete set of financial statements, Emphasis of Matter paragraph or Other Matter paragraph does not relate to the audited financial statement or the audited element, the auditor may still deem it appropriate to refer to the modification in an Other Matter paragraph in an auditor's report on the financial statement or on the element because the auditor judges it to be relevant to the users' understanding of the audited financial statement or the audited element or the related auditor's report (see ISA 706).[22]

A18. In the auditor's report on an entity's complete set of financial statements, the expression of a disclaimer of opinion regarding the results of operations and cash flows, where relevant, and an unmodified opinion regarding the financial position is permitted since the disclaimer of opinion is being issued in respect of the results of operations and cash flows only and not in respect of the financial statements as a whole.[23]

---

21 ISA 700, paragraph 13(e).

22 ISA 706, "Emphasis of Matter Paragraphs and Other Matter Paragraphs in the Independent Auditor's Report," paragraph 6.

23 ISA 510, "Initial Audit Engagements—Opening Balances," paragraph A8, and ISA 705, paragraph A16.

Appendix 1

(Ref: Para. A3)

Examples of Specific Elements, Accounts or Items of a Financial Statement

- Accounts receivable, allowance for doubtful accounts receivable, inventory, the liability for accrued benefits of a private pension plan, the recorded value of identified intangible assets, or the liability for "incurred but not reported" claims in an insurance portfolio, including related notes.
- A schedule of externally managed assets and income of a private pension plan, including related notes.
- A schedule of net tangible assets, including related notes.
- A schedule of disbursements in relation to a lease property, including explanatory notes.
- A schedule of profit participation or employee bonuses, including explanatory notes.

[11] ISA 800 contains requirements and guidance on the form and content of financial statements prepared in accordance with a special purpose framework.

[27] Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

Appendix 2

(Ref: Para. A16)

Illustrations of Auditors' Reports on a Single Financial Statement and on a Specific Element of a Financial Statement

- Illustration 1: An auditor's report on a single financial statement prepared in accordance with a general purpose framework (for purposes of this illustration, a fair presentation framework).
- Illustration 2: An auditor's report on a single financial statement prepared in accordance with a special purpose framework (for purposes of this illustration, a fair presentation framework).
- Illustration 3: An auditor's report on a specific element, account or item of a financial statement prepared in accordance with a special purpose framework (for purposes of this illustration, a compliance framework).

Illustration 1:

Circumstances include the following:

- **Audit of a balance sheet (that is, a single financial statement).**
- **The balance sheet has been prepared by management of the entity in accordance with the requirements of the Financial Reporting Framework in Jurisdiction X relevant to preparing a balance sheet.**
- **The applicable financial reporting framework is a fair presentation framework designed to meet the common financial information needs of a wide range of users.**
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **The auditor has determined that it is appropriate to use the phrase "presents fairly, in all material respects," in the auditor's opinion.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

We have audited the accompanying balance sheet of ABC Company as at December 31, 20X1 and a summary of significant accounting policies and other explanatory information (together "the financial statement").

Management's[24] Responsibility for the Financial Statement

Management is responsible for the preparation and fair presentation of this financial statement in accordance with those requirements of the Financial Reporting Framework in Jurisdiction X relevant to preparing such a financial statement, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of the financial statement that is free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on the financial statement based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statement is free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statement. The procedures selected depend on the

[11] ISA 800 contains requirements and guidance on the form and content of financial statements prepared in accordance with a special purpose framework.

[24] Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statement, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statement in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control.[25] An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates, if any, made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statement.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statement presents fairly, in all material respects, the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1 in accordance with those requirements of the Financial Reporting Framework in Jurisdiction X relevant to preparing such a financial statement.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

25 In circumstances when the auditor also has responsibility to express an opinion on the effectiveness of internal control in conjunction with the audit of the financial statement, this sentence would be worded as follows: "In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statement in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances."

Illustration 2:

Circumstances include the following:

- **Audit of a statement of cash receipts and disbursements (that is, a single financial statement).**
- **The financial statement has been prepared by management of the entity in accordance with the cash receipts and disbursements basis of accounting to respond to a request for cash flow information received from a creditor. Management has a choice of financial reporting frameworks.**
- **The applicable financial reporting framework is a fair presentation framework designed to meet the financial information needs of specific users.**[26]
- **The auditor has determined that it is appropriate to use the phrase "presents fairly, in all material respects," in the auditor's opinion.**
- **Distribution or use of the auditor's report is not restricted.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

We have audited the accompanying statement of cash receipts and disbursements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1 and a summary of significant accounting policies and other explanatory information (together "the financial statement"). The financial statement has been prepared by management using the cash receipts and disbursements basis of accounting described in Note X.

Management's[27] **Responsibility for the Financial Statement**

Management is responsible for the preparation and fair presentation of this financial statement in accordance with the cash receipts and disbursements basis of accounting described in Note X; this includes determining that the cash receipts and disbursements basis of accounting is an acceptable basis for the preparation of the financial statement in the circumstances, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of the financial statement that is free from material misstatement, whether due to fraud or error.

[26] ISA 800 contains requirements and guidance on the form and content of financial statements prepared in accordance with a special purpose framework.

[27] Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on the financial statement based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statement is free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statement. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statement, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation and fair presentation of the financial statement in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates, if any, made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statement.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statement presents fairly, in all material respects, the cash receipts and disbursements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1 in accordance with the cash receipts and disbursements basis of accounting described in Note X.

Basis of Accounting

Without modifying our opinion, we draw attention to Note X to the financial statement, which describes the basis of accounting. The financial statement is prepared to provide information to XYZ Creditor. As a result, the statement may not be suitable for another purpose.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 3:

Circumstances include the following:

- **Audit of the liability for "incurred but not reported" claims in an insurance portfolio (that is, element, account or item of a financial statement).**
- **The financial information has been prepared by management of the entity in accordance with the financial reporting provisions established by a regulator to meet the requirements of that regulator. Management does not have a choice of financial reporting frameworks.**
- **The applicable financial reporting framework is a compliance framework designed to meet the financial information needs of specific users.**[28]
- **The terms of the audit engagement reflect the description of management's responsibility for the financial statements in ISA 210.**
- **Distribution of the auditor's report is restricted.**

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

[Appropriate Addressee]

We have audited the accompanying schedule of the liability for "incurred but not reported" claims of ABC Insurance Company as at December 31, 20X1 ("the schedule"). The schedule has been prepared by management based on [describe the financial reporting provisions established by the regulator].

Management's[29] **Responsibility for the Schedule**

Management is responsible for the preparation of the schedule in accordance with [describe the financial reporting provisions established by the regulator], and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of the schedule that is free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on the schedule based on our audit. We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the schedule is free from material misstatement.

---

28 ISA 800 contains requirements and guidance on the form and content of financial statements prepared in accordance with a special purpose framework.

29 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the schedule. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the schedule, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of the schedule in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the schedule.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial information in the schedule of the liability for "incurred but not reported" claims of ABC Insurance Company as at December 31, 20X1 is prepared, in all material respects, in accordance with [describe the financial reporting provisions established by the regulator].

Basis of Accounting and Restriction on Distribution

Without modifying our opinion, we draw attention to Note X to the schedule, which describes the basis of accounting. The schedule is prepared to assist ABC Insurance Company to meet the requirements of Regulator DEF. As a result, the schedule may not be suitable for another purpose. Our report is intended solely for ABC Insurance Company and Regulator DEF and should not be distributed to parties other than ABC Insurance Company or Regulator DEF.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

ISSAI 1810

INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org.

Directriz de auditoría financiera

Encargos para informar sobre estados financieros resumidos

Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI

Subcomité Para Directrices de auditoría financiera-Secretaría
Riksrevisionen • 114 90 Stockholm • Sweden
Tel.:+46 5171 4000 • Fax:+46 5171 4111 • E-mail: projectsecretariat@riksrevisionen.se

INTOSAI

Secretaría General de la INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel: ++43 (1) 711 71
Fax: ++43 (1) 718 09 69
intosai@rechnungshof.gv.at
http://www.intosai.org

La presente directriz de auditoría financiera se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 810 "Encargos para informar sobre estados financieros resumidos", formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (International Audit and Assurance Standards Board/IAASB) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC). La NIA se ha incluido en la presente directriz con permiso de la IFAC.

Índice de la ISSAI 1810

Nota de PrÁCtiCa Para la Nia 810 **Párrafo**
fundamentos
Introducción a la NIA
contenido de la Nota de Práctica P1

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público **P2**

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público
Informe del auditor sobre estados financieros resumidos P3–P5
restricción sobre la distribución o la utilización, o advertencia a los lectores sobre los principios de la contabilidad P6
Asociación del auditor P7

Norma iNterNaCioNal de auditoría 810
introducción
Alcance de la NIA 1
Fecha de entrada en vigor 2

objetivos **3**

Definiciones **4**

exigencias
Aceptación del encargo 5–7
Naturaleza de los procedimientos 8
modalidad de la opinión 9–11
Calendario de trabajo y hechos posteriores a la fecha del informe del auditor sobre los estados financieros auditados 12–13
Informe del auditor sobre estados financieros resumidos 14–19
restricción sobre la distribución o la utilización, o advertencia a los lectores sobre los principios de la contabilidad 20
datos comparativos 21–22
Información complementaria no auditada presentada con estados financieros resumidos 23
Otra información en documentos que contienen estados financieros resumidos 24
Asociación del auditor 25–26

disposiciones de aplicación y otras disposiciones explicativas **Párrafo**
Aceptación del encargo A1–A7
Evaluación de la disponibilidad de los estados financieros auditados A8
Forma de opinión A9
Calendario de trabajo y hechos posteriores a la fecha del informe del auditor sobre los estados financieros auditados A10
Informe del auditor sobre estados financieros resumidos A11–A15
datos comparativos A16–A17
Información complementaria no auditada presentada con estados financieros resumidos A18
Otra información en documentos que contienen estados financieros resumidos A19
Asociación del auditor A20

Apéndice: Ejemplos de informes sobre estados financieros resumidos

Nota de Práctica[1] para la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 810

Encargos para informar sobre estados financieros resumidos

fundamentos

Esta Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales sobre la NIA 810 "Encargos para informar sobre estados financieros resumidos", y debe leerse conjuntamente con ella. La NIA 810 entra en vigor para las auditorías de estados financieros correspondientes a los períodos que comiencen a partir de 15 de diciembre de 2009. Esta Nota de Práctica será efectiva en la misma fecha que la NIA.

Introducción a la NIA

La NIA 810 establece las obligaciones del auditor cuando tiene el encargo de informar sobre estados financieros resumidos derivados de estados financieros auditados por el mismo auditor de conformidad con las NIA.

contenido de la Nota de Práctica

P1. La Nota de Práctica proporciona orientaciones adicionales para los auditores del sector público en relación con los aspectos siguientes:
   a) Informe del auditor sobre estados financieros resumidos.
   b) restricción sobre la distribución o la utilización, o advertencia a los lectores sobre los principios de la contabilidad.
   c) Asociación del auditor.

aplicabilidad de la Nia en la auditoría del sector público

P2. La NIA 810 es aplicable a los auditores de entidades del sector público cuando tengan el encargo de informar sobre estados financieros resumidos.

1 Todas las Notas de Práctica habrán de leerse conjuntamente con la ISSAI 1000 "Introducción general a las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI".

orientaciones adicionales sobre cuestiones ligadas al sector público

Informe del auditor sobre estados financieros resumidos

P3. Al informar sobre los estados financieros de los que se derivan los estados financieros resumidos, los auditores del sector público pueden haber expresado una opinión adicional a la de si estos han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable. Por ejemplo, pueden haber informado de si han detectado falta de conformidad con las normas en cuestiones presupuestarias o de rendición de cuentas, o expresado una opinión sobre la eficacia del control interno. En tales casos, además de las exigencias expuestas en el párrafo 14 de la NIA, los auditores del sector público incluirán una referencia a dicha opinión adicional en el informe sobre los estados financieros resumidos.

P4. En el sector público, la normativa o el mandato de auditoría pueden definir elementos del informe del auditor, incluidos el formato y el contenido. En estas circunstancias, los auditores aplicarán la formulación prescrita, teniendo en cuenta el párrafo 10 de la NIA.

P5. El párrafo 17 de la NIA también es aplicable cuando el informe del auditor del sector público sobre los estados financieros, del cual se derivan los estados financieros resumidos, contiene una opinión con reservas, un párrafo de énfasis o un párrafo sobre otros asuntos relativos a los objetivos adicionales.

restricción sobre la distribución o la utilización, o advertencia a los lectores sobre los principios de la contabilidad

P6. Teniendo en cuenta el párrafo 20 de la NIA, la restricción de la distribución o de la utilización de un informe de un auditor del sector público no suele ser una opción, puesto que el informe generalmente es un documento público.

Asociación del auditor

P7. Los párrafos 25 y 26 de la NIA instan al auditor a tomar medidas para evitar que se le asocie con estados financieros resumidos sobre los cuales no ha informado. Los auditores del sector público también pueden adoptar otras medidas dependiendo de la legislación aplicable y del mandato de auditoría, que pueden incluir la transmisión de informes oficiales al poder legislativo.

International Auditing and Assurance Standards Board

ISA 810
April 2009

International Standard on Auditing

Engagements to Report on Summary Financial Statements

International Federation of Accountants

International Auditing and Assurance Standards Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York, New York 10017 USA

This International Standard on Auditing (ISA) 810, "Engagements to Report on Summary Financial Statements" was prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), an independent standard-setting body within the International Federation of Accountants (IFAC). The objective of the IAASB is to serve the public interest by setting high quality auditing and assurance standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of practice throughout the world and strengthening public confidence in the global auditing and assurance profession.

This publication may be downloaded free of charge from the IFAC website: http://www.ifac.org. The approved text is published in the English language.

The mission of IFAC is to serve the public interest, strengthen the worldwide accountancy profession and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant.

Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Permission is granted to make copies of this work provided that such copies are for use in academic classrooms or for personal use and are not sold or disseminated and provided that each copy bears the following credit line: "*Copyright © April 2009 by the International Federation of Accountants (IFAC). All rights reserved. Used with permission of IFAC. Contact permissions@ifac.org for permission to reproduce, store or transmit this document.*" Otherwise, written permission from IFAC is required to reproduce, store or transmit, or to make other similar uses of, this document, except as permitted by law. Contact permissions@ifac.org.

ISBN: 978-1-60815-032-8

INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 810

ENGAGEMENTS TO REPORT ON SUMMARY FINANCIAL STATEMENTS

(Effective for engagements for periods beginning on or after December 15, 2009)

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	
Scope of this ISA	1
Effective Date	2
Objectives	3
Definitions	4
Requirements	
Engagement Acceptance	5-7
Nature of Procedures	8
Form of Opinion	9-11
Timing of Work and Events Subsequent to the Date of the Auditor's Report on the Audited Financial Statements	12-13
Auditor's Report on Summary Financial Statements	14-19
Restriction on Distribution or Use or Alerting Readers to the Basis of Accounting	20
Comparatives	21-22
Unaudited Supplementary Information Presented with Summary Financial Statements	23
Other Information in Documents Containing Summary Financial Statements	24
Auditor Association	25-26
Application and Other Explanatory Material	
Engagement Acceptance	A1-A7
Evaluating the Availability of the Audited Financial Statements	A8
Form of Opinion	A9

Timing of Work and Events Subsequent to the Date of the Auditor's Report on the Audited Financial Statements A10

Auditor's Report on Summary Financial Statements A11-A15

Comparatives A16-A17

Unaudited Supplementary Information Presented with Summary Financial Statements A18

Other Information in Documents Containing Summary Financial Statements A19

Auditor Association A20

Appendix: Illustrations of Reports on Summary Financial Statements

---

International Standard on Auditing (ISA) 810, "Engagements to Report on Summary Financial Statements" should be read in conjunction with ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing."

Introduction

Scope of this ISA

1. This International Standard on Auditing (ISA) deals with the auditor's responsibilities relating to an engagement to report on summary financial statements derived from financial statements audited in accordance with ISAs by that same auditor.

Effective Date

2. This ISA is effective for engagements for periods beginning on or after December 15, 2009.

Objectives

3. The objectives of the auditor are:

   (a) To determine whether it is appropriate to accept the engagement to report on summary financial statements; and

   (b) If engaged to report on summary financial statements:

      (i) To form an opinion on the summary financial statements based on an evaluation of the conclusions drawn from the evidence obtained; and

      (ii) To express clearly that opinion through a written report that also describes the basis for that opinion.

Definitions

4. For purposes of this ISA, the following terms have the meanings attributed below:

   (a) Applied criteria – The criteria applied by management in the preparation of the summary financial statements.

   (b) Audited financial statements – Financial statements[1] audited by the auditor in accordance with ISAs, and from which the summary financial statements are derived.

   (c) Summary financial statements – Historical financial information that is derived from financial statements but that contains less detail than the financial statements, while still providing a structured representation consistent with that provided by the financial statements of the entity's economic resources or obligations at a point in time or the changes therein for a period of time.[2] Different

[1] ISA 200, "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing," paragraph 13(f), defines the term "financial statements."

[2] ISA 200, paragraph 13(f).

jurisdictions may use different terminology to describe such historical financial information.

Requirements

Engagement Acceptance

5. The auditor shall accept an engagement to report on summary financial statements in accordance with this ISA only when the auditor has been engaged to conduct an audit in accordance with ISAs of the financial statements from which the summary financial statements are derived. (Ref: Para. A1)

6. Before accepting an engagement to report on summary financial statements, the auditor shall: (Ref: Para. A2)

   (a) Determine whether the applied criteria are acceptable; (Ref: Para. A3-A7)

   (b) Obtain the agreement of management that it acknowledges and understands its responsibility:

      (i) For the preparation of the summary financial statements in accordance with the applied criteria;

      (ii) To make the audited financial statements available to the intended users of the summary financial statements without undue difficulty (or, if law or regulation provides that the audited financial statements need not be made available to the intended users of the summary financial statements and establishes the criteria for the preparation of the summary financial statements, to describe that law or regulation in the summary financial statements); and

      (iii) To include the auditor's report on the summary financial statements in any document that contains the summary financial statements and that indicates that the auditor has reported on them.

   (c) Agree with management the form of opinion to be expressed on the summary financial statements (see paragraphs 9-11).

7. If the auditor concludes that the applied criteria are unacceptable or is unable to obtain the agreement of management set out in paragraph 6(b), the auditor shall not accept the engagement to report on the summary financial statements, unless required by law or regulation to do so. An engagement conducted in accordance with such law or regulation does not comply with this ISA. Accordingly, the auditor's report on the summary financial statements shall not indicate that the engagement was conducted in accordance with this ISA. The auditor shall include appropriate reference to

this fact in the terms of the engagement. The auditor shall also determine the effect that this may have on the engagement to audit the financial statements from which the summary financial statements are derived.

Nature of Procedures

8. The auditor shall perform the following procedures, and any other procedures that the auditor may consider necessary, as the basis for the auditor's opinion on the summary financial statements:

   (a) Evaluate whether the summary financial statements adequately disclose their summarized nature and identify the audited financial statements.

   (b) When summary financial statements are not accompanied by the audited financial statements, evaluate whether they describe clearly:

      (i) From whom or where the audited financial statements are available; or

      (ii) The law or regulation that specifies that the audited financial statements need not be made available to the intended users of the summary financial statements and establishes the criteria for the preparation of the summary financial statements.

   (c) Evaluate whether the summary financial statements adequately disclose the applied criteria.

   (d) Compare the summary financial statements with the related information in the audited financial statements to determine whether the summary financial statements agree with or can be recalculated from the related information in the audited financial statements.

   (e) Evaluate whether the summary financial statements are prepared in accordance with the applied criteria.

   (f) Evaluate, in view of the purpose of the summary financial statements, whether the summary financial statements contain the information necessary, and are at an appropriate level of aggregation, so as not to be misleading in the circumstances.

   (g) Evaluate whether the audited financial statements are available to the intended users of the summary financial statements without undue difficulty, unless law or regulation provides that they need not be made available and establishes the criteria for the preparation of the summary financial statements. (Ref: Para. A8)

Form of Opinion

9. When the auditor has concluded that an unmodified opinion on the summary financial statements is appropriate, the auditor's opinion shall,

unless otherwise required by law or regulation, use one of the following phrases: (Ref: Para. A9)

(a) The summary financial statements are consistent, in all material respects, with the audited financial statements, in accordance with [the applied criteria]; or

(b) The summary financial statements are a fair summary of the audited financial statements, in accordance with [the applied criteria].

10. If law or regulation prescribes the wording of the opinion on summary financial statements in terms that are different from those described in paragraph 9, the auditor shall:

(a) Apply the procedures described in paragraph 8 and any further procedures necessary to enable the auditor to express the prescribed opinion; and

(b) Evaluate whether users of the summary financial statements might misunderstand the auditor's opinion on the summary financial statements and, if so, whether additional explanation in the auditor's report on the summary financial statements can mitigate possible misunderstanding.

11. If, in the case of paragraph 10(b), the auditor concludes that additional explanation in the auditor's report on the summary financial statements cannot mitigate possible misunderstanding, the auditor shall not accept the engagement, unless required by law or regulation to do so. An engagement conducted in accordance with such law or regulation does not comply with this ISA. Accordingly, the auditor's report on the summary financial statements shall not indicate that the engagement was conducted in accordance with this ISA.

Timing of Work and Events Subsequent to the Date of the Auditor's Report on the Audited Financial Statements

12. The auditor's report on the summary financial statements may be dated later than the date of the auditor's report on the audited financial statements. In such cases, the auditor's report on the summary financial statements shall state that the summary financial statements and audited financial statements do not reflect the effects of events that occurred subsequent to the date of the auditor's report on the audited financial statements that may require adjustment of, or disclosure in, the audited financial statements. (Ref: Para. A10)

13. The auditor may become aware of facts that existed at the date of the auditor's report on the audited financial statements, but of which the auditor previously was unaware. In such cases, the auditor shall not issue the auditor's report on the summary financial statements until the auditor's

consideration of such facts in relation to the audited financial statements in accordance with ISA 560[3] has been completed.

Auditor's Report on Summary Financial Statements

Elements of the Auditor's Report

14. The auditor's report on summary financial statements shall include the following elements:[4] (Ref: Para. A15)

    (a) A title clearly indicating it as the report of an independent auditor. (Ref: Para. A11)

    (b) An addressee. (Ref: Para. A12)

    (c) An introductory paragraph that:

        (i) Identifies the summary financial statements on which the auditor is reporting, including the title of each statement included in the summary financial statements; (Ref: Para. A13)

        (ii) Identifies the audited financial statements;

        (iii) Refers to the auditor's report on the audited financial statements, the date of that report, and, subject to paragraphs 17-18, the fact that an unmodified opinion is expressed on the audited financial statements;

        (iv) If the date of the auditor's report on the summary financial statements is later than the date of the auditor's report on the audited financial statements, states that the summary financial statements and the audited financial statements do not reflect the effects of events that occurred subsequent to the date of the auditor's report on the audited financial statements; and

        (v) A statement indicating that the summary financial statements do not contain all the disclosures required by the financial reporting framework applied in the preparation of the audited financial statements, and that reading the summary financial statements is not a substitute for reading the audited financial statements.

    (d) A description of management's[5] responsibility for the summary financial statements, explaining that management[6] is responsible for

---

3 ISA 560, "Subsequent Events."

4 Paragraphs 17-18, which deal with circumstances where the auditor's report on the audited financial statements has been modified, require additional elements to those listed in this paragraph.

5 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

6 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

the preparation of the summary financial statements in accordance with the applied criteria.

(e) A statement that the auditor is responsible for expressing an opinion on the summary financial statements based on the procedures required by this ISA.

(f) A paragraph clearly expressing an opinion (see paragraphs 9-11).

(g) The auditor's signature.

(h) The date of the auditor's report. (Ref: Para. A14)

(i) The auditor's address.

15. If the addressee of the summary financial statements is not the same as the addressee of the auditor's report on the audited financial statements, the auditor shall evaluate the appropriateness of using a different addressee. (Ref: Para. A12)

16. The auditor shall date the auditor's report on the summary financial statements no earlier than: (Ref: Para. A14)

(a) The date on which the auditor has obtained sufficient appropriate evidence on which to base the opinion, including evidence that the summary financial statements have been prepared and those with the recognized authority have asserted that they have taken responsibility for them; and

(b) The date of the auditor's report on the audited financial statements.

Modifications to the Opinion, Emphasis of Matter Paragraph or Other Matter Paragraph in the Auditor's Report on the Audited Financial Statements (Ref: Para. A15)

17. When the auditor's report on the audited financial statements contains a qualified opinion, an Emphasis of Matter paragraph, or an Other Matter paragraph, but the auditor is satisfied that the summary financial statements are consistent, in all material respects, with or are a fair summary of the audited financial statements, in accordance with the applied criteria, the auditor's report on the summary financial statements shall, in addition to the elements in paragraph 14:

(a) State that the auditor's report on the audited financial statements contains a qualified opinion, an Emphasis of Matter paragraph, or an Other Matter paragraph; and

(b) Describe:

(i) The basis for the qualified opinion on the audited financial statements, and that qualified opinion; or the Emphasis of

Matter or the Other Matter paragraph in the auditor's report on the audited financial statements; and

(ii) The effect thereof on the summary financial statements, if any.

18. When the auditor's report on the audited financial statements contains an adverse opinion or a disclaimer of opinion, the auditor's report on the summary financial statements shall, in addition to the elements in paragraph 14:

(a) State that the auditor's report on the audited financial statements contains an adverse opinion or disclaimer of opinion;

(b) Describe the basis for that adverse opinion or disclaimer of opinion; and

(c) State that, as a result of the adverse opinion or disclaimer of opinion, it is inappropriate to express an opinion on the summary financial statements.

Modified Opinion on the Summary Financial Statements

19. If the summary financial statements are not consistent, in all material respects, with or are not a fair summary of the audited financial statements, in accordance with the applied criteria, and management does not agree to make the necessary changes, the auditor shall express an adverse opinion on the summary financial statements. (Ref: Para. A15)

Restriction on Distribution or Use or Alerting Readers to the Basis of Accounting

20. When distribution or use of the auditor's report on the audited financial statements is restricted, or the auditor's report on the audited financial statements alerts readers that the audited financial statements are prepared in accordance with a special purpose framework, the auditor shall include a similar restriction or alert in the auditor's report on the summary financial statements.

Comparatives

21. If the audited financial statements contain comparatives, but the summary financial statements do not, the auditor shall determine whether such omission is reasonable in the circumstances of the engagement. The auditor shall determine the effect of an unreasonable omission on the auditor's report on the summary financial statements. (Ref: Para. A16)

22. If the summary financial statements contain comparatives that were reported on by another auditor, the auditor's report on the summary financial statements shall also contain the matters that ISA 710) requires the auditor to include in the auditor's report on the audited financial statements.[7] (Ref: Para. A17)

[7] ISA 710, "Comparative Information—Corresponding Figures and Comparative Financial Statements."

Unaudited Supplementary Information Presented with Summary Financial Statements

23. The auditor shall evaluate whether any unaudited supplementary information presented with the summary financial statements is clearly differentiated from the summary financial statements. If the auditor concludes that the entity's presentation of the unaudited supplementary information is not clearly differentiated from the summary financial statements, the auditor shall ask management to change the presentation of the unaudited supplementary information. If management refuses to do so, the auditor shall explain in the auditor's report on the summary financial statements that such information is not covered by that report. (Ref: Para. A18)

Other Information in Documents Containing Summary Financial Statements

24. The auditor shall read other information included in a document containing the summary financial statements and related auditor's report to identify material inconsistencies, if any, with the summary financial statements. If, on reading the other information, the auditor identifies a material inconsistency, the auditor shall determine whether the summary financial statements or the other information needs to be revised. If, on reading the other information, the auditor becomes aware of an apparent material misstatement of fact, the auditor shall discuss the matter with management. (Ref: Para. A19)

Auditor Association

25. If the auditor becomes aware that the entity plans to state that the auditor has reported on summary financial statements in a document containing the summary financial statements, but does not plan to include the related auditor's report, the auditor shall request management to include the auditor's report in the document. If management does not do so, the auditor shall determine and carry out other appropriate actions designed to prevent management from inappropriately associating the auditor with the summary financial statements in that document. (Ref: Para. A20)

26. The auditor may be engaged to report on the financial statements of an entity, while not engaged to report on the summary financial statements. If, in this case, the auditor becomes aware that the entity plans to make a statement in a document that refers to the auditor and the fact that summary financial statements are derived from the financial statements audited by the auditor, the auditor shall be satisfied that:

    (a) The reference to the auditor is made in the context of the auditor's report on the audited financial statements; and

    (b) The statement does not give the impression that the auditor has reported on the summary financial statements.

If (a) or (b) are not met, the auditor shall request management to change the statement to meet them, or not to refer to the auditor in the document. Alternatively, the entity may engage the auditor to report on the summary financial statements and include the related auditor's report in the document. If management does not change the statement, delete the reference to the auditor, or include an auditor's report on the summary financial statements in the document containing the summary financial statements, the auditor shall advise management that the auditor disagrees with the reference to the auditor, and the auditor shall determine and carry out other appropriate actions designed to prevent management from inappropriately referring to the auditor. (Ref: Para. A20)

***

Application and Other Explanatory Material

Engagement Acceptance (Ref: Para. 5-6)

A1. The audit of the financial statements from which the summary financial statements are derived provides the auditor with the necessary knowledge to discharge the auditor's responsibilities in relation to the summary financial statements in accordance with this ISA. Application of this ISA will not provide sufficient appropriate evidence on which to base the opinion on the summary financial statements if the auditor has not also audited the financial statements from which the summary financial statements are derived.

A2. Management's agreement with the matters described in paragraph 6 may be evidenced by its written acceptance of the terms of the engagement.

Criteria (Ref: Para. 6(a))

A3. The preparation of summary financial statements requires management to determine the information that needs to be reflected in the summary financial statements so that they are consistent, in all material respects, with or represent a fair summary of the audited financial statements. Because summary financial statements by their nature contain aggregated information and limited disclosure, there is an increased risk that they may not contain the information necessary so as not to be misleading in the circumstances. This risk increases when established criteria for the preparation of summary financial statements do not exist.

A4. Factors that may affect the auditor's determination of the acceptability of the applied criteria include:

- The nature of the entity;
- The purpose of the summary financial statements;

- The information needs of the intended users of the summary financial statements; and
- Whether the applied criteria will result in summary financial statements that are not misleading in the circumstances.

A5. The criteria for the preparation of summary financial statements may be established by an authorized or recognized standards setting organization or by law or regulation. Similar to the case of financial statements, as explained in ISA 210,[8] in many such cases, the auditor may presume that such criteria are acceptable.

A6. Where established criteria for the preparation of summary financial statements do not exist, criteria may be developed by management, for example, based on practice in a particular industry. Criteria that are acceptable in the circumstances will result in summary financial statements that:

(a) Adequately disclose their summarized nature and identify the audited financial statements;

(b) Clearly describe from whom or where the audited financial statements are available or, if law or regulation provides that the audited financial statements need not be made available to the intended users of the summary financial statements and establishes the criteria for the preparation of the summary financial statements, that law or regulation;

(c) Adequately disclose the applied criteria;

(d) Agree with or can be recalculated from the related information in the audited financial statements; and

(e) In view of the purpose of the summary financial statements, contain the information necessary, and are at an appropriate level of aggregation, so as not to be misleading in the circumstances.

A7. Adequate disclosure of the summarized nature of the summary financial statements and the identity of the audited financial statements, as referred to in paragraph A6(a), may, for example, be provided by a title such as "Summary Financial Statements Prepared from the Audited Financial Statements for the Year Ended December 31, 20X1."

Evaluating the Availability of the Audited Financial Statements (Ref: Para. 8(g))

A8. The auditor's evaluation whether the audited financial statements are available to the intended users of the summary financial statements without undue difficulty is affected by factors such as whether:

[8] ISA 210, "Agreeing the Terms of Audit Engagements," paragraphs A3 and A8-A9.

- The summary financial statements describe clearly from whom or where the audited financial statements are available;
- The audited financial statements are on public record; or
- Management has established a process by which the intended users of the summary financial statements can obtain ready access to the audited financial statements.

Form of Opinion (Ref: Para. 9)

A9. A conclusion, based on an evaluation of the evidence obtained by performing the procedures in paragraph 8, that an unmodified opinion on the summary financial statements is appropriate enables the auditor to express an opinion containing one of the phrases in paragraph 9. The auditor's decision as to which of the phrases to use may be affected by generally accepted practice in the particular jurisdiction.

Timing of Work and Events Subsequent to the Date of the Auditor's Report on the Audited Financial Statements (Ref: Para. 12)

A10. The procedures described in paragraph 8 are often performed during or immediately after the audit of the financial statements. When the auditor reports on the summary financial statements after the completion of the audit of the financial statements, the auditor is not required to obtain additional audit evidence on the audited financial statements, or report on the effects of events that occurred subsequent to the date of the auditor's report on the audited financial statements since the summary financial statements are derived from the audited financial statements and do not update them.

Auditor's Report on Summary Financial Statements

Elements of the Auditor's Report

Title (Ref: Para. 14(a))

A11. A title indicating the report is the report of an independent auditor, for example, "Report of the Independent Auditor," affirms that the auditor has met all of the relevant ethical requirements regarding independence. This distinguishes the report of the independent auditor from reports issued by others.

Addressee (Ref: Para. 14(b), 15)

A12. Factors that may affect the auditor's evaluation of the appropriateness of the addressee of the summary financial statements include the terms of the engagement, the nature of the entity, and the purpose of the summary financial statements.

Introductory Paragraph (Ref: Para. 14(c)(i))

A13. When the auditor is aware that the summary financial statements will be included in a document that contains other information, the auditor may consider, if the form of presentation allows, identifying the page numbers on which the summary financial statements are presented. This helps readers to identify the summary financial statements to which the auditor's report relates.

Date of the Auditor's Report (Ref: Para. 14(h), 16)

A14. The person or persons with recognized authority to conclude that the summary financial statements have been prepared and take responsibility for them depend on the terms of the engagement, the nature of the entity, and the purpose of the summary financial statements.

Illustrations (Ref: Para.14. 17-18, 19)

A15. The Appendix to this ISA contains illustrations of auditors' reports on summary financial statements that:

(a) Contain unmodified opinions;

(b) Are derived from audited financial statements on which the auditor issued modified opinions; and

(c) Contain a modified opinion.

Comparatives (Ref: Para. 21-22)

A16. If the audited financial statements contain comparatives, there is a presumption that the summary financial statements also would contain comparatives. Comparatives in the audited financial statements may be regarded as corresponding figures or as comparative financial information. ISA 710 describes how this difference affects the auditor's report on the financial statements, including, in particular, reference to other auditors who audited the financial statements for the prior period.

A17. Circumstances that may affect the auditor's determination whether an omission of comparatives is reasonable include the nature and objective of the summary financial statements, the applied criteria, and the information needs of the intended users of the summary financial statements.

Unaudited Supplementary Information Presented with Summary Financial Statements (Ref: Para. 23)

A18. ISA 700[9] contains requirements and guidance to be applied when unaudited supplementary information is presented with audited financial statements that,

[9] ISA 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," paragraphs 46-47.

adapted as necessary in the circumstances, may be helpful in applying the requirement in paragraph 23.

Other Information in Documents Containing Summary Financial Statements (Ref: Para. 24)

A19. ISA 720[10] contains requirements and guidance relating to reading other information included in a document containing the audited financial statements and related auditor's report, and responding to material inconsistencies and material misstatements of fact. Adapted as necessary in the circumstances, they may be helpful in applying the requirement in paragraph 24.

Auditor Association (Ref: Para. 25-26)

A20. Other appropriate actions the auditor may take when management does not take the requested action may include informing the intended users and other known third-party users of the inappropriate reference to the auditor. The auditor's course of action depends on the auditor's legal rights and obligations. Consequently, the auditor may consider it appropriate to seek legal advice.

10 ISA 720, "The Auditor's Responsibilities Relating to Other Information in Documents Containing Audited Financial Statements."

Appendix

(Ref: Para. A15)

Illustrations of Reports on Summary Financial Statements

- Illustration 1: An auditor's report on summary financial statements prepared in accordance with established criteria. An unmodified opinion is expressed on the audited financial statements. The auditor's report on the summary financial statements is dated later than the date of the auditor's report on the financial statements from which summary financial statements are derived.
- Illustration 2: An auditor's report on summary financial statements prepared in accordance with criteria developed by management and adequately disclosed in the summary financial statements. The auditor has determined that the applied criteria are acceptable in the circumstances. An unmodified opinion is expressed on the audited financial statements.
- Illustration 3: An auditor's report on summary financial statements prepared in accordance with criteria developed by management and adequately disclosed in the summary financial statements. The auditor has determined that the applied criteria are acceptable in the circumstances. A qualified opinion is expressed on the audited financial statements.
- Illustration 4: An auditor's report on summary financial statements prepared in accordance with criteria developed by management and adequately disclosed in the summary financial statements. The auditor has determined that the applied criteria are acceptable in the circumstances. An adverse opinion is expressed on the audited financial statements.
- Illustration 5: An auditor's report on summary financial statements prepared in accordance with established criteria. An unmodified opinion is expressed on the audited financial statements. The auditor concludes that it is not possible to express an unmodified opinion on the summary financial statements.

Illustration 1:

Circumstances include the following:

- **An unmodified opinion is expressed on the audited financial statements.**
- **Established criteria for the preparation of summary financial statements exist.**
- **The auditor's report on the summary financial statements is dated later than the date of the auditor's report on the financial statements from which the summary financial statements are derived.**

REPORT OF THE INDEPENDENT AUDITOR ON THE SUMMARY FINANCIAL STATEMENTS

[Appropriate Addressee]

The accompanying summary financial statements, which comprise the summary balance sheet as at December 31, 20X1, the summary income statement, summary statement of changes in equity and summary cash flow statement for the year then ended, and related notes, are derived from the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1. We expressed an unmodified audit opinion on those financial statements in our report dated February 15, 20X2. Those financial statements, and the summary financial statements, do not reflect the effects of events that occurred subsequent to the date of our report on those financial statements.

The summary financial statements do not contain all the disclosures required by [describe financial reporting framework applied in the preparation of the audited financial statements of ABC Company]. Reading the summary financial statements, therefore, is not a substitute for reading the audited financial statements of ABC Company.

Management's[11] Responsibility for the Summary Financial Statements

Management is responsible for the preparation of a summary of the audited financial statements in accordance with [describe established criteria].

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on the summary financial statements based on our procedures, which were conducted in accordance with International Standard on Auditing (ISA) 810, "Engagements to Report on Summary Financial Statements."

Opinion

In our opinion, the summary financial statements derived from the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1 are consistent,

[11] Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

in all material respects, with (or *a fair summary of*) those financial statements, in accordance with [describe established criteria].

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 2:

Circumstances include the following:

- **An unmodified opinion is expressed on the audited financial statements.**
- **Criteria are developed by management and adequately disclosed in Note X. The auditor has determined that the criteria are acceptable in the circumstances.**

REPORT OF THE INDEPENDENT AUDITOR ON THE SUMMARY FINANCIAL STATEMENTS

[Appropriate Addressee]

The accompanying summary financial statements, which comprise the summary balance sheet as at December 31, 20X1, the summary income statement, summary statement of changes in equity and summary cash flow statement for the year then ended, and related notes, are derived from the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1. We expressed an unmodified audit opinion on those financial statements in our report dated February 15, 20X2.[12]

The summary financial statements do not contain all the disclosures required by [describe financial reporting framework applied in the preparation of the audited financial statements of ABC Company]. Reading the summary financial statements, therefore, is not a substitute for reading the audited financial statements of ABC Company.

Management's[13] Responsibility for the Summary Financial Statements

Management is responsible for the preparation of a summary of the audited financial statements on the basis described in Note X.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on the summary financial statements based on our procedures, which were conducted in accordance with International Standard on Auditing (ISA) 810, "Engagements to Report on Summary Financial Statements."

Opinion

In our opinion, the summary financial statements derived from the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1 are consistent,

12 When the auditor's report on the summary financial statements is dated later than the date of the auditor's report on the audited financial statements from which it is derived, the following sentence is added to this paragraph: "Those financial statements, and the summary financial statements, do not reflect the effects of events that occurred subsequent to the date of our report on those financial statements."

13 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

in all material respects, with (or *a fair summary of*) those financial statements, on the basis described in Note X.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 3:

Circumstances include the following:

- **A qualified opinion is expressed on the audited financial statements.**
- **Criteria are developed by management and adequately disclosed in Note X. The auditor has determined that the criteria are acceptable in the circumstances.**

REPORT OF THE INDEPENDENT AUDITOR ON THE SUMMARY FINANCIAL STATEMENTS

[Appropriate Addressee]

The accompanying summary financial statements, which comprise the summary balance sheet as at December 31, 20X1, the summary income statement, summary statement of changes in equity and summary cash flow statement for the year then ended, and related notes, are derived from the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1.[14] We expressed a qualified audit opinion on those financial statements in our report dated February 15, 20X2 (see below).

The summary financial statements do not contain all the disclosures required by [describe financial reporting framework applied in the preparation of the audited financial statements of ABC Company]. Reading the summary financial statements, therefore, is not a substitute for reading the audited financial statements of ABC Company.

Management's[15] Responsibility for the Summary Financial Statements

Management is responsible for the preparation of a summary of the audited financial statements on the basis described in Note X.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on the summary financial statements based on our procedures, which were conducted in accordance with International Standard on Auditing (ISA) 810, "Engagements to Report on Summary Financial Statements."

Opinion

In our opinion, the summary financial statements derived from the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1 are consistent,

14 When the auditor's report on the summary financial statements is dated later than the date of the auditor's report on the audited financial statements from which it is derived, the following sentence is added to this paragraph: "Those financial statements, and the summary financial statements, do not reflect the effects of events that occurred subsequent to the date of our report on those financial statements."

15 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

in all material respects, with (or *a fair summary of*) those financial statements, on the basis described in Note X. However, the summary financial statements are misstated to the equivalent extent as the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1.

The misstatement of the audited financial statements is described in our qualified audit opinion in our report dated February 15, 20X2. Our qualified audit opinion is based on the fact that the company's inventories are carried in the balance sheet in those financial statements at xxx. Management has not stated the inventories at the lower of cost and net realizable value but has stated them solely at cost, which constitutes a departure from International Financial Reporting Standards. The company's records indicate that had management stated the inventories at the lower of cost and net realizable value, an amount of xxx would have been required to write the inventories down to their net realizable value. Accordingly, cost of sales would have been increased by xxx, and income tax, net income and shareholders' equity would have been reduced by xxx, xxx and xxx, respectively. Our qualified audit opinion states that, except for the effects of the described matter, those financial statements present fairly, in all material respects, (or *give a true and fair view of*) the financial position of ABC Company as at December 31, 20X1, and (*of*) its financial performance and its cash flows for the year then ended in accordance with International Financial Reporting Standards.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 4:

Circumstances include the following:

- **An adverse opinion is expressed on the audited financial statements.**
- **Criteria are developed by management and adequately disclosed in Note X. The auditor has determined that the criteria are acceptable in the circumstances.**

REPORT OF THE INDEPENDENT AUDITOR ON THE SUMMARY FINANCIAL STATEMENTS

[Appropriate Addressee]

The accompanying summary financial statements, which comprise the summary balance sheet as at December 31, 20X1, the summary income statement, summary statement of changes in equity and summary cash flow statement for the year then ended, and related notes, are derived from the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1.[16]

The summary financial statements do not contain all the disclosures required by [describe financial reporting framework applied in the preparation of the audited financial statements of ABC Company]. Reading the summary financial statements, therefore, is not a substitute for reading the audited financial statements of ABC Company.

Management's[17] Responsibility for the Summary Financial Statements

Management is responsible for the preparation of a summary of the audited financial statements on the basis described in Note X.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on the summary financial statements based on our procedures, which were conducted in accordance with International Standard on Auditing (ISA) 810, "Engagements to Report on Summary Financial Statements."

Denial of Opinion

In our report dated February 15, 20X2, we expressed an adverse audit opinion on the financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1. The basis for our adverse audit opinion was [describe basis for adverse audit opinion]. Our adverse audit opinion stated that [describe adverse audit opinion].

---

16 When the auditor's report on the summary financial statements is dated later than the date of the auditor's report on the audited financial statements from which it is derived, the following sentence is added to this paragraph: "Those financial statements, and the summary financial statements, do not reflect the effects of events that occurred subsequent to the date of our report on those financial statements."

17 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

Because of the significance of the matter discussed above, it is inappropriate to express an opinion on the summary financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1.

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

Illustration 5:

Circumstances include the following:

- **An unmodified opinion is expressed on the audited financial statements.**
- **Established criteria for the preparation of summary financial statements exist.**
- **The auditor concludes that it is not possible to express an unmodified opinion on the summary financial statements.**

REPORT OF THE INDEPENDENT AUDITOR ON THE SUMMARY FINANCIAL STATEMENTS

[Appropriate Addressee]

The accompanying summary financial statements, which comprise the summary balance sheet as at December 31, 20X1, the summary income statement, summary statement of changes in equity and summary cash flow statement for the year then ended, and related notes, are derived from the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1. We expressed an unmodified audit opinion on those financial statements in our report dated February 15, 20X2.[18]

The summary financial statements do not contain all the disclosures required by [describe financial reporting framework applied in the preparation of the audited financial statements of ABC Company]. Reading the summary financial statements, therefore, is not a substitute for reading the audited financial statements of ABC Company.

Management's[19] Responsibility for the Summary Audited Financial Statements

Management is responsible for the preparation of a summary of the audited financial statements in accordance with [describe established criteria].

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on the summary financial statements based on our procedures, which were conducted in accordance with International Standard on Auditing (ISA) 810, "Engagements to Report on Summary Financial Statements."

Basis for Adverse Opinion

[Describe matter that caused the summary financial statements not to be consistent,

18 When the auditor's report on the summary financial statements is dated later than the date of the auditor's report on the audited financial statements from which it is derived, the following sentence is added to this paragraph: "Those financial statements, and the summary financial statements, do not reflect the effects of events that occurred subsequent to the date of our report on those financial statements."

19 Or other term that is appropriate in the context of the legal framework in the particular jurisdiction.

in all material respects, with (or *a fair summary of*) the audited financial statements, in accordance with the applied criteria.]

Adverse Opinion

In our opinion, because of the significance of the matter discussed in the Basis for Adverse Opinion paragraph, the summary financial statements referred to above are not consistent with (or *a fair summary of*) the audited financial statements of ABC Company for the year ended December 31, 20X1, in accordance with [describe established criteria].

[Auditor's signature]

[Date of the auditor's report]

[Auditor's address]

ISSAI 3000

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 •E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prefacio

En el Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) de Montevideo (1998) se acordó apoyar el desarrollo de directrices para la aplicación de las Normas de Auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). El Comité de Normas de Auditoría (CNA) de la INTOSAI llevará a cabo ese desarrollo con la colaboración de otros comités permanentes y grupos de trabajo.

Las Normas de Auditoría se centran principalmente en la auditoría financiera, pero también abarcan la auditoría del rendimiento. Como han señalado muchas Entidades Fiscalizadoras Superiores, en la auditoría del rendimiento se necesitan directrices especiales, ya que difiere de la auditoría financiera. Por consiguiente, se ha considerado oportuna la creación de directrices específicas para la auditoría del rendimiento.

En la reunión del Comité celebrada en Londres (2000) se llevó a cabo un primer debate al respecto, y después de la reunión de Lisboa (2002) se envió material de trabajo a los miembros del Comité para que éstos lo comentasen. El trabajo en curso fue apoyado per el Comité Directivo y el INTOSAI de Seúl (2001).

En la reunión del Comité que tuvo lugar en Estocolmo (2002) se decidió enviar un anteproyecto a todos los miembros de la INTOSAI para que éstos lo comentasen. Se elaboró un proyecto final que, a continuación, fue aprobado por el Comité en su reunión de Bratislava (2003). A lo largo de todo el proceso el Comité Directivo ha estado informado del avance del trabajo y ha aprobado los necesarios planes de trabajo.

Estas Directrices de Aplicación de la Auditoría del Rendimiento son el resultado de los esfuerzos conjuntos de los miembros del Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI, integrado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de:

Antigua y Barbuda
Arabia Saudita
Reino Unido
Argentina
Australia
Austria
Azerbaiyán
Brasil
Camerún
Canadá
Costa Rica
Dinamarca
Egipto
Eslovaquia
Estados Unidos
Filipinas
India
Japón
Lituania
Namibia
Noruega
Portugal
Reino Unido
Samoa
Suecia
Presidente
Tonga
Túnez
Ucrania
Uruguay

Desearía agradecer especialmente a las EFS del Reino Unido (inglés), Canadá (francés), Austria (alemán), Arabia Saudita (árabe) y Estados Unidos (español) su apoyo en la corrección de pruebas de las versiones en las distintas lenguas.

Tengo la satisfacción de hacerles llegar este documento. Constituye un paso importante dentro del proceso de perfeccionar la auditoría del rendimiento entre los auditores de la Administración pública. Deberá considerársele como un documento vivo, que tiene que actualizarse a medida que se avanza en su aplicación. No es un documento normativo o técnico, ni tampoco un manual, pero contiene numerosas directrices y otras informaciones con implicaciones prácticas que toman en consideración las premisas y características especiales de la auditoría del rendimiento.

Si bien estas directrices reflejan las mejores prácticas actuales, no serán de plena aplicación en todos los miembros de la INTOSAI, debido a los diferentes mandatos y tradiciones. Le corresponde a cada miembro determinar cuál es la mejor manera de aplicar y utilizar estas directrices.

El propósito de este documento es:

- Describir las características y los principios de la auditoría del rendimiento.
- Ayudar a los auditores del rendimiento de las EFS en la dirección y la realización de las auditorías del rendimiento de un modo eficiente y eficaz.
- Servir de base para las buenas prácticas de auditorías del rendimiento.
- Establecer un marco para el ulterior desarrollo de la metodología y el desarrollo profesional de la auditoría del rendimiento.

En representación del Comité de Normas de Auditoría, quisiera agradecer a todos los Comités y miembros de la INTOSAI su dedicación y cooperación en la realización de este proyecto. También agradezco a mis colegas del Comité su oportuno apoyo y sus contribuciones positivas a esta actividad.

Estocolmo, julio de 2004

Kjell Larsson

Auditor General, Oficina Nacional de Auditoría de Suecia
Presidente del Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI

Índice

Introducción 7

Parte 1: ¿Qué es la auditoría del rendimiento? 11
1.1 ¿Qué es la auditoría del rendimiento según la INTOSAI? 11
1.2 ¿Cuál es el rasgo característico de la auditoría del rendimiento? 12
1.3 ¿Qué nociones constituyen la base de la auditoría del rendimiento? 12
1.4 ¿Cuáles son las cuestiones básicas de la auditoría del rendimiento? 14
1.5 ¿Qué significa la fiscalización de la economía, la eficiencia y la eficacia? 15
1.6 ¿Cómo afecta la gestión pública a la auditoría del rendimiento? 21
1.7 ¿Cómo se relaciona la auditoría del rendimiento con la medición del rendimiento y la evaluación de programas? 23
1.8 ¿Existen diferencias en las ambiciones y los enfoques analíticos? 27
1.9 Resumen 32

Parte 2: Principios de la auditoría gubernamental aplicables a la auditoría del rendimiento 35
2.1 ¿Cómo se aplican los principios de la auditoría a la auditoría del rendimiento? 35
2.2 ¿Cuáles son los requisitos generales de un auditor del rendimiento? 41
2.3 ¿Existen otras medidas de protección importantes? 45
2.4 Resumen 47

Parte 3: Normas y orientaciones prácticas: inicio y planificación de la auditoría del rendimiento 49
3.1 ¿Cuáles son los pasos generales del ciclo de auditoría del rendimiento? 49
3.2 ¿Qué implica la planificación estratégica? 50

3.3 ¿Qué implica la planificación de cada auditoría del rendimiento? 54
3.4 Resumen 65

Parte 4: Normas y orientaciones prácticas: realización de la auditoría del rendimiento 67
4.1 ¿Qué caracteriza el proceso del estudio principal? 67
4.2 ¿Qué tiene que tomarse en consideración en el proceso de recogida de datos? 68
4.3 ¿Qué caracteriza la prueba de auditoría y los resultados de la auditoría? 71
4.4 ¿Cómo debe afrontarse un entorno cambiante y conflictivo? 73
4.5 ¿Qué es lo importante cuando se analizan los datos y se extraen conclusiones? 75
4.6 Resumen 77

Parte 5: Normas de información y orientación: presentación de los resultados de la auditoría del rendimiento 79
5.1 ¿Qué implica la necesidad de centrarse en el informe final? 79
5.2 ¿Qué se requiere para que el informe sea fiable? 80
5.3 ¿Cuáles son las características de un informe correcto y útil de auditoría del rendimiento? 82
5.4 ¿Cómo debe distribuirse un informe de auditoría del rendimiento? 85
5.5 ¿Para qué sirven los procesos de seguimiento? 86
5.6 Resumen 87

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA 89

Apéndices

1 Metodología de la auditoría del rendimiento 97
2 Criterios de la auditoría del rendimiento 119
3 Prueba y documentación 123
4 Comunicación y aseguramiento de calidad 133
5 Auditoría del rendimiento y tecnología de la información 139
6 Auditorías del rendimiento de las actividades con una perspectiva medioambiental 147
7 Hacia un enfoque orientado a sistemas en la auditoría del rendimiento: un marco teórico 159

Introducción

Los auditores del rendimiento pueden enfrentarse en su trabajo a una diversidad y ambigüedad considerables. Necesitan competencias en el análisis de las actividades y las prácticas de gestión. Pueden encontrarse con la necesidad de familiarizarse con una amplia gama de contextos organizativos y disciplinas. Necesitan la capacidad de redactar informes sobre temas complejos de un modo lógico y cuidadosamente fundamentado. Estas directrices pueden brindar cierta ayuda en estos campos, pero gran parte de ello depende de que los propios auditores del rendimiento desarrollen por otros medios su competencia en dichas áreas.

Las directrices tienen en cuenta las pertinentes Normas de Auditoría de la INTOSAI y se basan en los principios generalmente aceptados de la auditoría del rendimiento, extraídos de la experiencia de los miembros de la INTOSAI[1]. Para elaborar directrices de aplicación basadas en la experiencia se ha llevado a cabo un estudio sobre las normas y directrices de diversas EFS con una larga experiencia en auditoría del rendimiento. Esta experiencia de realizar auditorías del rendimiento y de aplicación de las Normas de Auditoría ha añadido una valiosa información, como mínimo con respecto a la interpretación práctica de las Normas de Auditoría.

No es posible elaborar directrices aplicables a todas las clases de auditoría del rendimiento, porque las comparaciones entre las prácticas de auditoría del rendimiento realizadas en diferentes países muestran notables variaciones en el mandato, el alcance, la organización y los métodos utilizados. Las directrices de auditoría del rendimiento no pueden abarcar íntegramente todos los enfoques, métodos y técnicas posibles, ya que en la práctica esto incluiría la totalidad de las ciencias sociales. Además, las auditorías del rendimiento hacen referencia a una

---

[1] El Director de Auditoría Tony Angleryd (Suecia) ha elaborado las directrices, pero muchos miembros de la INTOSAI han ayudado en el proceso. Se han estudiado las Normas de Auditoría del Rendimiento de los miembros y de los grupos de trabajo regionales. Deben mencionarse explícitamente las "Directrices de Auditoría del Rendimiento", aprobadas en la VIII Asamblea de la ASOSAI, en octubre de 2000.

multitud de temas y perspectivas que cubren el sector gubernamental en su integridad, y no sería posible desarrollar normas y procedimientos detallados que funcionen igualmente bien en todas esas situaciones. En la auditoría del rendimiento no es posible elaborar un manual tipo "libro de cocina" que pueda aplicarse con carácter universal para obtener buenos resultados.

Algunas EFS, por consiguiente, encontrarán que las directrices de este tipo poseen un valor limitado. Por ejemplo, podrían ser consideradas demasiado ambiciosas para los auditores que tengan escasa o ninguna experiencia en proyectos específicos de auditoría de gestión o evaluaciones de programas. Como se afirma en las Normas de Auditoría, párrafo 1.0.6: "Las EFS deben aplicar su propio criterio a las diversas situaciones que surjan en el curso de la fiscalización pública." Además, en el párrafo 1.0.13 se señala: "Dado el enfoque y la estructura de algunas EFS, no todas las Normas de Auditoría son aplicables a todos los aspectos de su actividad. Por ejemplo, los exámenes de carácter colegial y jurídico que efectúan los Tribunales de Cuentas confieren a ciertos aspectos de su actividad un carácter fundamentalmente distinto de la auditoría financiera y operativa que efectúan las EFS organizadas en un sistema jerárquico regido por un auditor o contador general." Esto significa que la propia EFS debe decir en qué forma y en qué medida tiene que emplear las directrices en sus propias prácticas de auditoría y en su trabajo de desarrollo.[2]

Lo que se ha dicho antes no debe considerarse como un argumento contra la normalización ni las directrices sino que, cuando se trata de la normalización en la auditoría del rendimiento, la cuestión consiste en saber qué hacer, y no en cómo hacerlo. Por ejemplo, al diseñar un estudio cabe esperar que los auditores realicen determinadas consideraciones y abarquen aspectos específicos. Cómo se lleva a cabo esa labor deberá decidirse caso por caso, teniendo en cuenta que los métodos y técnicas tendrán que aplicarse con todo el cuidado necesario que suele considerarse como mejor práctica en ciencias sociales y auditoría.

El presente documento refleja la experiencia de las EFS con una larga tradición y normas consolidadas de auditoría del rendimiento.

---

[2] En este documento los diversos párrafos de las Normas de Auditoría (2001) se citan como "NA" seguido del (de los) correspondiente(s) número(s) de párrafo. Las citas figuran en cursiva. El término "auditoría de regularidad (financiera)" se ha abreviado como "auditoría financiera".

Trata primordialmente de cuestiones relacionadas con la auditoría del rendimiento realizada como exámenes o investigaciones por separado. Es decir, la auditoría de gestión como actividad por separado y profesional que requiere una preparación especializada, normas por separado, una planificación especial, informes especiales, etc.[3] Por consiguiente, este documento está destinado sobre todo a aquellas EFS que están llevando a cabo -o piensan llevar a cabo- este tipo de auditoría del rendimiento.[4]

Estas directrices constan de cinco partes principales.

La *Parte 1* establece el marco general de la auditoría del rendimiento.

La *Parte 2* define la aplicación de los principios de auditoría a la auditoría del rendimiento.

La *Parte 3* proporciona normas y directrices para la planificación de auditorías del rendimiento.

La *Parte 4* proporciona normas y orientación para realizar auditorías del rendimiento.

La *Parte 5* proporciona normas y orientación para presentar los resultados de la auditoría.

Los *Apéndices* contienen información adicional sobre la manera de planificar y realizar auditorías del rendimiento. Los Apéndices incluyen asimismo información sobre auditoría del rendimiento en relación con la tecnología de la información, y sobre la realización de auditorías del rendimiento con una perspectiva ecológica. Además, se expone un marco de enfoques orientados a sistemas en auditoría del rendimiento.

---

[3] Este documento proporciona directrices generales, y como la auditoría del rendimiento varía considerablemente entre los distintos países se ha creído conveniente que las directrices sean menos normativas y detalladas de lo habitual.

[4] Por ejemplo, esto excluiría en cierta medida la clase de ejercicio de control continuado que se basa en los llamados indicadores del rendimiento. Sin embargo, no se excluyen los estudios no periódicos (en profundidad) sobre temas tales como la posible eficacia y validez de los sistemas de medición del rendimiento en los programas del sector público. (Véase la sección 1.7).

Parte 1: ¿Qué es la auditoría del rendimiento?

1.1 ¿Qué es la auditoría del rendimiento según la INTOSAI?

Las Normas de Auditoría de la INTOSAI *(NA 1.0.38 y 1.0.40)* afirman lo siguiente:

"El ámbito de actuación de la fiscalización pública abarca las auditorías de regularidad y las operacionales o de gestión", y "La auditoría o fiscalización operacional o de gestión significa auditoría de economía, de eficiencia y de eficacia, y comprende:

(a) el control de la economía de las actividades administrativas, de acuerdo con principios y prácticas administrativos razonables y con las directrices señaladas

(b) el control de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con el examen de los sistemas de información, de las medidas de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades fiscalizadas para corregir las deficiencias encontradas y

(c) el control de la eficacia con que se han llevado a cabo los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos".

La auditoría del rendimiento se basa en decisiones tomadas por el poder legislativo o en los objetivos establecidos por éste, y puede llevarse e cabo en todo el sector público.

La auditoría del rendimiento es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras.

1.2 ¿Cuál es el rasgo característico de la auditoría del rendimiento?

Como se afirma en las Normas de Auditoría, la auditoría del rendimiento, en comparación con la auditoría financiera, no está demasiado sujeta a expectativas y requisitos específicos. La auditoría financiera tiende a aplicar normas relativamente fijas, mientras que la auditoría del rendimiento es más flexible en su elección de temas y objetos, métodos y criterios de fiscalización. La auditoría del rendimiento no es una auditoría de regularidad con criterios formalizados, y sus raíces no se encuentran en las auditorías del sector privado. Se trata de un examen independiente realizado con un carácter no reiterativo. Por su propia naturaleza, la auditoría de gestión tiene un ámbito amplio y está abierta a distintos criterios e interpretación. La auditoría de gestión debe disponer de una amplia selección de métodos de investigación y evaluación, y actuar desde una base de conocimientos muy distinta a la de la auditoría tradicional. No se trata de una forma de auditoría basada en una lista de comprobación. Las características especiales de la auditoría del rendimiento se deben a la variedad y complejidad de las cuestiones relacionadas con su actividad. Dentro de su mandato legal, la auditoría del rendimiento debe tener la libertad necesaria para examinar todas las actividades del sector público desde diferentes perspectivas *(NA 4.0.4, 4.0.21-23 y 2.2.16)*.

El carácter distintivo de la auditoría del rendimiento no debe considerarse, por supuesto, como un argumento que socave la colaboración entre los dos tipos de auditoría.

La auditoría del rendimiento no tiene sus raíces en la forma de auditoría que es habitual en el sector privado. Tiene sus raíces en la necesidad de análisis independientes y de amplio alcance acerca de la economía, la eficiencia y la eficacia de los programas y organismos de la Adminis- tración, efectuados con un criterio no recurrente.

1.3 ¿Qué nociones constituyen la base de la auditoría del rendimiento?

La rendición de cuentas de la Administración significa que quienes están a cargo de un programa gubernamental o un ministerio son responsables de la ejecución eficiente y eficaz de dicho programa o ministerio. La rendición de cuentas presupone una inspección pú-

blica de las actividades del programa o ministerio. La auditoría del rendimiento es una manera de que los contribuyentes, financiadores, órganos legislativos, directivos, ciudadanos normales y medios de comunicación "lleven a cabo un control" y obtengan una perspectiva acerca de la ejecución y los productos de las diferentes actividades de la Administración pública. Es una forma de responder a preguntas como la siguiente: ¿Obtenemos valor a cambio de dinero, o podría gastarse el dinero de un modo más adecuado o más inteligente? Además, un criterio de correcta gobernanza es que todos los servicios públicos –o todos los programas de la Administración- se sometan a auditoría.

La legitimidad y la confianza son valores esenciales para todas las actividades de la Administración, y la auditoría del rendimiento puede contribuir a fortalecer estos valores elaborando información pública y fiable sobre la economía, la eficiencia y la eficacia de los programas gubernamentales. Esto se ve facilitado por el hecho de que la auditoría del rendimiento es independiente de los ministerios del Gobierno cuyas actividades se someten a fiscalización. De este modo se obtiene una visión independiente y fiable del rendimiento del programa o elementos fiscalizados. La auditoría del rendimiento no representa a intereses creados y no tiene vínculos, financieros o de otro tipo, con los sujetos de la auditoría. Al elaborar evaluaciones independientes, la auditoría del rendimiento también puede servir de base para las decisiones sobre futuras inversiones y actividades. La base para este instrumento –proporcionar incentivos para el cambio mediante la realización de análisis independientes y evaluaciones del rendimiento del sector público- es la importancia del aprendizaje y de la información fiable. En un mundo complejo y en rápido cambio, con recursos limitados y muchas incertidumbres, se necesita la auditoría del rendimiento.

La base de la auditoría del rendimiento está constituida por determinadas nociones:

- El punto de arranque es la importancia de evaluar la economía, la eficiencia y la eficacia de todas las actividades del gobierno, y para ello, se necesita una auditoría que examine y evalúe esas materias y que contribuya a la mejora del gasto público, de los servicios públicos y de la rendición de cuentas y la gestión públicas.
- En segundo lugar, es importante disponer de información fiable e independiente. Se necesita un examinador que represente el interés público, que pueda pensar y actuar con independencia con objeto de mostrar y poner en tela de juicio la situación actual.

- Por último, resultan importantes un resumen general y unas perspectivas sobre las actividades de la Administración pública, y la capacidad de influir sobre el rendimiento de ésta y mejorarlo. Se requiere un examinador competente que pueda desempeñar este papel, y que promueva incentivos para el aprendizaje y el cambio, y mejores condiciones para la toma de decisiones.

1.4 ¿Cuáles son las cuestiones básicas de la auditoría del rendimiento?

Al menos en teoría, todos los programas o empresas del sector público -y la mayoría de los procesos que generan- pueden analizarse empleando una fórmula que describe el modo de pasar de una a otra posición por determinados medios con objeto de lograr objetivos específicos. En la auditoría de gestión esto se lleva a cabo a menudo respondiendo a dos preguntas básicas:

- ¿Las cosas se están haciendo en la forma correcta?
- ¿Se están haciendo las cosas correctas?

La primera pregunta se dirige primariamente al "productor" y significa, en sentido amplio, si las decisiones políticas se están aplicando en la forma adecuada. Esta pregunta suele asociarse con una perspectiva normativa, es decir, el auditor desea saber si el directivo ha cumplido las reglas o los requisitos establecidos. Con objeto de ensanchar el análisis, la pregunta puede ampliarse en el sentido de descubrir si las actividades realizadas son las que se consideran más apropiadas, siempre con la condición de que se hagan las cosas correctas. Hasta este momento, la auditoría del rendimiento se ha ocupado primordialmente de diferentes aspectos de la economía o la eficiencia de las actividades.

El alcance del análisis se amplía notablemente planteando la segunda pregunta: ¿se están haciendo las cosas correctas? Otra manera de plantear la cuestión sería preguntarse si las políticas aprobadas se han aplicado en la forma adecuada o si se han empleado los medios adecuados.

Así, esta clase de pregunta hace referencia a la eficacia o al influjo ejercido sobre la sociedad. De hecho, la pregunta podría llegar incluso a implicar que una empresa del sector público -o una medida elegida para lograr un objetivo determinado- corre el riesgo de ser puesta en tela de juicio. Un auditor de gestión, por ejemplo, podría considerar

que una medida determinada es ineficaz y no se ajusta a los objetivos. Sin embargo, en el momento en que el auditor comienza a preguntarse si el compromiso público en sí mismo es viable, tendrá que mostrarse cauto para no ir más allá de su mandato, cruzando la frontera que le separa del ámbito político.

El modelo de input/output es otro medio de ilustrar estas interacciones. El modelo supone un flujo como el que aparece a continuación.

Compromiso	→	Input	→	Acción/producción	→	Output	→	Logro (Producto)
Propósito definido		Recursos asignados		Acción realizada		Servicios prestados		Objetivos cumplidos

Los outputs son el resultado de los inputs y de las acciones realizadas para lograr objetivos específicos. En teoría, sería posible que la auditoría del rendimiento investigue todos los componentes y relaciones existentes en el modelo input/output, excepto el componente que se encuentra en el extremo izquierdo. Las dos preguntas básicas formuladas más arriba continúan siendo pertinentes, y también lo es la amplia gama de perspectivas que pueden aplicarse para responder a ellas.

1.5 ¿Qué significa la fiscalización de la economía, la eficiencia y la eficacia?

Como se ha dicho con anterioridad la auditoría de gestión se ocupa básicamente de examinar la economía, la eficiencia y la eficacia.[5] De conformidad con las Normas de Auditoría *(NA 1.0.40)*, una auditoría de gestión individual puede tener como objetivo el examinar uno o más de uno de estos tres aspectos.

Economía – reducir costes

De acuerdo con las Normas de Auditoría, economía significa reducir al mínimo el coste de los recursos utilizados para realizar una actividad, con la calidad requerida. La economía sólo podrá medirse si existe un criterio razonable – o motivos- para hacerlo.

[5] En la auditoría del rendimiento también se tienen en cuenta normas referentes a las "consideraciones ecológicas" y los "requisitos de equidad". (Véase el apéndice 6.)

Las fiscalizaciones de la economía pueden aportar respuestas a interrogantes como los siguientes:

- ¿Los medios elegidos o el equipo obtenido –los inputs- representan el uso más económico de los fondos públicos?
- ¿Los recursos humanos, financieros o materiales han sido utilizados de forma económica?
- ¿Las actividades de gestión se han realizado de conformidad con los principios correctos de administración y las políticas adecuadas de gestión?

Aunque el concepto de economía esté bien definido, no resulta fácil llevar acabo una fiscalización de la economía. A menudo representa una tarea desafiante para el auditor el evaluar si los inputs elegidos representan el uso más económico de los fondos públicos, si los recursos disponibles se han utilizado de manera económica, y si la calidad y la cantidad de los "inputs" se han coordinado de forma óptima y adecuada. Puede resultar aún más difícil el efectuar recomendaciones que reduzcan los costes sin afectar la calidad y la cantidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

Eficiencia – aprovechar lo mejor posible los recursos disponibles

La eficiencia está relacionada con la economía. También en este caso la cuestión central se refiere a los recursos utilizados. La pregunta principal es si estos recursos se han empleado de manera óptima o satisfactoria, o si se hubiesen logrado los mismos o similares objetivos, desde el punto de vista de la calidad y del plazo de tiempo, con menos recursos. *¿Estamos consiguiendo el máximo output –en términos de cantidad y calidad- de nuestros inputs y acciones?* La pregunta se refiere a la relación existente entre la calidad y cantidad de servicios suministrados, y las actividades y el coste de los recursos utilizados para producirlos, con objeto de lograr resultados.

Sin duda, una opinión sobre la eficiencia siempre suele ser relativa. Son escasas las ocasiones en que la ineficiencia se pone de manifiesto de inmediato. Puede formularse un juicio sobre la eficiencia apelando a una comparación con actividades similares, con otros períodos de tiempo o con una norma que haya adoptado de manera explícita. A veces la mejor práctica es aplicable como norma. Las evaluaciones de la eficiencia también pueden basarse en condiciones no relacionadas con normas específicas, por ejemplo, cuando las cuestiones son tan complejas que no existen normas. En esos casos las evaluaciones tienen

que basarse en los mejores argumentos e informaciones disponibles, de conformidad con el análisis realizado en la auditoría.

La fiscalización de la eficiencia abarca aspectos como la comprobación de si

- se emplean de modo eficiente los recursos humanos, financieros y de otro tipo,
- los programas, entidades y actividades del sector público se gestionan, regulan, organizan, ejecutan, supervisan y evalúan con eficiencia,
- las actividades de las entidades públicas son coherentes con los objetivos y requisitos estipulados,
- los servicios públicos son de buena calidad, están orientados hacia el cliente y se prestan en el momento oportuno, y
- los objetivos de los programas del sector público se cumplen con una relación coste-eficacia adecuada.

La noción de coste-eficacia está relacionada con la capacidad o el potencial de una entidad, una actividad, un programa o una operación que se fiscalicen para lograr determinados productos a un coste razonable. Los análisis de coste-eficacia son análisis de la relación entre el coste y los productos, expresado como coste por unidad de producto obtenido. La relación coste-eficacia sólo es uno de los elementos en el examen completo de la eficiencia, que también podría incluir análisis del tiempo en el cual se han logrado los productos, por ejemplo. Sin embargo, esto no siempre coincide con el tiempo óptimo que se requiere para optimizar el influjo.

En algunos casos puede resultar difícil separar por completo los dos conceptos, eficiencia y economía. Por ejemplo, ambos pueden referirse a si la entidad fiscalizada

- se ajusta a prácticas correctas de aprovisionamiento,
- adquiere el tipo, la calidad y la cantidad apropiados de recursos a un coste adecuado,
- mantiene adecuadamente sus recursos,
- utiliza la cantidad óptima de recursos (personal, equipo e instalaciones) en la producción o prestación de la cantidad y calidad adecuadas de bienes o servicios, con puntualidad,
- cumple los requisitos de las leyes y reglamentaciones que rigen o afectan la compra, el mantenimiento y el uso de los recursos de la entidad, y
- ha establecido un sistema de controles de gestión.

En realidad, las auditorías de la economía tienden a centrarse en los primeros tres puntos antes enumerados. El concepto de eficiencia se

restringe básicamente a la pregunta sobre si los recursos se han empleado de una manera óptima o satisfactoria. Por consiguiente, en la mayoría de los casos la eficiencia se especifica de dos maneras posibles: (i) si podrían haberse obtenido los mismos resultados utilizando menos recursos, y (ii) si podrían haberse empleado los mismos recursos para lograr mejores resultados (en cantidad y calidad).

La auditoría financiera también se dedica a estas cuestiones, por ejemplo cuando se fiscalizan las prácticas de compras. En la auditoría financiera, empero, el ámbito es más limitado. En comparación con la auditoría de gestión, el objetivo no consiste en evaluar la economía o la eficiencia de las actividades del sector público.

Eficacia – lograr los propósitos u objetivos estipulados

La eficacia constituye esencialmente un concepto de logro de objetivos.[6] Hace referencia a la relación existente entre los objetivos fijados, los productos aportados y los objetivos cumplidos. *¿Se están cumpliendo los objetivos estipulados de acuerdo con los medios empleados, los productos obtenidos y los influjos observados? ¿Los efectos constatados son realmente consecuencia de la política en cuestión, y no de otras circunstancias?*

La eficacia consta de dos partes: la cuestión sobre si se han logrado los objetivos de la política, y la cuestión sobre si esto puede atribuirse a la política aplicada. Con objeto de juzgar en qué medida se han logrado los objetivos, es necesario que éstos se formulen de un modo que haga posible una evaluación de este tipo. Tal cosa no puede conseguirse con objetivos vagos o abstractos. Para juzgar en qué medida los acontecimientos observados corresponden de hecho a la política se requiere efectuar una comparación. Lo ideal sería realizar una medición antes y después de la aplicación de la política, y una medición sobre un grupo de control, que no se haya sometido a esa política.[7]

En la práctica tales comparaciones suelen ser difíciles de realizar, en parte porque a menudo se carece de material de comparación. En estos casos existe la alternativa de evaluar la plausibilidad de los supues-

---

[6] Es decir, el grado en que un programa o una entidad logra sus metas y objetivos.

[7] El término política abarca tanto la política del gobierno como la de la entidad fiscalizada (véanse la sección 2.1 y la nota 25). Si los objetivos de la política son vagos y abstractos, siempre surgen dificultades en la realización de auditorías del rendimiento. Véase más información en el apéndice 2.

tos en los que se basa la política. Con frecuencia habrá que elegir un objetivo de fiscalización menos ambicioso, por ejemplo evaluar en qué medida se han logrado los objetivos, se ha llegado a los grupos destinatarios o el nivel de rendimiento.

El auditor podría tratar de evaluar o medir la eficacia comparando los productos -o el "influjo", o el "estado de cosas"- con las metas establecidas en los objetivos de la política. Este enfoque a menudo se describe como análisis del "logro de objetivos". Sin embargo, al fiscalizar la eficacia, generalmente también hay que tratar de determinar en qué grado los instrumentos utilizados han contribuido de hecho al logro de los objetivos de la política. Esto constituye una fiscalización de la eficacia en su "auténtico" sentido y exige pruebas de que los productos, etc. que se han observado han sido originados efectivamente por la acción en cuestión, y no por algún otro factor. Por ejemplo, si el objetivo de la política es reducir el desempleo, la observación de una reducción en la cantidad de desempleados ¿es consecuencia de las actividades de la entidad fiscalizada, o es consecuencia de una mejora general en el entorno económico, sobre el cual la entidad fiscalizada no ha tenido influencia? En este caso el diseño de la auditoría debe incluir las cuestiones de atribución, es decir, tiene que afrontar el problema de excluir eficazmente las variables intermedias externas.

Efectos colaterales. Un aspecto aparte de la auditoría de gestión son los efectos colaterales no intencionados de la política. El estudio de los efectos colaterales resulta complicado debido al hecho de que pueden ser muy diversos, ya que no se limitan a los objetivos de la política. Una forma de limitar el ámbito de la investigación consiste en centrarse en aquellos efectos colaterales que en otras situaciones uno trata de evitar (p. ej. los efectos de la política económica que son negativos para el medio ambiente). Esto no significa, sin embargo, que todos los efectos colaterales sean indeseables.

Por ejemplo, al fiscalizar la eficacia la auditoría del rendimiento puede

- evaluar si los programas gubernamentales han sido preparados y diseñados eficazmente, y son claros y coherentes,
- evaluar si los objetivos de un programa gubernamental nuevo, o en curso, y los medios que se le asignan (jurídicos, financieros, etc.) son apropiados, coherentes, adecuados o pertinentes,
- evaluar si la estructura organizacional, el proceso de toma de decisiones y el sistema de gestión para la ejecución del programa son eficaces,

- evaluar la eficacia de los programas e inversiones gubernamentales y/o sus componentes individuales, es decir, evaluar si se cumplen las metas y los objetivos,
- evaluar si los influjos observados sociales, económicos y ecológicos, directos o indirectos, de una política determinada se deben a la política en cuestión o a otras causas,
- identificar factores que inhiban un rendimiento satisfactorio o el cumplimiento de los objetivos,
- evaluar si el programa complementa, duplica, se solapa o se contrapone a otros programas relacionados,
- evaluar si la calidad de los servicios públicos satisface las expectativas de las personas o los objetivos establecidos,
- evaluar la adecuación del sistema empleado para medir, supervisar e informar sobre la eficacia de un programa,
- identificar la utilidad relativa de los enfoques alternativos para lograr un mayor rendimiento, o eliminar factores que inhiban la eficacia del programa, y
- analizar las causas de los resultados y de los problemas observados al identificar las formas de conseguir que las actividades y los programas gubernamentales funcionen con más eficacia.

Si bien una auditoría en particular no necesariamente tiene que llegar a conclusiones acerca de estos tres aspectos (es decir, economía, eficiencia y eficacia), puede resultar no demasiado ventajoso el examinar aspectos de la economía o la eficiencia de actividades aisladas, si no se toma en consideración también –aunque sea brevemente- su eficacia. A la inversa, en una fiscalización de la eficacia, es posible que el auditor también desee tener en cuenta aspectos de la economía y la eficiencia: los productos de una entidad, una actividad, un programa o una operación que se fiscalicen pueden haber causado el influjo deseado, pero ¿los recursos empleados para lograrlo se han utilizado de modo económico y eficiente?

Para examinar la eficacia por lo general es necesario evaluar el producto o influjo de una actividad. Si bien un "enfoque basado en el sistema" puede ser de utilidad (p. ej. para evaluar la manera en que la entidad fiscalizada mide y controla su influjo), el auditor también suele necesitar una prueba suficientemente ilustrativa acerca del resultado y el influjo de la actividad o del programa.

De igual modo, para evaluar el influjo de una actividad o de una reforma gubernamental, por lo general es necesario siempre recoger información no sólo sobre las entidades fiscalizadas y sus actividades

e interacciones, sino también sobre otros participantes en el área en cuestión. Por supuesto, esto adquiere un interés especial cuando se cree que las acciones de otros participantes pueden influir sobre el influjo mencionado.[8]

Un aspecto específico lo constituye el estudio de los efectos involuntarios, sobre todo si han sido negativos. En este caso se da un problema de establecimiento de límites, porque tales efectos pueden extenderse en áreas que se encuentren fuera de la competencia y las facultades de la EFS. Una forma de limitar el ámbito podría consistir en examinar los efectos involuntarios contra los que se combate en otros programas, p. ej. los efectos colaterales sobre el medio ambiente de un programa de promoción económica.[9]

En igualdad de circunstancias, la economía hace referencia a la reducción de costes, la eficiencia se refiere a la obtención de los máximos o los mejores resultados con los recursos disponibles, y la eficacia consiste en lograr los propósitos u objetivos establecidos.

1.6 ¿Cómo afecta la gestión pública la auditoría del rendimiento?

La forma de gestión pública que se utilice en un momento determinado también influirá necesariamente en las prioridades de la auditoría del rendimiento. En países donde la gestión pública está relacionada primordialmente con los medios y está menos implicada en los fines, las auditorías también tienden a centrarse en establecer si las reglas se han cumplido y aplicado, y no si las reglas sirven -o parecen servir- al objetivo que se proponen. En aquellos países que han adoptado la dirección por objetivos y resultados, parece haberse optado por la posición contraria. En la mayoría de los casos la gestión del sector público manifiesta una combinación de estos planteamientos.

Como se ha mencionado antes, la dirección por objetivos y resultados tiende a promover el interés por la fiscalización de la eficiencia y la eficacia. Asimismo, es posible que el auditor ya no tenga que tratar con una Administración pública tradicional que se rija por reglas, sino con una Administración cuyo mandato se ha ampliado de modo con-

---

8 El ámbito tiene que ser limitado. Los análisis, sin embargo, no deben ser también limitados.

9 Para más información: *Auditing Efficiency*, OAG (Canadá), 1995, y *Auditing Policy Results Manual*, Algemene Rekenkamer (Países Bajos), 1997.

siderable en relación con la forma en que deben ponerse en práctica las intenciones del poder legislativo, y con los medios que habrá que emplear para lograrlas.

Preguntas como las siguientes suelen ser de interés para un auditor del rendimiento:

- ¿Existe una estructura clara de objetivos de rendimiento, y se han elegido las prioridades y los instrumentos adecuados en la utilización de los fondos públicos?
- ¿Existe un reparto claro de responsabilidades entre los distintos niveles de autoridad, teniendo presente también el principio de subsidiariedad?
- ¿Existe una conciencia generalizada acerca de los costes, y una orientación hacia la producción de servicios, centrando la atención en las necesidades de los ciudadanos?
- ¿Se concede la importancia adecuada a los controles de gestión y a los requisitos de información?

Los ministerios y los órganos que dependen de ellos se encargan de garantizar la implantación de las medidas apropiadas de control interno. En este contexto, la tarea específica del auditor de gestión consiste en observar si se ha desempeñado correctamente esta responsabilidad. En qué medida también la entidad fiscalizada lo haya realizado en la práctica en su funcionamiento habitual le corresponde evaluarlo al auditor financiero.[10]

Además, un frecuente objetivo de la mayoría de los gobiernos en la actualidad es la mejora en la calidad de los servicios públicos, sobre todo a medida que continúan incrementándose las expectativas de las personas (a menudo en comparación con el servicio que reciben en el sector privado) acerca de lo que representa la calidad. Para promover mejoras de este tipo, muchas Administraciones han iniciado programas de modernización con objeto de prestar mejores servicios que, por ejemplo, sean accesibles con más facilidad y más cómodos, brinden a los ciudadanos más capacidad de elección, y se efectúen con mayor rapidez. La calidad de los servicios públicos es una cuestión cada vez más importante, y los parlamentarios y los Gobiernos de todo el mundo esperan que las EFS se refieran a ella en sus informes sobre auditoría del rendimiento.

---

[10] En los últimos años las EFS han debatido con frecuencia las cuestiones referentes a la fiscalización de las políticas de la Administración pública y a las reformas administrativas.

Los países que han adoptado la dirección por objetivos y resultados suelen centrarse más que antes en el rendimiento. La forma de gestión pública utilizada influirá en el interés por la auditoría del rendimiento.

1.7 ¿Cómo se relaciona la auditoría del rendimiento con la medición del rendimiento y la evaluación de programas?

Tanto el poder ejecutivo como el legislativo necesitan una información evaluadora que les ayude a tomar decisiones acerca de los programas de los cuales son responsables, es decir, una información que les indique si -y de qué modos importantes- una empresa o un programa del sector público está funcionando de forma adecuada o no, y por qué. A lo largo de los años los órganos de la Administración y otras entidades han empleado numerosos enfoques analíticos para evaluar las funciones y los resultados de los programas, políticas, actividades y organizaciones del sector público. La auditoría del rendimiento y los estudios de evaluación han sido diseñados para juzgar la forma en que actúan los programas específicos, y pueden diferir mucho entre sí. Un aspecto particular consiste en la relación existente entre la medición del rendimiento, la evaluación de programas y la auditoría del rendimiento.

Medición del rendimiento

La medición del rendimiento significa habitualmente el proceso continuado de control e información sobre los logros de los programas, sobre todo en su consecución de las metas preestablecidas. Las mediciones del rendimiento pueden hacer referencia al tipo o nivel de las actividades del programa que se llevan a cabo (proceso), los productos o servicios directos realizados por un programa (outputs), y/o los resultados de éstos. La medición del rendimiento se centra en que un programa haya logrado sus objetivos o requisitos, expresados como normas mensurables del rendimiento. La medición del rendimiento, debido a su naturaleza continuada, puede servir como sistema de alerta temprana para la dirección, y como vehículo de mejoramiento de la rendición de cuentas ante el público.

El proceso continuado de comprobación del cumplimiento de los objetivos fijados por parte de un programa o un organismo público es una cuestión que corresponde a la dirección y el control internos, y no

una tarea de los auditores externos. Es responsabilidad de los auditores financieros -y no de los auditores del rendimiento- el confirmar que las cuentas sean correctas. Sin embargo, en el campo de la medición del rendimiento –la comprobación de la calidad de la información sobre el rendimiento elaborada por el poder ejecutivo para el poder legislativo- pueden intervenir tanto los auditores financieros como los auditores de gestión, ya sea en actividades separadas o en fiscalizaciones conjuntas.[11] Los indicadores del rendimiento a veces pueden utilizarse también como indicadores o referencias en la planificación de auditorías individuales del rendimiento. Uno de los temas de la auditoría del rendimiento consiste en comprobar si los sistemas de medición del rendimiento en los programas públicos son eficientes y eficaces. Por ejemplo, pueden llevarse a cabo estudios en profundidad sobre si los indicadores del rendimiento miden los elementos correctos, o si los sistemas de medición del rendimiento implicados están capacitados para proporcionar resultados mensurables dotados de credibilidad.[12]

Evaluación de programas y auditoría del rendimiento

Las evaluaciones de programas son estudios individuales sistemáticos que evalúan cómo funciona un programa. Las evaluaciones de programas suelen examinar una gama de informaciones sobre el rendimiento de los programas y su contexto que tiene un alcance más amplio de lo que es factible controlar durante su funcionamiento habitual. Una evaluación del programa permite una valoración general del funcionamiento del programa, y de lo que puede hacerse para mejorar sus resultados. Las evaluaciones de programas constituyen un tipo de estudio que podrían ejecutar las EFS bajo el título general de auditorías del rendimiento.

En los últimos años el concepto de evaluación de programas ha sido un tema cada vez más debatido entre las EFS. Se ha debatido si la evaluación de programas es una tarea importante para una EFS. Se ha creado un grupo especial (Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de la INTOSAI) para promover principios y orientaciones en este campo. Dentro de la INTOSAI suele aceptarse que la evalua-

---

[11] Los estudios ad hoc y en profundidad suelen ser una tarea típica de la auditoría del rendimiento en una EFS. Sin embargo, los informes continuados o periódicos sobre diferentes entidades de la Administración pueden muy bien constituir una tarea de fiscalización para los auditores financieros (a veces en colaboración con los auditores del rendimiento, por ejemplo, si los auditores financieros no han sido formados para llevar a cabo auditorías de este tipo).

[12] Ver por ejemplo NA 1.0.27 y 1.0.45.

ción de programas posee objetivos similares a los de la auditoría del rendimiento desde el punto de vista de que se propone analizar la relación existente entre los objetivos, los recursos y los resultados de una política o un programa. También se ha acordado que la evaluación de programas constituye una tarea importante para una EFS que tenga la autoridad y la competencia requeridas para llevar a cabo tales estudios.

La evaluación de programas se ha concebido como un paradigma de las actividades y los métodos destinados a realizar valoraciones exhaustivas de una cuestión, empleando enfoques científicos más o menos elaborados. Aunque la auditoría del rendimiento puede utilizar enfoques y metodologías semejantes a los empleados en la evaluación de programas, de conformidad con el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de la INTOSAI no necesariamente se dedica a evaluar la eficacia de una política o de las políticas alternativas. Además de examinar el influjo de los resultados, una evaluación de programas podría incluir temas tales como determinar si los objetivos estipulados son coherentes con la política general. Este tema ha sido objeto de discusión entre las EFS. Algunas EFS tienen derecho a evaluar la eficacia de la política del Gobierno y/o el organismo, e incluyen la evaluación de programas en su mandato de auditoría del rendimiento. Otras no están obligadas a llevar a cabo dichas fiscalizaciones.

De acuerdo con el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de la INTOSAI, la fiscalización y la evaluación pueden dividirse en las siete categorías siguientes:[13]

- *Fiscalización de la regularidad:* ¿Se cumplen las reglamentaciones?
- *Fiscalización de la economía:* ¿Los medios elegidos representan el uso más económico de los fondos públicos en la gestión específica?
- *Fiscalización de la eficiencia:* ¿Los resultados obtenidos son propor- cionales a los recursos empleados?
- *Fiscalización de la eficacia:* ¿Los resultados son coherentes con la política?
- *Evaluación de la coherencia de la política:* ¿Los medios empleados por la política son coherentes con los objetivos fijados?
- *Evaluación del influjo de la política:* ¿Cuál es el influjo económico y social de la política?
- *Evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas:* ¿Los resultados observados se deben a la política, o existen otras causas?

---

[13] Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de la INTOSAI (1995). Informe resumido de proyecto.

En la práctica, empero, las clasificaciones varían. Una EFS con una prolongada experiencia en evaluación de programas es la *General Accounting Office* de los EE.UU. Esta EFS define cuatro tipos frecuentes de evaluación de programas en la auditoría del rendimiento:[14]

(1) La evaluación de procesos

valora el grado en que un programa está funcionando en la forma deseada. Suele hacer referencia a la conformidad de las actividades del programa con los requisitos legislativos y reglamentarios, el diseño del programa, y las normas profesionales o las expectativas de los clientes.

Cada vez resulta más importante evaluar si la calidad de las actividades –por ejemplo, los formularios de solicitud, los tiempos de proceso, las prestaciones de servicios y otras actividades orientadas a los clientes- satisfacen las expectativas de los ciudadanos.

(2) La evaluación de productos

valora el grado en que un programa logra sus objetivos orientados a resultados y orientados a clientes. Se centra en outputs y productos (incluidos efectos colaterales y efectos involuntarios) con objeto de juzgar la eficacia de los programas, pero también puede destacar los temas de calidad y las perspectivas de los clientes. Una evaluación de productos también puede evaluar los procesos de los programas para comprender la forma en que se elaboran los productos.

(3) La evaluación del influjo

valora el efecto específico de un programa comparando los productos del programa con una estimación de lo que podría haber ocurrido en ausencia del programa. Esta forma de evaluación se emplea cuando se sabe que hay factores externos que influyen sobre los productos del programa, con objeto de aislar la contribución de éste al logro de sus objetivos.

(4) Las evaluaciones del coste-beneficio y del coste-eficacia

son análisis que comparan los outputs o productos de un programa con los costes (los recursos dedicados) que se requieren para conseguirlos. Cuando se aplican a programas ya existentes, también se les considera como una forma de evaluación de programas. El análisis de la relación coste-eficacia valora el coste de cumplir un único objetivo

---

[14] Medición y Evaluación del Rendimiento: Definiciones y Relaciones (GAO/GGD-98-26).

o meta, y puede utilizarse para identificar la alternativa menos costosa para satisfacer dicho objetivo. El análisis de coste-beneficio se propone identificar todos los costes y beneficios pertinentes.[15]

> En el campo de la medición del rendimiento pueden intervenir tanto los auditores financieros como los auditores del rendimiento. En algunos países una auditoría de gestión individual puede incluir muchas clases diferentes de estudios, e incluso diversas evaluaciones de programas. En ese sentido la evaluación de programas puede considerarse como una de las numerosas "herramientas" posibles que utiliza la auditoría del rendimiento. Con independencia de que la evaluación de programas se defina como una tarea especial o como un tipo de estudio realizado por la EFS bajo el título general de auditorías del rendimiento, se trata de una actividad con un interés y una importancia crecientes.[16]

1.8 ¿Existen diferencias en las ambiciones y los enfoques analíticos?

El mandato y la orientación de la auditoría del rendimiento, tal como se ha dicho con anterioridad, varían en los distintos países. Muchas EFS no están obligadas a realizar auditorías del rendimiento, o pueden considerar que se encuentran un tanto limitadas en su capacidad y experiencia. Otras EFS pueden tener una larga tradición de realización de auditorías del rendimiento avanzadas y complejas evaluaciones de programas.

Uno de los rasgos de la fiscalización es el enfoque normativo, en el que las discrepancias entre "las normas y la realidad" -los resultados obtenidos de hecho- se expresan de modo explícito, y las evaluaciones y recomendaciones poseen un carácter "normativo". Sin embargo, además de ser normativa, la auditoría del rendimiento también suele ser descriptiva, y puede incluir asimismo elementos analíticos. Por ejemplo, una auditoría del rendimiento puede determinar cuáles son las causas de la diferencia existente entre las condiciones efectivas y los criterios teóricos.

---

[15] Algunas EFS, como parte de su mandato, pueden incluir también la "evaluación de políticas" (la eficacia de las políticas establecidas), y unas cuantas EFS llevan a cabo lo que definen como "evaluación de sistemas" (la adecuación de los sistemas adoptados).

[16] Otras areas áreas de creciente interés son las auditorías del rendimiento de actividades con una perspectiva ecológica y la auditoría del rendimiento referente a la tecnología de la información. (Véanse los apéndices 5 y 6.)

El enfoque orientado a resultados y el orientado a problemas

En la auditoría del rendimiento existen diversas tradiciones y aspiraciones. Hay dos enfoques que difieren de modo bastante significativo, aunque ambos se basan en las normas nacionales de auditoría del rendimiento. Son el enfoque orientado a resultados y el enfoque orientado a problemas.

El enfoque orientado a resultados trata principalmente de cuestiones como "¿Cuál es el rendimiento obtenido o qué resultados se han logrado?" o "¿Se han cumplido los requisitos o los objetivos?" En este enfoque se estudia el rendimiento (que hace referencia a la economía, la eficiencia y la eficacia) y se relacionan los descubrimientos efectuados con las normas establecidas (metas, objetivos, reglamentaciones, etc.) o los criterios de auditoría (definidos antes de que comience el estudio principal). Si el criterio es difícil de identificar, el auditor necesita trabajar con los expertos en el campo para desarrollar criterios creíbles que sean objetivos, pertinentes, razonables y alcanzables en el momento de su aplicación. Los criterios de fiscalización permiten proporcionar evaluaciones de los resultados. En este enfoque, es probable que las deficiencias se definan como desviaciones de las normas y los criterios. Si se exponen recomendaciones, a menudo se proponen eliminar tales desviaciones. La perspectiva, en este sentido, es básicamente normativa.

En el enfoque orientado a problemas, en cambio, se trata primordialmente de la verificación y el análisis de problemas, por lo general sin hacer referencia a criterios de fiscalización definidos con anterioridad.[17] En este enfoque, las deficiencias y los problemas -o como mínimo, los indicios de los problemas- son el punto de arranque de una auditoría, no la conclusión.[18] Una de las tareas principales de la

---

[17] Para evaluar un problema primero hay que entender tanto el problema como sus complejas causas y consecuencias. Al menos cuando se trata de analizar los complejos problemas de la eficiencia y la eficacia, no siempre es posible definir el ideal y los criterios de fiscalización en la fase de planificación. A veces ni siquiera tiene sentido hacerlo.

[18] Los indicios acerca de problemas referentes a la eficiencia y la eficacia a menudo son vagos, subjetivos, complejos y difíciles de definir y comprender. Éstos son algunos ejemplos de posibles indicios de problemas referentes a las tres Es (economía, eficiencia y eficacia): costes crecientes que provocan la demanda de más recursos; desequilibrio evidente entre aportaciones y metas; falta de claridad en la asignación de responsabilidades entre los órganos del poder ejecutivo que estén implicados; ambigüedades y contradicciones de la reglamentación; tiempos de espera prolongados o gran cantidad de atrasos; falta evidente de competencia, críticas del estilo de dirección, deficiencias en los servicios y en la orientación al cliente; gran número de quejas o reclamaciones del público; cambios en las circunstancias externas, e indicios de efectos colaterales negativos de los programas de la Administración.

auditoría consiste en verificar la existencia de los problemas señalados y analizar sus causas desde distintas perspectivas (problemas relacionados con la economía, la eficiencia y la eficacia en empresas o programas del sector público). El enfoque orientado a problemas trata interrogantes de este tipo: "¿Los problemas constatados existen realmente, y en tal caso, cómo pueden entenderse y cuál es su causa?" Se formulan y se comprueban hipótesis sobre las causas y las consecuencias.[19] La perspectiva es analítica e instrumental; el propósito es facilitar información actualizada sobre los problemas constatados y cómo afrontarlos. Los auditores no tienen restricciones en sus análisis.[20] Se toman en consideración todas las posibles causas importantes (sólo se dan por supuestas las metas generales), es decir, no se excluyen las propuestas para modificar las leyes, las reglamentaciones y el diseño estructural de las empresas del sector público, si se demuestra que las premisas existentes dan origen a problemas graves y verificados.[21]

Así, la valoración de estos dos enfoques de la auditoría de gestión puede tener un origen normativo (basado en las desviaciones con respecto a las normas o los criterios) o analítico (basado en análisis de las causas específicas de los problemas). De hecho, el análisis independiente es lo que caracteriza el enfoque orientado a problemas, mientras que el enfoque orientado a resultados se caracteriza básicamente por su evaluación imparcial sobre si se han cumplido determinados criterios o normas (aunque pueda implicar asimismo elementos analíticos). Los enfoques orientado a resultados y orientado a problemas representan, por un lado, diferentes tradiciones de fiscalización.[22] Por el otro, los enfoques también pueden servir para ilustrar el hecho de que la auditoría del rendimiento abarca diversos tipos de métodos prácticos.[23]

---

19 Una hipótesis es una afirmación bien fundamentada (comprobable) que haga referencia a las causas y las consecuencias del problema que va a fiscalizarse (basándose en el supuesto de que el problema existe).

20 No se limitan a los análisis de las diferencias entre las condiciones y los criterios de auditoría.

21 Para más información sobre el enfoque orientado a problemas, véase por ejemplo el *Handbook on Performance Auditing*, RRV (Suecia), 1998.

22 Cabe decir que representan distintos niveles de aspiraciones.

23 Los dos enfoques metodológicos también pueden considerarse como enlazados entre sí, como si se tratase de diferentes pasos de una fiscalización. Aunque, por naturaleza, el enfoque orientado a problemas es más amplio y más profundo en su ambición analítica, el enfoque orientado a resultados, en su forma avanzada, también puede dar pie a análisis elaborados.

Perspectivas descendentes y ascendentes

Las perspectivas también pueden variar. La auditoría del rendimiento se basa normalmente en una perspectiva global de propietario, es decir, una perspectiva descendente. Se centra principalmente en los requisitos, intenciones, objetivos y expectativas del poder legislativo y la Administración central. En algunos países, sin embargo, también es posible -dentro del marco de objetivos y premisas que se establecen- añadir una "perspectiva orientada al cliente" (un centro de atención en la gestión de servicios, los tiempos de espera y otros temas pertinentes para los clientes o consumidores finales en cuestión). Esto podría considerarse como una interpretación de la misión de fiscalización que se propone satisfacer los intereses de los ciudadanos centrando la atención en problemas de importancia real para éstos y para la comunidad, una especie de perspectiva de abajo a arriba.

El centro de atención sobre la obligación de rendir cuentas o sobre las causas de los problemas

Por norma general la auditoría se relaciona con la obligación de rendir cuentas, pero esto no siempre ocurre así. La rendición de cuentas de la auditoría puede describirse como un juicio acerca de la forma en que los responsables a diferentes niveles han obtenido las metas pertinentes y otros requisitos. Un enfoque alternativo consiste en centrarse en comprender y explicar las observaciones reales efectuadas durante la auditoría. En vez de averiguar quién es el que se equivoca, pueden analizarse los factores que subyacen en los problemas descubiertos, y debatir qué es preciso hacer al respecto. Este enfoque refleja la idea de que el objetivo global de la auditoría del rendimiento consiste en promover la economía, la eficiencia y la eficacia.

Los dos enfoques representan ideas diferentes de la auditoría del rendimiento. En uno de ellos la auditoría tiene como centro de atención la rendición de cuentas, al igual que en la auditoría financiera, mientras que el otro –que pone el acento en la economía, la eficiencia y la eficacia- se ocupa esencialmente de la materia que se fiscaliza y de las causas de los problemas observados.

La fiscalización de la rendición de cuentas tiene la ventaja de que a menudo es más fácil de realizar y, además, corresponde a la imagen convencional de la auditoría. El problema, empero, reside en que la eficiencia y la eficacia es un asunto complejo que exige análisis más amplios. La fiscalización de la rendición de cuentas también implica riesgos: hay que limitar su perspectiva y su alcance, lo cual limita a su

vez de un modo indebido la posibilidad de un análisis independiente. Por otra parte, si la atención se centra en los problemas observados y en sus posibles causas, esto facilita la aparición de auditorías que abarcan áreas de responsabilidad correspondientes a diversas partes diferentes. De esta manera se crean las condiciones previas para análisis globales. Es preciso señalar, sin embargo, que este enfoque plantea mayores exigencias con respecto a la competencia de los auditores.

El mensaje de esta sección es que también hay diferencias entre los enfoques metodológicos en relación con las aspiraciones analíticas. En términos generales, algunas EFS se han marcado elevadas aspiraciones analíticas en su auditoría del rendimiento, mientras que otras se fijan un nivel inferior.

La auditoría del rendimiento no debe racionalizarse excesivamente. Una auditoría del rendimiento avanzada consiste en un complejo trabajo investigador que exige flexibilidad, imaginación y una elevada competencia analítica. Los procedimientos, métodos y normas excesivamente racionalizados pueden entorpecer de hecho el funcionamiento y el desarrollo de la auditoría del rendimiento. Por consiguiente, es preciso evitar un exceso de detalle en las normas, al igual que en los sistemas de aseguramiento de calidad. El progreso y las prácticas deben basarse en el aprendizaje que procede de la experiencia.

La orientación de la auditoría del rendimiento varía en las distintas EFS. Hay dos enfoques especialmente distintos: el orientado a resultados y el orientado a problemas. El enfoque orientado a resultados trata cuestiones tales como "¿Cuál es el rendimiento obtenido, o se han cumplido los objetivos?" El enfoque orientado a los problemas se dedica primordialmente al análisis de problemas. Trata de cuestiones tales como "¿Los problemas constatados existen realmente, y en tal caso, cuál es su causa?" La auditoría del rendimiento puede aplicar perspec- tivas descendentes y ascendentes. Normalmente la fiscalización está vinculada con la rendición de cuentas, pero en la auditoría del rendimiento no siempre ocurre tal cosa. La auditoría del rendimiento no debe ceñirse a normas excesivamente detalladas y racionalizadas. Esto puede obstaculizar la creatividad y la profesionalidad.

1.9 Resumen

- La auditoría del rendimiento examina la economía, la eficiencia y la eficacia de los programas y los organismos de la Administración, y responde a preguntas tales como: ¿Los inputs elegidos representan la utilización más rentable de los fondos públicos? ¿Estamos obteniendo los mejores servicios con los recursos disponibles? ¿Los objetivos de la política se están cumpliendo en su totalidad, y los logros son consecuencia de la política aplicada? Las perspectivas y los objetos que se fiscalicen pueden variar, es decir, pueden fiscali- zarse tanto los organismos específicos como las actividades que abarquen toda la Administración. La auditoría del rendimiento se basa en las decisiones tomadas y las metas fijadas por el poder legislativo, y puede llevarse a cabo en todo el ámbito del sector pú- blico.
- La auditoría del rendimiento no es una auditoría periódica con dictámenes formalizados. Se trata de un examen efectuado con carácter no periódico. Es una fiscalización que se centra en el rendimiento, más bien que en los gastos y la contabilidad. Tiene su origen en la necesidad de análisis independientes acerca de la economía, la eficiencia y la eficacia de los programas y los organis- mos gubernamentales. El rasgo característico de la auditoría del rendimiento se debe en parte a la variedad y complejidad de las cuestiones relacionadas con su labor.
- Todas las actividades de la Administración pueden analizarse mediante la utilización de una fórmula que describe cómo pasar de una posición a otra, a través de un medio determinado, para lograr objetivos específicos. En la auditoría del rendimiento eso se con- sigue a menudo tratando de responder dos preguntas básicas: ¿Las cosas se están haciendo del modo correcto? ¿Se están haciendo las cosas correctas?
- El proceso continuado de garantizar que un programa o un órgano de la Administración ha cumplido los objetivos es una cuestión de dirección y control internos. Sin embargo, en el área de la medición del rendimiento, pueden intervenir tanto los auditores financieros como los auditores del rendimiento.
- Además de examinar el influjo de los resultados, la evaluación de programas puede incluir cuestiones tales como si los objetivos son coherentes con la política o con las opciones existentes para cam- biar de política con objeto de lograr resultados que sean más efi- caces. En algunos países las auditorías del rendimiento pueden in- cluir muchas clases de estudios e incluso diversas evaluaciones de programas. En ese sentido la evaluación de programas puede con- siderarse como una de las numerosas "herramientas" posibles que emplea la auditoría del rendimiento.

- La auditoría del rendimiento posee diversas tradiciones. Hay dos enfoques especialmente distintos. El enfoque orientado a resultados trata cuestiones tales como "¿Cuál es el rendimiento obtenido, o qué resultados se han logrado, y se han cumplido los requisitos o los objetivos?" El enfoque orientado a los problemas trata cuestiones tales como "¿Los problemas constatados existen realmente, y cuál es su causa?" La fiscalización está vinculada con la rendición de cuentas, pero en auditoría del rendimiento no siempre ocurre esto.
- No hay que racionalizar excesivamente la auditoría del rendimiento. Es un trabajo de investigación que exige flexibilidad, imaginación y capacidad analítica. Los procedimientos, métodos y normas excesivamente detallados pueden obstaculizar en la práctica el funcionamiento de la auditoría del rendimiento.

Parte 2: Principios de la auditoría gubernamental aplicables a la auditoría del rendimiento

Al llevar a cabo una auditoría del rendimiento los auditores deben ajustarse al Código de Ética y las Normas de Auditoría de la INTOSAI, y a las normas y directrices de la EFS aplicables a la auditoría del rendimiento. Las normas generales de auditoría de la INTOSAI estipulan que la fiscalización y la EFS deben ser independientes, poseer la competencia requerida y ejercer la atención debida *(NA 1.0.6 y 2.2.1.)*. [24]

2.1 ¿Cómo se aplican los principios de la auditoría a la auditoría del rendimiento?

Hay que definir adecuadamente el mandato de auditoría y las metas generales

El mandato de auditoría suele hacerse constar en disposiciones jurídicas. Entre otras cosas, regula en qué medida una EFS puede fiscalizar programas y organismos del sector público. A menudo se necesitan reglamentaciones especiales que especifican las condiciones de la auditoría del rendimiento, por ejemplo, acceso a información procedente de fuentes que no sean las entidades fiscalizadas, la capacidad de formular recomendaciones, el mandato de investigar las empresas y programas gubernamentales, y la eficacia de la legislación. El mandato de auditoría del rendimiento acostumbra a especificar los requisitos mínimos de fiscalización e información, especifica qué se requiere del auditor y le confiere a éste la autoridad necesaria para llevar a cabo la actividad e informar acerca de los resultados *(NA 2.2.12, 2.2.19, 1.0.32-38, 1.0.42 y 1.0.47)*.

---

[24] Para más información sobre estos documentos de la INTOSAI véanse: la Declaración de Lima, el Código de Ética y las Normas de Auditoría, pp. 10-34, e Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Si es posible, el mandato debe abarcar la totalidad del presupuesto estatal, e incluir todos los órganos pertinentes del poder ejecutivo y todos los programas gubernamentales o servicios públicos correspondientes. Sin el apoyo legal suficiente podría llegar a considerarse ilegal la publicación de críticas justificadas de la eficiencia y la eficacia de los programas gubernamentales, al menos con respecto a temas políticamente sensibles. Para evitar esta situación -y la sospecha de autocensura- el mandato debe tener apoyo político y público. *(NA 2.2.18-20 y 2.2.23)*

Los objetos de la auditoría –los objetos que podrían estar sujetos a auditorías del rendimiento por la EFS, de conformidad con su mandato–son la política, los programas, la organización y la dirección. La política suele definirse como la actividad dirigida a lograr determinados propósitos y, posiblemente, en un plazo determinado.[25] Un programa puede definirse como un conjunto de medios interrelacionados -legislativos, financieros, etc.- para aplicar una política determinada del organismo público o del gobierno. La organización puede caracterizarse de diferentes formas, pero en la mayoría de los casos significa la suma de personas, estructuras y procesos que se proponen lograr determinados objetivos. La dirección suele significar todas las decisiones, acciones y reglas necesarias para la conducción, la contabilización y la utilización de los recursos humanos, financieros y materiales. A menudo la dirección está relacionada con las actividades internas de una organización. Las políticas y los programas -decididos por el poder legislativo, el poder ejecutivo o los funcionarios del poder ejecutivo- también pueden tener un centro de atención interno, relacionado con una organización específica (y sus actividades y rendimiento internos). Sin embargo, en la mayoría de los casos su centro de atención es más amplio y más externo, e incluso puede estar relacionado con actividades de organizaciones no gubernamentales (y el influjo que ejercen en la sociedad las políticas y programas, etc.).[26]

---

[25] El término política en las presentes directrices –si no se dice nada en contrario- abarca tanto la política del gobierno como la del organismo público. El término política puede emplearse como equivalente a política del organismo para aquellas EFS que no poseen el derecho de revisar o evaluar la política gubernamental. (El término actividad gubernamental abarca tanto la política como el programa.)

[26] Véase, por ejemplo el *Manual of Performance Auditing*, AG (Países Bajos), 1996.

En muchos países la Constitución o la legislación vigente otorga a la EFS el derecho explícito a realizar determinada forma de auditoría del rendimiento. Algunas EFS pueden llevar a cabo exámenes de la eficiencia y eficacia de complejas políticas o empresas gubernamentales, quizás mediante un análisis en profundidad de los problemas constatados. Otras adoptan un enfoque más limitado. Como parte de la explicación de las normas, las Normas de Auditoría *(NA 1.0.42)* declaran: "En muchos países las facultades legales o mandato relativos a la auditoría operacional de gestión tienen su límite en la revisión de los fundamentos políticos de los programas del gobierno". En estos casos, la auditoría del rendimiento no pone en tela de juicio los méritos de los objetivos políticos sino que implica el examen de las acciones emprendidas para diseñar, aplicar o evaluar los resultados de estas políticas, y puede implicar un examen de la adecuación de la información que conduce a la toma de decisiones políticas. Incluso en países donde la Constitución o la legislación no exigen que la EFS lleve a cabo fiscalizaciones de la economía, la eficiencia y la eficacia, la práctica actual muestra una tendencia a incluir esta clase de actividad como parte de las auditorías financieras o de regularidad *(NA 1.0.13, 1.0.42-43)*.

Los objetivos generales de la auditoría del rendimiento también pueden definirse en la legislación o ser materia de decisiones internas de la EFS. Habitualmente las EFS tratan de lograr uno o varias de las siguientes metas generales:

(1) proporcionar al poder legislativo un examen independiente de las prácticas de aplicación económicas, eficientes o eficaces de las políticas o los programas gubernamentales;

(2) proporcionar al poder legislativo análisis independientes y no periódicos acerca de la validez y la fiabilidad de los sistemas de medición del rendimiento, o declaraciones o autoevaluaciones acerca del rendimiento, que son publicados por las entidades del poder ejecutivo;

(3) proporcionar al poder legislativo análisis independientes acerca de los problemas de economía, eficiencia y eficacia en las actividades del gobierno, y de esto modo, contribuir al mejoramiento de éstas;

(4) proporcionar al poder legislativo evaluaciones independientes acerca del influjo deliberado y no deliberado, directo o indirecto, de los programas de la Administración y de los órganos de ésta, y sobre en qué medida se han logrado los propósitos o los objetivos, o por qué no se han logrado.

Un objetivo frecuente de la auditoría del rendimiento en muchos países –fijado por el legislador o por la propia EFS- consiste en evaluar

y mejorar el funcionamiento de los programas gubernamentales y la Administración central y organismos vinculados *(NA 1.0.20, 1.0.27, 1.0.40, y 4.0.25)*. En algunos países la formulación de recomendaciones es importante. En otros no se expresa ninguna recomendación, debido a las estructuras, las características de la legislación y las tradiciones históricas.

La auditoría del rendimiento debe tener la libertad de elegir áreas de fiscalización dentro de su mandato

De acuerdo con las Normas de Auditoría *(NA 2.2.10-19)*, una EFS debe tener libertad para decidir las áreas que cubran sus auditorías de gestión. La NA 2.2.8 afirma: "Las EFS pueden dar a conocer a los miembros del poder legislativo los hechos recogidos en sus informes de fiscalización, pero es importante que mantengan su independencia ante las influencias políticas con el fin de conservar una posición imparcial en el ejercicio de sus funciones de fiscalización. Esto significa que las EFS no deben responder, ni siquiera en apariencia, a los deseos de intereses políticos concretos". En el párrafo 2.2.10 se indica: "En algunos países, la fiscalización de la gestión financiera del gobierno es una prerrogativa esencial del parlamento o de la asamblea electa; esto puede aplicarse también a la fiscalización de los ingresos y gastos en el ámbito regional, donde la fiscalización externa es responsabilidad de una asamblea legislativa. En tales casos, las auditorías se llevan a cabo en representación de dicho órgano y conviene que la EFS tenga en cuenta, al preparar la programación de la actividad fiscalizadora, las demandas de misiones especiales de investigación que formulen estas asambleas. No obstante, es importante que la EFS goce de libertad para decidir el modo en que desempeñará sus tareas, incluidas las requeridas por el Parlamento." También es importante "que el gobierno no tenga poder de dirección en relación con el cumplimiento del mandato por la EFS" *(NA 2.2.14)*.

Las auditorías de gestión suelen ser auditorías ex-post

El momento inicial en el cual una EFS puede examinar la eficiencia y la eficacia es después de que la Administración haya tomado una decisión respecto a la política en cuestión (esto es lo que se deriva aproximadamente de la NA 4.0.22 y 4.0.25). En ciertos países puede llevarse a cabo un análisis de objetivos o una fiscalización de las actividades de elaboración de políticas antes de que se aplique la política misma. Por otra parte, los problemas en los que se centra la auditoría de gestión -o

los que se propone eliminar- deben ser problemas actuales con objeto de que resulten valiosos para el usuario de los informes de auditoría.

Los objetivos generales del poder legislativo se dan por supuestos

Por regla general, las decisiones políticas y los objetivos establecidos por el poder legislativo constituyen el marco de referencia que sirve de base a los criterios de fiscalización empleados en la auditoría del rendimiento. No es función de una EFS el poner en tela de juicio estos objetivos y decisiones. Sin embargo, la EFS –como consecuencia de sus resultados- puede efectuar comentarios críticos sobre los objetivos, por ejemplo, preguntarse si son coherentes o si resulta imposible calibrar en qué medida se han logrado. Por consiguiente, un informe de auditoría del rendimiento puede poner de hecho en tela de juicio los méritos de las políticas o decisiones actuales. Las metas o los objetivos pueden ser demasiado vagos, entrar en conflicto con otros objetivos, o basarse en una información insuficiente. Las políticas pueden ser ineficientes e ineficaces, y es posible que se requieran cambios con objeto de superar las carencias existentes. Por otra parte, el papel de la auditoría del rendimiento consiste sin duda alguna en evaluar la economía, eficiencia y eficacia de los objetivos y regulaciones de carácter más específico que establezcan, por ejemplo, los órganos de la Administración. (Ver NA 2.2.5 y 2.2.9.)

Si bien la auditoría del rendimiento no cuestiona los objetivos políticos, puede señalar las consecuencias de una política determinada. También puede identificar e ilustrar las carencias provocadas por los objetivos en conflicto. Por lo tanto, la auditoría del rendimiento, por ejemplo, no pone en tela de juicio el nivel de compensación en los sistemas de bienestar social. Los auditores deben disponer, como punto de partida, de un conjunto de problemas que estén relacionados con la economía, la eficiencia y la eficacia de los sistemas de bienestar que se fiscalizan. Esto podría ocurrir, por ejemplo, cuando determinado nivel de compensación en un área específica provoca efectos marginales involuntarios en otra área. El auditor del rendimiento, en ese caso, puede estudiar la falta de coordinación entre los diferentes sistemas e indicar los problemas que surgen. Si el nivel real de compensación es palpablemente distinto del nivel que se había fijado en un principio, la auditoría del rendimiento puede examinar los motivos de este fenómeno.

Hay que promover y garantizar un trabajo de alta calidad profesional

Las Normas de Auditoría de la INTOSAI y su Código Deontológico ponen de manifiesto que todos los auditores de la Administración pública deben actuar con integridad, imparcialidad, objetividad, competencia y profesionalidad. Es preciso ceñirse a niveles éticos estrictos para servir lo mejor posible al interés público, y en la NA 2.2.36 se declara: "Dado que el cumplimiento de los deberes y las obligaciones que recaen sobre las EFS es decisivo para el concepto de control de las cuentas públicas, las EFS deben aplicar, en el desarrollo de sus funciones, las metodologías y prácticas más cualificadas. Les incumbe, por tanto, fijar las normas y los procedimientos que han de aplicarse de modo que quede garantizado el ejercicio eficaz de sus funciones en los informes de auditoría, lo que supone, por parte tanto de su propio personal como de los expertos externos contratados, una estricta observancia de sus normas, procedimientos de planeación, metodologías y supervisión."

A menudo las auditorías de gestión son actividades complejas, que requieren una amplia gama de competencias, conocimientos y experiencias para ser llevadas a cabo. La NA 2.1.26 declara: "Dada la importancia que tiene el que las EFS realicen sus funciones de la mejor manera posible, debe prestarse especial atención a los programas relativos al control de calidad de sus actividades fiscalizadoras y de los resultados de ellas." También se afirma que las EFS deben establecer sistemas y métodos para "(a) confirmar que los procedimientos de control de calidad han funcionado de manera satisfactoria; (b) asegurar la calidad de los informes de fiscalización, y (c) conseguir alguna mejora y evitar que se repitan las deficiencias." *(NA 2.1.27)*. Sin embargo, ningún sistema de aseguramiento de calidad puede proporcionar garantías de una alta calidad en los informes sobre auditoría del rendimiento. En pocas palabras, para el aseguramiento de calidad los sistemas avanzados son menos importantes que disponer de un personal competente y motivado. En otros términos, los sistemas de aseguramiento de calidad deberán ser pertinentes y fáciles de gestionar, y no complejos ni demasiado elaborados.

Según la INTOSAI, los temas de calidad tienen que integrarse en el proceso de ejecución, e incluso en las fases iniciales de planificación los sistemas de aseguramiento de calidad pueden resultar indispensables para garantizar que los problemas que van a tratarse son importantes y están bien definidos. Los objetivos, problemas e interrogantes de la auditoría, así como las áreas seleccionadas, determinan en gran medida la calidad de la auditoría.

El proceso de planificación y las diversas etapas que constituyen el proceso de toma de decisiones garantizan que la calidad se evalúe periódicamente, ya que es preciso cumplir determinadas condiciones antes de que la auditoría pueda avanzar. Es importante una preparación meticulosa con objeto de definir los interrogantes de la fiscalización, la información necesaria y el diseño de la auditoría *(NA 2.1.27 y 3.1.1)*.

El mandato de la auditoría del rendimiento debe abarcar el presupuesto del Estado y la totalidad de los correspondientes programas de la Administración. El auditor debe tener la libertad necesaria para elegir áreas de fiscalización dentro de su mandato. El marco de referencia básico está constituido por los objetivos y las decisiones políticas que establece el poder legislativo. Como consecuencia de sus resultados, una auditoría del rendimiento puede poner en tela de juicio los méritos de las políticas existentes. Por lo general, las auditorías del rendimiento son fiscalizaciones ex post que hacen referencia a temas actuales. Es preciso promover y garantizar un alto nivel de calidad en su trabajo.

2.2 ¿Cuáles son los requisitos generales de un auditor del rendimiento?

Los auditores del rendimiento deben poseer una competencia profesional específica

La auditoría del rendimiento es una actividad basada en la información, donde los valores profesionales ocupan una posición central. Estos valores incluyen la importancia de que a los auditores se les dé la oportunidad de desarrollar competencias y niveles adecuados de calidad y de resultados en su producción. Esto incluye la creación de un entorno estimulante y que promueva las mejoras en la calidad *(NA 1.0.45 y 2.1.9)*.

Todos los auditores deben poseer la adecuada capacidad profesional para llevar a cabo sus tareas *(NA 2.2.1 y 2.2.33-38)* y la EFS debe seleccionar personal que posea las cualificaciones adecuadas *(NA 2.1.2)*. Las Normas de Auditoría generales de la INTOSAI también señalan que las EFS tienen que

- desarrollar y formar a los empleados de las EFS para que éstos puedan realizar eficazmente sus tareas, y definir la base para el avance de los auditores;

- preparar manuales y otros materiales de orientación acerca de la realización de auditorías;
- apoyar las competencias y la experiencia disponibles dentro de las EFS e identificar las competencias de las que carecen; establecer una adecuada distribución de competencias en las tareas de fiscalización y asignar el número de personas suficientes para la auditoría, y llevar a cabo una planificación y una supervisión adecuadas para lograr sus metas al nivel requerido de cuidado y preocupación; y
- examinar la eficiencia y eficacia de las normas y los procedimientos internos de la EFS.

La capacidad de contratar al personal adecuado constituye un factor decisivo para la auditoría del rendimiento. Cada miembro de la plantilla constituye una inversión de carácter único. Un auditor del rendimiento debe poseer la formación académica pertinente, y como norma general, se requiere que el auditor posea un título universitario y experiencia en trabajos de investigación/evaluación. Las cualidades personales también son de una importancia considerable (capacidad analítica, creatividad, receptividad, habilidades sociales, honradez, criterio, resistencia, adecuadas capacidades de comunicación oral y escrita, etc.). *(NA 2.1.4 y 2.1.10.)*

Para convertirse en auditor del rendimiento, jefe de equipo de auditoría del rendimiento o director de auditoría del rendimiento es preciso poseer determinadas cualificaciones características. Por ejemplo, un auditor del rendimiento debe tener una adecuada formación en ciencias sociales y en métodos de investigación y evaluación científica. También podría resultar esencial un conocimiento especializado en las distintas áreas funcionales que van a fiscalizarse, pero en la auditoría del rendimiento o la evaluación de programas no siempre se necesitan competencias avanzadas en contabilidad y auditoría financiera. En el caso de las EFS que hayan organizado su auditoría del rendimiento por separado de la auditoría financiera, resulta perfectamente admisible que el personal seleccionado para la auditoría del rendimiento tenga un historial y unas competencias diferentes a las del personal seleccionado para la realización de auditorías financieras[27].Con objeto de satisfacer los requisitos de calidad especificados en las Normas de Auditoría *(NA 2.2.36-39)*, las EFS deberán tener un programa que garantice que su personal mantenga su competencia profesional mediante un estudio y una formación permanentes. El aprendizaje a través del trabajo prác-

[27] Salvo que tenga una amplia experiencia en auditoría del rendimiento o en tareas similares, un jefe de equipo o un director de auditoría del rendimiento quizás corra el riesgo de no ser aceptado (o respetado) del todo por los auditores del rendimiento.

tico de auditoría es un factor central en el proceso de desarrollo *(NA 2.1.2, 2.2.37-38 y 2.1.16)*.

El estudio y la formación permanentes pueden incluir temas tales como los avances actuales en metodología de fiscalización del rendimiento, dirección o mando, métodos de investigación cualitativa, análisis de estudios de caso, muestreo estadístico, técnicas de recogida de datos cuantitativos, diseño de la evaluación, análisis de datos y redacción legible para el lector. También puede incluir temas relacionados con el ámbito de trabajo de los auditores, por ejemplo administración pública, política y estructura del sector público, política de la Administración, economía, ciencias sociales o Tecnología de la Información. *(NA 2.1.6-10)*

Las cualificaciones de los miembros del personal que llevan a cabo auditorías del rendimiento incluyen

- conocimiento de los métodos y técnicas aplicables en auditoría del rendimiento, y formación, competencias y experiencia necesarias para aplicar este conocimiento a la auditoría que se realice,
- conocimiento de los organismos, programas y funciones de la Administración pública,
- competencias para una comunicación clara y eficaz, tanto oral como escrita, y
- competencias especiales en función de la auditoría específica (estadística, Tecnología de la Información, ingeniería, etc., o conocimiento experto en la materia en cuestión *(NA 2.2.33-38 y 2.1.11-12)*.

La auditoría del rendimiento debe constituir una actividad en equipo, ya que las cuestiones implicadas son complejas. Por consiguiente, no se requiere que todos los miembros del equipo posean la totalidad de las competencias antes mencionadas. Además, no siempre será posible que una EFS contrate a personal que cumpla todos los requisitos. Las competencias requeridas, por lo tanto, podrán desarrollarse cuando la persona esté ya ocupando su cargo, en la medida en que los candidatos para la contratación hayan demostrado con claridad que tienen el potencial y la actitud necesarios para la clase de trabajo que implica la auditoría del rendimiento.

La eficacia, la profesionalidad y el cuidado deben servir de guía al trabajo de auditoría

La auditoría del rendimiento debe estar suficientemente bien definida y el enfoque de la auditoría tiene que ser funcional. La organización de la auditoría tiene que cumplir los requisitos generales de la correcta gestión de proyectos *(NA 3.0.2-3 y 3.1.1-3)*.

La auditoría del rendimiento debe llevarse a cabo de forma meticulosa, con el propósito de recoger pruebas pertinentes, fiables y suficientes con objeto de permitir que cualquier otro llegue a las mismas conclusiones que aparecen en el informe de auditoría del rendimiento. Esto exige ejercer un criterio correcto al decidir el objetivo de fiscalización, qué y cuándo fiscalizar, el enfoque y la metodología, el ámbito de la auditoría, las cuestiones sobre las cuales se informará, y la conclusión global de la auditoría.

La buena comunicación con la entidad fiscalizada y con distintas clases de expertos es importante durante todo el proceso de auditoría. De igual modo, los responsables de la auditoría del rendimiento deben mostrarse vigilantes. Es importante que la base fáctica de las descripciones, los análisis y las recomendaciones finales sea exacta. El informe tiene que ser objetivo y equilibrado, y asumir un tono mesurado, con el propósito de que sea valioso para la Administración. *(NA 2.2.39, 3.5.1-2 y 4.0.22-25.)*

Tienen que cumplirse los principios de la adecuada administración. El proceso de fiscalización debe quedar registrado en la forma apropiada. Hay que dejar constancia por escrito de las decisiones importantes efectuadas a lo largo de la auditoría, y de las consideraciones subyacentes. Es preciso llevar archivos accesibles y un cuaderno de bitácora. Los principales objetivos de la documentación –además de ayudar al equipo de fiscalización- consisten en registrar las pruebas de auditoría que sirvan de apoyo a las conclusiones y decisiones, proporcionar registros que ayuden a la gestión y la supervisión de la auditoría, y permitir que el trabajo sea revisado por funcionarios de nivel superior. La información obtenida durante la auditoría deberá ser tratada con carácter confidencial hasta que se haya presentado el informe *(NA 2.2.39-40, 3.0.2-3, 3.1.1, 3.2.1, 3.5.2-7, y 4.0.24).*

Todos los auditores de la Administración deben actuar con honradez, imparcialidad, objetividad, competencia y profesionalidad. Para cumplir estas normas el auditor del rendimiento debe tener la formación adecuada y poseer experiencia en trabajo de investigación/evaluación. Las cualidades personales también son de una importancia considerable. La eficacia, la profesionalidad y el cuidado deben guiar el trabajo de auditoría.

2.3 ¿Existen otras medidas de protección importantes?

Aunque estas directrices constituyen una base coherente para la realización de una auditoría de gestión, el criterio profesional (si bien aplicado sobre la base de reglas y procedimientos pertinentes) continúa siendo el componente más importante de la auditoría del rendimiento. El auditor deberá adoptar una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría, reconociendo que pueden existir circunstancias que hagan que determinados aspectos de la información relacionada con el rendimiento se expongan erróneamente.

Es posible que haya que aplicar diversas medidas de protección - tanto esenciales como prácticas- para evitar que ocurran estas cosas.

Deberá darse una garantía razonable sobre la calidad de información

Una auditoría de gestión realizada de conformidad con las normas de auditoría aplicables proporciona una garantía razonable de que la información relacionada con el rendimiento está exenta de errores de importancia. La auditoría del rendimiento depende cada vez más de la calidad de la información presentada por las entidades auditadas y de las posibilidades de obtener información, que en la actualidad se almacena en soportes electrónicos. Un adecuado sistema de control del funcionamiento interno servirá de ayuda para el auditor. Lo "razonable" depende de la situación, es decir, de la clase de pruebas disponibles y las conclusiones que puedan extraerse de ellas. *(NA 3.5.2)*

Es preciso informar adecuadamente a las entidades en cuestión

La EFS deberá notificar a las entidades de la Administración responsables del programa fiscalizado, o que intervengan en él, acerca de las características de la auditoría, preferentemente antes de que comience ésta *(NA 3.1.4)*. Debido a los rasgos de la auditoría del rendimiento, es importante que los funcionarios de nivel superior estén adecuadamente familiarizados con el propósito de la fiscalización.

El trabajo realizado debe supervisarse en la forma apropiada

Las normas de auditoría de la INTOSAI afirman: "El trabajo realizado por el personal de auditoría en cada nivel, y en cada fase de la fiscalización, debe ser adecuadamente supervisado durante la auditoría y la documentación obtenida debe ser revisada por un miembro experimentado del equipo fiscalizador"*(NA 3.2.1)*. Cuando el trabajo se delega en un miembro del equipo de auditoría, el responsable del proyecto debe dirigir, supervisar y revisar cuidadosamente el trabajo

delegado. Todos los miembros del equipo deben comprender los objetivos de la auditoría, los términos de referencia del trabajo que les ha sido asignado, y la naturaleza de las obligaciones que se les imponen *(NA 3.2.2.)*.

La supervisión del equipo de auditoría del rendimiento por parte de miembros experimentados del personal de fiscalización implica dirigir, apoyar y supervisar el trabajo del equipo con objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la auditoría. (Ver apéndice 4.) De conformidad con las Normas de Auditoría *(NA 3.2.3)*, esto implica garantizar que

- todos los miembros del equipo comprenden plenamente los objetivos de la auditoría,
- los procedimientos de fiscalización son adecuados y se llevan a cabo en la forma apropiada,
- se ponen en práctica las normas de auditoría internacionales y nacionales,
- las pruebas de la fiscalización son relevantes, fiables, suficientes, documentadas y sirven de apoyo a los resultados y conclusiones, y
- se cumplen los presupuestos, los programas y los calendarios.

El uso de expertos requiere un cuidado especial

En auditoría del rendimiento a menudo se utilizan expertos. Antes de acudir a un experto, sin embargo, el auditor deberá asegurarse de que el experto posee la competencia necesaria requerida para los objetivos de la auditoría. Un experto, en caso necesario, es una persona o una empresa que posee competencias, experiencia y conocimientos especializados en un campo determinado distinto de la auditoría. El auditor debe asegurarse de que el experto es independiente de la actividad/el programa, y hay que informar a los expertos acerca de las condiciones y de la deontología necesarias. Aunque el auditor del rendimiento puede utilizar el trabajo de un experto como prueba de auditoría, el auditor continúa siendo íntegramente responsable de las conclusiones que contenga el informe de auditoría *(NA 2.1.18, 2.2.43-45.)*.

Los auditores deben notificar a las entidades de la Administración implicadas en el programa fiscalizado acerca de las características del compromiso. Dichas entidades deben garantizar de modo razonable que la información relacionada con el rendimiento es fiable. Aunque el auditor puede utilizar el trabajo de un experto, es aquél el que sigue siendo plenamente responsable de las conclusiones.

2.4 Resumen

- El mandato de auditoría del rendimiento debe estar definido por la legislación, y con frecuencia se necesitan reglamentaciones especiales que especifiquen las condiciones de la auditoría del rendimiento. El mandato debe abarcar la totalidad del presupuesto del Estado, incluidas todas las empresas públicas y todos los servicios públicos pertinentes. El mandato debe establecer auditorías de las entidades individuales de la Administración y de las grandes empresas de interés público que son de propiedad estatal, así como de los programas que hacen referencia a toda la Administración desde distintas perspectivas. El auditor del rendimiento debe tener libertad para seleccionar áreas de fiscalización dentro del mandato de auditoría del rendimiento.
- Las decisiones y los objetivos políticos establecidos por la legislatura deben constituir el punto de partida de la auditoría del rendimiento. Sin embargo, una EFS –como consecuencia de sus resultados- también puede efectuar comentarios críticos sobre aquellos, por ejemplo, si los objetivos son incoherentes o si se demuestra que es imposible comprobar hasta qué punto se han logrado.
- Por lo general las auditorías del rendimiento tienen que ser audi- torías ex post, pero en algunos países puede llevarse a cabo una auditoría de las actividades de preparación de políticas antes de que éstas sean puestas en práctica.
- Todos los auditores de la Administración deben actuar con honradez, imparcialidad, objetividad, competencia y profesionalidad, pero, debido a las características de la auditoría del rendimiento, esto adquiere una importancia especial. El auditor del rendimiento debe poseer una formación adecuada y tener experiencia en trabajos de investigación/evaluación. Las cualidades personales también son de una importancia considerable (capacidad analítica, creatividad, receptividad, habilidades sociales, honradez, criterio, resistencia y adecuadas competencias de comunicación oral y escrita).

- La auditoría del rendimiento es una actividad basada en el cono- cimiento, y debido a sus rasgos especiales –y a sus estrechos víncu- los con la política- un trabajo de elevada calidad representa quizás el factor individual de mayor importancia para reconocerla. Con ob- jeto de garantizar una alta calidad en el trabajo, la EFS debe prestar una atención especial a la creación de un entorno para la auditoría del rendimiento que garantice incentivos para la buena calidad y las mejoras en la calidad. Un sistema de aseguramiento de calidad que funcione adecuadamente constituye un elemento importante en este contexto.
- La eficacia, la profesionalidad y el cuidado deben guiar el trabajo de auditoría, y deben cumplirse los principios de una correcta ad- ministración. Los auditores tienen que notificar a las entidades de la Administración que intervienen en el programa cuáles son las características del compromiso.
- Antes de utilizar expertos, el auditor debe asegurarse de que es necesario y garantizar que los expertos son independientes. Aunque el auditor puede utilizar como prueba el trabajo de los expertos, él continuará siendo plenamente responsable de las con- clusiones.

Parte 3: Normas y orientaciones prácticas: inicio y planificación de la auditoría del rendimiento

3.1 ¿Cuáles son los pasos generales del ciclo de auditoría del rendimiento?

Como se afirma en NA 3.0.1: "El propósito de las normas de campo es establecer los criterios o sistemas generales que el auditor debe seguir para lograr que sus actuaciones sean objetivas, sistemáticas y equilibradas. Las normas de campo establecen el marco para la planificación, realización y dirección del trabajo de auditoría *(NA 3.0.2)*.

El ciclo de auditoría del rendimiento abarca diversos pasos. En sentido amplio, incluye el proceso de planificación, el proceso de ejecución y el proceso de seguimiento. A menudo el proceso de planificación se divide en diferentes etapas. La primera etapa consiste en la planificación estratégica, donde se analizan los posibles temas y cuestiones. Una vez elegido un tema para la auditoría del rendimiento, puede realizarse un estudio previo –que origine un plan de trabajo para el estudio principal- con objeto de recoger información que permita diseñar una propuesta de estudio principal.

A lo largo de todo el estudio principal hay que conceder una importancia especial a la elaboración de un informe final que se someta a la consideración del Gobierno, el poder legislativo, los órganos ejecutivos implicados, y el público en general. El proceso de redacción del informe –basado en la experiencia- debe considerarse como un proceso continuado de formulación, prueba y revisión de ideas acerca del tema. Cuestiones tales como el influjo y el valor previstos de la auditoría deben tomarse en consideración a lo largo de toda la auditoría. Fijar plazos para el proceso de redacción puede mejorar la puntualidad de la información.

Los procesos de seguimiento identifican y documentan el influjo de la auditoría y el avance efectuado en la ejecución de las recomen-

daciones de la auditoría. Dichos procesos son decisivos para aportar comentarios a la EFS y al poder legislativo *(NA 2.2.5-6)*.

El ciclo de auditoría del rendimiento implica diferentes pasos: planificación estratégica, trabajo de preparación, estudio principal y actividades de seguimiento.

3.2 ¿Qué implica la planificación estratégica?

La auditoría del rendimiento se aplica primordialmente a las áreas en que se considera que una fiscalización externa e independiente resulta valiosa para promover la economía, la eficiencia y la eficacia. Con frecuencia en la auditoría financiera los objetos de la fiscalización –y las perspectivas que se aplicarán- los define la propia legislación básica de la EFS. Como se señaló antes, la EFS suele disponer de mayor libertad en la elección de objetos y enfoques de la auditoría de gestión. La EFS debe prestar una cuidadosa consideración a la estrategia de selección de temas para las auditorías de rendimiento, que ayuden a fijar prioridades y efectuar elecciones. El interés en el cambio que manifieste el gobierno, por ejemplo, puede contribuir a este proceso. *(NA 2.1.21-22 y 3.1.1-2)*.

La elección de áreas de auditoría debe realizarse sin presiones externas *(NA 2.2.14)*. La EFS debe mantener su neutralidad política, pero el mantenimiento de la independencia de la EFS no impide que el poder ejecutivo le haga solicitudes y proponga temas de fiscalización. Sin embargo, para disfrute de la independencia adecuada, la EFS debe poder rechazar las solicitudes de este tipo *(NA 2.2.16)*.

La planificación estratégica es la base de la elección de temas de fiscalización y de posible estudios previos. La planificación puede llevarse a cabo siguiendo estos pasos:

1. Determinar las posibles áreas de fiscalización a partir de las cuales se efectuarán las elecciones estratégicas. La elección de áreas de fiscalización implica opciones estratégicas con consecuencias para la EFS. El número de áreas posibles es amplio, y la capacidad de la EFS es limitada. Esto significa que tales elecciones deben realizarse con cuidado *(NA 2.1.21 y 2.2.38)*.
2. Establecer los criterios que se emplearán en estas elecciones. Probablemente el principal criterio de selección sea la potencial con-

tribución de la auditoría a la evaluación y la mejora del funcionamiento de la Administración central y los organismos vinculados con ella. (*NA 3.0.1.)*

Como en el apartado 2, los criterios generales de elección serían los siguientes:

- Valor añadido: cuanto mejores sean las perspectivas de realizar una fiscalización útil de calidad elevada, y cuanto menos haya sido objeto de evaluación el campo o el tema en cuestión, mayor será el valor añadido correspondiente. Añadir valor significa proporcionar nuevos conocimientos y perspectivas.
- Problemas o áreas de problemas importantes: Cuanto mayor sea el riesgo de que surjan consecuencias desde el punto de vista de la economía, la eficiencia y la eficacia, o la confianza pública, más importantes tienden a ser los problemas. Puede considerarse que un problema es importante o de relevancia si es probable que los conocimientos existentes acerca de él influyan sobre el usuario del informe de auditoría del rendimiento. Una supervisión activa y orientada a problemas facilita la identificación de áreas de fiscalización.[28]
- Riesgos o incertidumbres: La planificación estratégica puede basarse en el análisis de riesgos, o –con un carácter menos teórico- en el análisis de los indicios de problemas reales o potenciales. Cuanto mayor sea el interés público implicado cuando existan motivos para sospechar de ineficiencias, mayores serán los riesgos, y cuanto menor sea el conocimiento, mayor será la incertidumbre. La acumulación de estos indicios o factores vinculados con una entidad o un programa de la Administración puede representar una señal importante para las EFS e inducirlas a planificar auditorías cuyo alcance y ámbito dependerán de los indicios detectados. Entre los factores que podrían indicar un mayor riesgo (o incertidumbre) se cuentan por ejemplo los siguientes:
  - Las cuantías financieras o presupuestarias son de un gran volumen, o se han producido cambios importantes en dichas cuantías.
  - Están implicadas áreas tradicionalmente proclives al riesgo (adquisiciones, alta tecnología, cuestiones ecológicas, sanidad, etc. o áreas de riesgo imposible de aceptar).

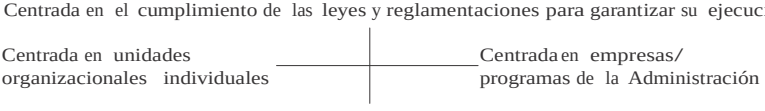
---

[28] Véase una exposición más amplia sobre la selección de problemas en *Handbook in Performance Auditing RRV* (Suecia), 1999, y *Picking the winners,* NAO (Reino Unido) 1997.

– Están implicadas actividades nuevas o urgentes, o condiciones modificadas (requisitos, exigencias).
– Las estructuras de gestión son complejas, y podría producirse cierta confusión en torno a las responsabilidades.
– No existe información fiable, independiente y actualizada sobre la eficiencia o la eficacia de un programa de la Administración.

Algunas EFS pueden elegir temas basándose en elecciones estratégicas y no en criterios de selección (por ejemplo, con respecto al tipo de auditoría del rendimiento, las esferas de políticas, la relación con reformas dentro del sector público, etc.). A veces estas elecciones estratégicas pueden reflejar las condiciones constitucionales y legales, así como las tradiciones establecidas. También pueden reflejar las "realidades políticas", es decir, no se espera que determinados temas estén sujetos a fiscalización.

Por consiguiente, la planificación estratégica permite diferentes aspiraciones y decisiones. Vinculada con un sistema de planificación anual de la EFS, la planificación estratégica puede ser una herramienta que sirva para establecer prioridades y elegir posibles auditorías para su ejecución. En otro contexto, puede servir como mecanismo para elegir futuros temas de auditoría, como base de una planificación más detallada. También puede servir como instrumento para tomar decisiones estratégicas acerca de las políticas referentes al futuro derrotero de la fiscalización. Por ejemplo, una EFS puede manifestar las siguientes opciones con respecto a su futura orientación fiscalizadora.



Una posible elección estratégica consiste en contribuir a la modernización de la Administración pública y centrarse en la fiscalización de programas del gobierno que tengan problemas importantes de eficacia. Una elección alternativa podría ser otra aspiración y otro centro de atención dedicados a la fiscalización de organismos individuales de la Administración, y su cumplimiento de las reglamentaciones administrativo-económicas.

En una sociedad cambiante es muy lógico revisar periódicamente las actividades públicas para comprobar si cumplen los objetivos y solucionan los problemas para los cuales han sido creadas. A medida

que avanza el tiempo, nuevas exigencias sustituyen a las anteriores. Como las demandas y las circunstancias cambian constantemente, la auditoría del rendimiento o de gestión tendrá que estar preparada para controlar y seguir los avances y las tendencias de desarrollo, revisar las prioridades y utilizar nuevos enfoques y métodos. Si se define una EFS -o ella misma se define- como instrumento de cambio, es importante que las prioridades de la auditoría de gestión reflejen las necesidades de mejora del sector público. Por ejemplo, en una situación de gran déficit presupuestario o con un estilo de gestión anticuado, la auditoría del rendimiento puede realizar aportaciones al ahorro, a un mejor uso de los recursos o a una modernización de la gestión. En cambio, si el debate público se centra en el problema del desempleo, la ecología, la equidad, la transparencia, los servicios al cliente, etc., es posible que la auditoría del rendimiento prefiera otorgar prioridad a estos temas.

En otras palabras, la planificación estratégica puede no limitarse a proponer temas viables de fiscalización. Lo ideal sería integrar los temas de auditoría –o cuestiones de auditoría- en una perspectiva global. [29] Algunas EFS llevan a cabo estudios especiales para configurar conocimientos o competencias –dentro de una única área de la Administración pública o en un área definida por un tema de auditoría- que ayuden al proceso de planificación estratégica.[30]

El ejercicio de la planificación estratégica, por regla general, da como resultado un programa de auditoría coherente y convincente de la EFS. El programa enumera las áreas de auditoría y expone brevemente los problemas, interrogantes y demás cuestiones provisionales en las que se apoya cada uno de aquéllas. Lo ideal es que, a continuación, el programa sirva de base para la planificación operativa y la asignación de recursos.

La planificación estratégica constituye la base de la elección de temas de auditoría, y vinculada con el sistema de planificación anual de la EFS, puede servir como herramienta para fijar prioridades y elegir auditorías. Puede servir como mecanismo de elección de futuros temas de auditoría, y como base para una planificación más detallada. Finalmente, puede servir como instrumento de las decisiones de política estratégica

---

[29] El trabajo de fiscalización sobre un tema específico se ha vuelto más frecuente en los últimos años. Se trata de un trabajo a largo plazo, que suele producir diversos informes de auditoría interrelacionados.

[30] Véase un ejemplo en *Strategy for Performance Audits in the Chemical Sector*, Oficina Nacional de Suecia, 2002.

acerca del futuro derrotero de la auditoría. La planificación puede llevarse a cabo mediante los pasos siguientes: determinar las áreas potenciales de fiscalización, establecer los criterios de selección que van a utilizarse, e identificar las fuentes principales de información para las posibles auditorías. Por lo general el ejercicio de planificación estratégica dará como resultado un programa coherente y convincente de auditoría para la EFS, como base para la planificación operativa y la asignación de recursos.

3.3 ¿Qué implica la planificación de cada auditoría del rendimiento?

De acuerdo con las normas de auditoría *(NA 3.1.1)* de la INTOSAI, el auditor debe planificar la fiscalización de un modo que garantice la realización de una auditoría de alta calidad de un modo económico, eficiente y eficaz, y con la debida puntualidad. Por lo general, en la auditoría del rendimiento se hace indispensable un plan bien meditado. Antes de iniciar el estudio principal de la auditoría del rendimiento, por consiguiente, es importante definir los objetivos de fiscalización, su ámbito y la metodología requerida para lograr los objetivos. Esto se lleva a cabo a menudo en forma de estudio previo.[31]

El propósito del estudio previo es determinar si existen las condiciones necesarias para efectuar un estudio principal, y si existen, presentar una propuesta de auditoría junto con un plan de trabajo. En primer lugar, la planificación operativa debe ser una herramienta que oriente el proceso de ejecución. Además, aporta los conocimientos básicos y la información que se necesitan para comprender la entidad, el programa o la función. Por ejemplo, un plan adecuado del trabajo de fiscalización garantiza mejor que la auditoría del rendimiento sea amplia y realista. Normalmente el estudio previo debe llevarse a cabo en un período bastante breve.

Tres pasos importantes

Los pasos más importantes en la elaboración de una propuesta de auditoría son los siguientes:

- definir el tema específico que va a estudiarse y los objetivos de la fiscalización,

[31] Algunas EFS utilizan el término "estudio preliminar".

- desarrollar el ámbito y el diseño de la auditoría,
- determinar el aseguramiento de la calidad, el calendario y los recursos.

En la práctica, estos pasos no siempre pueden separarse estrictamente entre sí, y no siempre tienen lugar en el mismo orden.

1. Definir el tema específico que va a estudiarse y los objetivos de la fiscalización

El paso inicial es una definición más precisa del tema o de los problemas que van a fiscalizarse. Hay que elaborar los motivos y los objetivos del estudio. Se trata de un paso difícil e importante que implica, por ejemplo, un examen en profundidad de la materia en cuestión, mediante el estudio de la bibliografía, los documentos y las estadísticas pertinentes, la realización de entrevistas con los principales protagonistas y expertos, etc., y un análisis de los indicios de problemas potenciales desde diversos puntos de vista. Es importante que las definiciones sean claras. Hay que evitar definiciones ambiguas o vagas.[32] Incluso cambios secundarios en el tema que se fiscaliza o en el problema que va estudiarse pueden ejercer un influjo importante sobre el alcance general de la auditoría.

En pocas palabras, este paso implica responder a estas dos preguntas:

¿Qué? ¿Cuál es el tema de la fiscalización o el problema que va a estudiarse?

¿Por qué? ¿Cuáles son los objetivos de la auditoría?

El enunciado de la cuestión básica de la auditoría constituye un aspecto de fundamental importancia dentro del proceso de examen: se trata de un factor decisivo para los resultados de la auditoría. La cuestión básica de la auditoría puede considerarse como la cuestión fundamental que va a investigarse dentro de un programa de la Administración y a la que los auditores se proponen dar respuesta. Por lo tanto, es importante que se base en consideraciones racionales y objetivas. Con carácter general, una EFS deberá aplicar a la auditoría del rendimiento la perspectiva totalizadora más conveniente para el interés público y para su misión general.

[32] Para más información, ver por ejemplo *Handbook on Performance Auditing*, RRV, 1999.

Los objetivos de fiscalización están relacionados con los motivos que justifican la realización de la auditoría y deben establecerse al principio del proceso de ejecución para ayudar a identificar las materias que van a fiscalizarse y sobre las que va a informarse. Al determinar los objetivos, el equipo de auditoría tiene en cuenta las funciones y responsabilidades de la EFS y el influjo neto previsto de la fiscalización tal como se define en el plan estratégico de auditoría. Los objetivos y el ámbito de la fiscalización están relacionados entre sí y es preciso tomarlos en consideración en conjunto. Es una práctica adecuada de gestión el debatir el ámbito de la auditoría con las entidades fiscalizadas en la primera oportunidad de que se disponga.[33] Al definir los objetivos de fiscalización, un criterio podría consistir en optimizar la contribución efectuada por la auditoría. Una posible herramienta para determinar esta contribución es exponer las conclusiones previstas. Si se lleva a cabo una auditoría a petición, los objetivos de fiscalización pueden estar más o menos determinados o ser más o menos obvios *(NA 3.1.3)*.

El detalle con el que hay que planificar la auditoría es otra de las elecciones que hay que efectuar. Siempre se plantea la necesidad de una fiscalización elaborada con cuidado. Una adecuada planificación previa impedirá que más adelante surjan problemas en la realización de la auditoría. Por otra parte, una planificación excesivamente detallada puede inhibir en ocasiones el pensamiento innovador y la apertura. Las auditorías se llevan a cabo en un mundo complejo, y por consiguiente, rara vez es posible diseñar una fiscalización amplia que pronostique el avance de una auditoría del rendimiento en todos sus detalles.

2. Definir el ámbito y el diseño de la auditoría

El próximo paso en la fase de diseño es el desarrollo del ámbito y el diseño de la auditoría. Como en la fiscalización financiera, es preciso estructurar el enfoque de la auditoría del rendimiento.[34]

---

[33] En algunos casos también puede ser de utilidad aclarar explícitamente lo que no va a fiscalizarse en el estudio real (aquello que no se intenta abarcar). Esto puede contribuir a reducir las nociones erróneas o las falsas expectativas entre los interesados.

[34] En este paso a veces resulta útil estudiar las teorías y el trabajo científicos referentes al area que va a fiscalizarse o las preguntas que van a responderse.

Definir el ámbito y las cuestiones o hipótesis específicas que van a examinarse

El ámbito define las fronteras de la auditoría. Trata aspectos tales como las preguntas específicas que van a formularse, el tipo de estudio que va a realizarse y el carácter de la investigación.[35] Además, abarca el trabajo de recoger información y los análisis que van a ejecutarse *(NA 3.1.3-4)*. [36]

El ámbito de una auditoría está determinado por la respuesta a las siguientes preguntas:

¿Qué? ¿Qué preguntas o hipótesis específicas van a examinarse?
¿Qué clase de estudio parece adecuado?[37]

¿Quién? ¿Quiénes son los protagonistas clave y la(s) entidad(es) que se fiscaliza)?

¿Dónde? ¿Hay limitaciones en el número de centros de trabajo que se abarcan?

¿Cuándo? ¿Hay limitaciones en el tiempo que va a abarcarse?

Después de definir las razones y los objetivos del estudio, así como la cuestión general de auditoría o los problemas que van a estudiarse, es importante definir las preguntas específicas que van a responderse o las hipótesis que van a examinarse (las posibles causas del problema). En la práctica, constituirán la base para la elección de métodos de recogida de datos. El auditor deberá definir también el carácter del estudio: ¿qué clase de estudio se requiere para destacar las preguntas?

Debe afirmarse, sin embargo, que la realización del trabajo de campo consiste en un proceso de aprendizaje continuado más que en limitarse a recoger datos. Además, las preguntas (o hipótesis) quizás tengan que modificarse a medida que los auditores adquieren más conocimientos durante la fiscalización. No obstante, a lo largo de la fase de planificación el propósito es dirigir la atención de un modo sistemático a lo que los auditores necesitan conocer, y dónde y cómo pueden obtener tal información.

---

[35] Ver la siguiente sección 4.2. Para más información, ver Performance Audit Manual, CAG, Bangladesh, 2000, y Government Auditing Standards, GAO (EE.UU.), 2002.

[36] A veces una EFS puede limitar su auditoría del rendimiento a una "metaevaluación" (una evaluación de las autoevaluaciones). Debe entenderse, sin embargo, que ese enfoque sólo es factible cuando el auditor de la EFS está completamente convencido de que los procesos de evaluación interna aportan valoraciones objetivas, puntuales y amplias acerca de los programas en cuestión.

[37] El diseño del estudio (estudio sobre logro de objetivos, estudio sobre gestión del tiempo, etc.).

La posibilidad de fiscalización es otro requisito importante del proceso de planificación operativa. Define si un tema es adecuado para la realización de un estudio principal. Como los objetivos y el ámbito varían de una a otra auditoría, el equipo de fiscalización necesita evaluar si puede llevarse a cabo una auditoría. Una cuestión debe ser, al mismo tiempo, susceptible de ser fiscalizada, y tiene que valer la pena fiscalizarla, para que se incluya en el ámbito de la auditoría. Por ejemplo, el auditor podría tomar en consideración si se dispone de enfoques, metodologías y criterios, y si es probable que se disponga de la información o las pruebas requeridas, y si pueden obtenerse de un modo eficiente. Además, tiene que haber información fiable y objetiva, y oportunidades razonables de obtener esta información. Otros aspectos que deben tenerse en cuenta son el cumplimiento del mandato de auditoría, los recursos, las competencias profesionales requeridas y los plazos temporales. Debe disponerse de personal con las competencias pertinentes, y una auditoría no debe quedar desestimada por otros estudios que ya estén realizando otros organismos *(NA 2.1.23, 2.2.39, 3.0.3 y 3.1.1-4)*.

La comprensión del programa

Es importante lograr una comprensión adecuada del programa fiscalizado o de la actividad de la entidad fiscalizada que sirva para lograr los objetivos de la auditoría, facilitar la identificación de los temas importantes de la fiscalización y cumplir las responsabilidades asignadas a las auditorías. Este conocimiento incluirá, por ejemplo, una comprensión de

- el carácter del programa de la Administración que se fiscaliza, (papel y función, actividades y procesos en general, tendencias de desarrollo, etc.)
- la legislación y los objetivos generales de los programas y del rendimiento,
- la estructura organizacional y las relaciones de rendición de cuentas,
- el entorno interno y externo de la entidad fiscalizada y de los interesados[38],
- las limitaciones externas que afectan la realización del programa,
- las investigaciones previas en el campo correspondiente,
- los procesos y los recursos de dirección.

[38] En caso necesario, algunas EFS pueden llevar a cabo análisis de los interesados durante esta etapa, para conseguir una imagen clara de la situación real desde distintas perspectivas.

Obtener los conocimientos necesarios constituye un proceso continuado y acumulativo de recoger y evaluar información, y de relacionar el conocimiento resultante con las pruebas de fiscalización a lo largo de todas las fases de la auditoría. Es importante que los auditores sopesen los costes de la obtención de información y el valor añadido de la información para la auditoría. Entre las fuentes de información se incluyen las siguientes:

- la legislación vigente y los discursos parlamentarios,
- las declaraciones ministeriales, las manifestaciones y decisiones de la Administración pública,
- los informes de auditoría, revisiones, evaluaciones e investigaciones recientes,
- los estudios científicos y la investigación pertinente (incluso en otros países),
- los planes estratégicos y empresariales, las declaraciones sobre la misión y las memorias anuales,
- los expedientes sobre políticas y las actas de las reuniones de los comités de dirección y consejos de administración,
- los organigramas, las directrices internas y los manuales operativos,
- la evaluación de programas y los planes y memorias de auditoría interna,
- los informes y actas de conferencias,
- puntos de vista de expertos en el campo en cuestión
- los debates con la dirección de la entidad fiscalizada y los principales interesados, y
- los sistemas de información de gestión, y
- otros sistemas pertinentes de información y las estadísticas oficiales.

Las revisiones anteriores constituyen a menudo una fuente de información útil. Pueden evitar un trabajo innecesario al examinar áreas que han sido investigadas recientemente, y poner de manifiesto las deficiencias que aún no se han subsanado. También pueden ser de importancia los debates con la alta dirección de los programas para obtener una perspectiva global a ese respecto. Otras fuentes relevantes de información son las siguientes:

- estudios realizados por grupos industriales, profesionales o de intereses especiales,
- investigaciones o revisiones anteriores realizadas por el poder legislativo,
- información en poder de organismos públicos de coordinación o comités de la Administración pública,

- trabajos realizados por otras Administraciones públicas, y
- cobertura periodística.

Definir los criterios de auditoría

Los criterios de auditoría se proponen servir de orientación a la evaluación (ayudando al auditor a responder a preguntas como por ejemplo: ¿sobre qué fundamento puede evaluarse el comportamiento real, qué se requiere o se espera, qué resultados va a lograr el programa, y de qué forma?) En otros términos, los criterios son normas que se emplean para determinar si un programa cumple o supera las expectativas.[39]

En las auditorías financieras las transacciones examinadas suelen ser consideradas como "correctas" o "incorrectas", "legales" o "ilegales", etc. por el auditor. Estos criterios acostumbran a ser relativamente cerrados y por lo general han sido preestablecidos, por ejemplo, por la legislación mediante la cual se crea la entidad fiscalizada (para más información, véase el apéndice 2). En las auditorías del rendimiento, sin embargo, la elección de los criterios de fiscalización suele ser relativamente abierta, y la efectúa el propio auditor, y como se ha señalado antes, a menudo los criterios son menos importantes en el enfoque orientado a problemas. En este tipo de enfoque es más importante formular hipótesis comprobables (verificables) sobre las causas posibles del problema fiscalizado.[40]

Por consiguiente, en auditoría de gestión los conceptos generales de economía, eficiencia y eficacia tienen que interpretarse en relación con la materia en cuestión, y los criterios resultantes variarán en las distintas auditorías. Al definir los criterios de auditoría los auditores deben asegurarse de que sean pertinentes, razonables y alcanzables. Finalmente, cada indicador se configura en forma de preguntas. Éstas poseen un carácter práctico y se proponen describir o medir la situación específica que va a fiscalizarse.

Los criterios de auditoría pueden extraerse, por ejemplo, de las fuentes siguientes:

---

[39] Por ejemplo, los criterios de auditoría tendrán que ser fiables, objetivos, útiles, completes y aceptados.

[40] Véase información, por ejemplo, sobre cómo definir los problemas de auditoría, y cómo formular y comprobar hipótesis, en *Handbook in Performance Auditing*: Theory and practice, Oficina Nacional de Auditoría de Suecia, 1999.

- las leyes y las reglamentaciones que rigen el funcionamiento de la entidad fiscalizada,
- las decisiones tomadas por el poder legislativo o el poder ejecutivo,
- las referencias a comparaciones históricas y comparaciones con la mejor práctica,
- las normas, las experiencias y los valores profesionales,
- los indicadores clave del rendimiento establecidos por la entidad fiscalizada o por la Administración,
- el asesoramiento y el know-how de expertos independientes,
- conocimientos científicos nuevos o ya consolidados, y otras informaciones fiables,
- los criterios utilizados previamente en auditorías similares, o empleados por otras EFS,
- organizaciones (dentro o fuera del país) que lleven a cabo actividades semejantes o tengan programas similares,
- normas de rendimiento, o investigaciones anteriores efectuadas por el poder legislativo, y
- bibliografía sobre dirección general y sobre la materia en cuestión.

La base de los criterios de auditoría puede considerarse desde distintos ángulos:

- Según el caso en cuestión, las fuentes más autorizadas serán las normas oficiales (por ejemplo los objetivos establecidos en las leyes, y las reglamentaciones, decisiones y políticas aprobadas por el poder legislativo o el poder ejecutivo), o
- Tomando como base los fundamentos científicos de las normas, se otorgará un mayor énfasis a la bibliografía científica especializada y a otras fuentes tales como las normas profesionales y las mejores prácticas.

A veces los criterios de auditoría son fáciles de definir, por ejemplo cuando los objetivos fijados por el poder legislativo o el poder ejecutivo son claros, precisos y relevantes. A menudo, sin embargo, no ocurre tal cosa. Los objetivos pueden ser vagos, conflictivos o inexistentes. En estas condiciones los auditores quizás tengan que reconstruir los criterios. Una posibilidad consiste en aplicar un enfoque "teórico", permitiendo que los expertos en el campo en cuestión respondan a preguntas como las siguientes: ¿Cuáles tendrían que ser los resultados ideales en perfectas condiciones, de acuerdo con el pensamiento racional o la mejor práctica conocida que sea comparable? De modo alternativo, para definir y obtener apoyo para criterios bien fundamentados y realistas, quizás sirva de ayuda aplicar un enfoque

"empírico", que implique debates con interesados y personas con capacidad de decisión.[41]

Planificación metodológica

La planificación metodológica implica gran cantidad de actividades diferentes. Por ejemplo, es importante distinguir entre el programa de auditoría (el tipo de investigación que se necesita para la recogida de datos) y las técnicas de recogida de datos. Las auditorías del rendimiento pueden basarse en una amplia diversidad de técnicas de recogida de datos que se emplean habitualmente en las ciencias sociales, por ejemplo encuestas, entrevistas u observaciones, y en el estudio de documentos escritos.[42] El propósito consiste en adoptar las mejores prácticas, pero puede haber razones prácticas –por ejemplo la disponibilidad de datos- que restrinjan la elección de métodos, y a menudo los auditores quizás tengan que optar por la segunda mejor solución. Como norma general, resulta aconsejable mostrarse flexibles y pragmáticos en la elección de métodos.[43] Las consideraciones prácticas también tendrán que influir sobre el programa de auditoría. Los métodos de muestreo y las encuestas podrían servir para extraer conclusiones generales, y los estudios de caso proporcionan la oportunidad de realizar estudios en profundidad.[44]

Aunque la naturaleza de las auditorías del rendimiento exige opciones –y combinaciones- cuidadosas con respecto a las metodologías

---

[41] Véase, por ejemplo, información sobre cómo definir problemas de auditoria, y cómo formular y probar hipótesis, en *Handbook in Performance Auditing: Theory and practice*, Oficina Nacional de Auditoría de Suecia, 1999.

Véase el apéndice 2.

[42] Esto implica que los auditores del rendimiento deben estar activamente interesados en una mejora continuada de sus competencias metodológicas –y disponer del tiempo necesario para ello- y seguir los avances metodológicos en diversas entidades de investigación, etc. Esto puede llevarse a cabo, por ejemplo, organizando seminarios internos con profesionales externos, y leyendo artículos y bibliografía. Al elegir métodos de recogida de datos los auditores deben estar guiados por el propósito de la auditoría y las cuestiones o hipótesis específicas que van a responderse. Véase una perspectiva global sobre el empleo de diferentes técnicas para recoger datos de auditoría y para analizar la información en *Evidence-Gathering Techniques*, OAG (Canadá), 1994. Véase un debate más profundo sobre metodología, técnicas y conceptos en investigación social en *The Research Methods Knowledge Base*, Trochim, 2002. Ver también Evaluation, Rossi et al. 1999, y *Case Study Research, Design and methods*, Yin *et al.*, 1994.

[43] Los motivos para mostrarse pragmáticos en la elección de métodos se exponen en *Designing Evaluations*, GAO (EE.UU.), 1991, capítulo 2.

[44] Ver *Case Study Research*, Diseño y Métodos, Yin et al., 1994. Pueden emplearse formas de seleccionar casos en *Case Study Evaluation*, GAO, (EE.UU.), 1990. Sobre las encuestas ver Conducting Surveys, OAG (Canadá), 1998, *Using statistical sampling*, GAO (EE.UU.), 1992 y *The Research Methods Knowledge Base*, Trochim, 2002.

de examen de variables, es importante tener una mentalidad abierta durante el proceso de ejecución. En esta etapa la elección de fuentes no tiene que ser rígida *(NA 3.0.3, 3.1.1-4, 3.5.2-4 y 4.0.4)*. Para más información, véase apéndice 1.[45]

En particular para las auditorías del rendimiento el auditor se preocupará por la validez y fiabilidad de los métodos utilizados para recoger y analizar datos:

- Validez: los métodos tienen que medir aquello que se proponen medir;
- Fiabilidad: los resultados tienen que ser coherentes si se efectúan mediciones reiteradas en la misma población.[46]

3. Determinar el aseguramiento de calidad, el calendario y los recursos

La fase final consiste en la determinación de las medidas de aseguramiento de calidad que vayan a tomarse en la auditoría, el calendario y el presupuesto financiero.

Aseguramiento de calidad

Las Normas de Auditoría *(NA 2.1.27)* de la INTOSAI afirman que la EFS debe establecer sistemas y procedimientos de aseguramiento de calidad. Hay que diseñar procedimientos de control de calidad para garantizar que todas las auditorías se llevan a cabo de acuerdo con las normas y políticas pertinentes.

Podría distinguirse entre procedimientos de aseguramiento de calidad ex ante y procedimientos durante el trabajo en curso, por ejemplo a través de revisiones paritarias, "co-lectores", utilización de paneles de expertos, comités especiales y especialistas o expertos en el campo en cuestión, y técnicas como por ejemplo análisis del tema y procedimientos ex post tales como revisiones independientes de informes publicados, para identificar las lecciones aprendidas y la forma en que reciben los informes los interesados clave, y los beneficios que éstos extraen de dichos informes. Algunas EFS han contratado científicos individuales o instituciones científicas para llevar a cabo evaluaciones ex post. Hay que planificar procedimientos ex ante, intermedios y ex post.

---

[45] Para diseñar auditorías del rendimiento véase *Handbook in Performance Auditing*, RRV (Suecia) y *Designing vfm studies, a guide*, NAO (Reino Unido), 1997.

[46] Por ejemplo, véase una exposición más amplia en *The Research Method Knowledge Base*, Trochim, 2002.

El director de la auditoría es el responsable de la gestión diaria de la auditoría, incluida su planificación detallada, la ejecución de la auditoría, la supervisión del personal, el informe a la dirección de la EFS y el control de la preparación del informe de auditoría. En el caso de auditorías del rendimiento más complejas, la EFS puede tomar en consideración la designación de un comité directivo que sirva de guía al equipo de auditoría y controle el avance de la fiscalización (véase el apéndice 4).

Planificación administrativa

Hay que elegir el equipo de auditoría y un jefe de equipo, y se requiere un plan de actividades. Es importante determinar el calendario y los recursos necesarios. Entre los factores relevantes se cuentan la forma en que está organizada la auditoría, los costes previstos (de personal, tomando como base las tarifas determinadas previamente, y de equipos), y el tiempo previsto de duración. Es preciso documentar el presupuesto y el calendario. Deberá controlarse el avance hacia estos objetivos. El director de auditoría y la dirección de la EFS son los responsables de garantizar que la auditoría del rendimiento se lleve a cabo dentro de los límites de presupuesto y de tiempo *(NA 2.1.26-28, 2.2.36 y 3.1.4)*.

Cumplimiento de leyes y reglamentaciones

Cuando las leyes, las reglamentaciones y otros requisitos de cumplimiento correspondientes a la entidad fiscalizada son significativos para los objetivos de la auditoría, los auditores tienen que diseñar la auditoría de forma que proporcione una seguridad razonable de cumplimiento de tales requisitos. En las auditorías del rendimiento los auditores deben estar alertas ante situaciones o transacciones que pueden ser indicativas de actos ilegales o de abusos. El auditor necesita asimismo determinar el grado en que tales actos afectan los resultados de la fiscalización. En los casos complicados podrían requerirse especialistas en estas cuestiones *(NA 3.4.1-7)*.

El resultado del estudio previo – la propuesta de estudio principal

La fase de diseño de la auditoría da origen a una propuesta coherente de auditoría junto con un plan de trabajo *(NA 3.0.1-3)*. Hay que asegurar la calidad del trabajo antes de decidir el inicio de un estudio principal.

Antes de iniciar el estudio principal de la auditoría del rendimiento, es importante definir los objetivos de la auditoría, el ámbito y la metodología para lograr los objetivos. Esto se lleva a cabo mediante un estudio previo. El propósito de un estudio previo consiste en establecer si existen las condiciones requeridas para un estudio principal, y en caso de que existan, presentar una propuesta de auditoría junto con un plan de trabajo. Los pasos más importantes en la elaboración de una pro- puesta de auditoría son definir la cuestión específica que va estudiarse y los objetivos de fiscalización; desarrollar el marco de referencia y el diseño de la auditoría; y determinar el aseguramiento de calidad, el equipo de auditoría, el calendario y los recursos. Deberá informarse a la(s) entidad(es) fiscalizada(s) acerca de los objetivos, el ámbito y el calendario de la auditoría.

3.4 Resumen

- El ciclo de la auditoría del rendimiento implica una planificación estratégica, un trabajo de preparación, un estudio principal y activi- dades de seguimiento. La planificación estratégica es la base de la selección de temas o cuestiones de auditoría que se lleven a cabo. También puede servir como instrumento para tomar decisiones es- tratégicas referentes a la orientación de la auditoría. La planificación podría realizarse a través de los pasos siguientes: determinar las áreas potenciales de fiscalización, establecer los criterios de selec- ción e identificar las principales fuentes de información para las au- ditorías potenciales.
- Antes de iniciar el estudio principal de la auditoría del rendimiento, es importante definir los objetivos de fiscalización, el ámbito y la metodología para lograr los objetivos. Esto se consigue mediante un estudio previo. El propósito de un estudio previo consiste en esta- blecer si existen las condiciones requeridas por un estudio principal y, en caso de que existan, presentar una propuesta de auditoría junto con un plan de trabajo.
- En la planificación de las auditorías del rendimiento, los auditores deberán cumplir lo siguiente:

– Tomar en consideración la importancia y las necesidades de los usuarios potenciales del informe de auditoría y de otras partes interesadas.

– Comprender la entidad pública que va a fiscalizarse y los problemas que van a investigarse, incluida una comprensión del contexto de las actividades en cuestión.

- Identificar los resultados significativos de las auditorías previas y demás investigaciones e informes que podrían afectar los objetivos de fiscalización (incluidos los estudios en curso).
- Tomar en consideración los objetivos políticos, así como los entornos legislativo y reglamentario.
- Definir los temas y los problemas que van a estudiarse, la entidad que va a fiscalizarse y los objetivos de la auditoría, es decir, el efecto previsto de la auditoría.
- Definir las preguntas básicas de la auditoría –así como las preguntas más específicas- que van a responderse o la hipótesis que va a comprobarse.
- Establecer los criterios de auditoría. Los criterios de auditoría representan las normas obligadas con respecto a las cuales se juzga la comprobación de la auditoría. Los criterios variarán según el tema y los objetivos específicos de la auditoría, la legislación que rija la em- presa o la entidad fiscalizada, los objetivos establecidos y las condi- ciones específicas que la EFS considere pertinentes e importantes en ese caso.
- Determinar la comprobación de auditoría que responderá a la pregunta de la fiscalización: deberá evaluarse la pertinencia, la fiabili- dad y el carácter suficiente de los datos disponibles dentro de las entidades fiscalizadas. Deberá comprobarse la posibilidad de reco- ger las pruebas (los datos) que se requieran.
- Identificar las fuentes potenciales de información que deberán utilizarse en la auditoría para verificar hipótesis, obtener un mayor conocimiento acerca del objeto de fiscalización, o lograr respuestas a los interrogantes de la auditoría, esto es, información que pueda emplearse como comprobación.
- Tomar en consideración, en caso necesario, la ayuda procedente de expertos (consultores, otros auditores) y cómo garantizar la calidad de la auditoría. Es importante evaluar el conocimiento y las competencias profesionales que requiere el equipo de fiscalización para llevar a cabo la auditoría.
- Asignar el personal y demás recursos suficientes para realizar la auditoría y elaborar un plan por escrito. Elegir un equipo de auditoría adecuado. Decidir un presupuesto correspondiente a los recursos necesarios para poner en práctica el examen y el calendario.
- Tomar en consideración los posibles influjos y conclusiones del examen. El producto al que aspira la auditoría del rendimiento debe juzgarse en términos de "utilidad" y "viabilidad". El auditor debe tener en cuenta las opiniones y los intereses de los protagonistas.

Parte 4: Normas y orientaciones prácticas: realización de la auditoría del rendimiento

4.1 ¿Qué caracteriza el proceso del estudio principal?

El propósito del estudio principal es ejecutar el plan de trabajo, llevar a cabo la auditoría y presentar un informe de auditoría de alta calidad.[47] Una auditoría de gestión no consiste en una serie de mediciones, operaciones o subprocesos claramente definidos que se llevan a cabo por separado y de forma consecutiva. En la práctica, los procesos evolucionan gradualmente a través de su interacción recíproca, y se llevan a cabo de modo simultáneo, haciendo que los métodos se desarrollen en profundidad y adquieran una complejidad cada vez mayor. *(NA 2.2.39, 3.0.1 y 4.0.21).*

El trabajo de realizar una auditoría puede considerarse un proceso analítico y, al mismo tiempo, de comunicación. En el proceso analítico se recogen, interpretan y analizan datos. El proceso de comunicación comienza cuando la auditoría se expone por primera vez ante la entidad fiscalizada, y continúa a medida que avanza la fiscalización, al valorar los distintos resultados y temas, y sigue hasta el momento en que finalice el informe.[48]

El ideal consiste en un diálogo abierto y constructivo, pero una auditoría puede provocar reacciones negativas. El auditor tiene que enfrentarse a situaciones diversas, desde la apertura y la voluntad de cooperar hasta una actitud de evasión y secretismo. Por consiguiente, es importante que los auditores informen a la entidad fiscalizada acerca de los objetivos y métodos de la fiscalización. Esto no significa que el objeto de la auditoría dicte las condiciones del proceso de fiscalización

---

[47] El estudio principal se llevará a cabo ciñéndose a las mejores prácticas referentes a las técnicas y metodologías (NA 2.2.36-37, 1.0.14 y 1.0.46).

[48] Para más información, véase por ejemplo Performance Auditing at the *Swedish National Audit Bureau*, RRV (Suecia), 1994.

o lo controle de algún otro modo. Por el contrario, implica establecer un proceso constructivo de interacción. Por regla general, la ayuda de personas que trabajen en el organismo fiscalizado es esencial para que la auditoría sea eficaz. Un diálogo activo con la entidad fiscalizada, los expertos y demás implicados durante la auditoría hace que resulte más fácil, por ejemplo, la realización de continuadas comprobaciones de los resultados preliminares *(NA 2.2.25-26)*.

También es importante llevar a cabo la auditoría con honradez. Debe cumplirse el plan de trabajo (recursos, tiempo y calidad) y la auditoría debe realizarse de conformidad con las decisiones y las normas pertinentes *(NA 2.2.39 y 3.0.2)*.

El propósito del estudio principal es ejecutar el plan de trabajo, llevar a cabo la fiscalización y presentar un informe de auditoría. Las auditorías del rendimiento se realizarán empleando las mejores prácticas. El trabajo de realización de una auditoría puede considerarse como un proceso analítico y comunicativo al mismo tiempo. El ideal consiste en un diálogo abierto y constructivo, pero la honradez también es importante. Hay que ceñirse al plan de trabajo y deben cumplirse las normas pertinentes.

4.2 ¿Qué tiene que tomarse en consideración en el proceso de recogida de datos?

La calidad en la recogida de datos y la documentación es decisiva, porque la auditoría de gestión está sometida a un enjuiciamiento. Las NA declaran que: "Para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, al programa, a la actividad o a la función fiscalizada, deben aportarse pruebas adecuadas, pertinentes y razonables"*(NA 3.5.1)*. Si bien en las auditorías financieras la prueba tiende a ser concluyente ("sí/no" o "correcto/equivocado"), rara vez sucede lo mismo en las auditorías del rendimiento. Lo más frecuente es que la prueba en la auditoría de gestión tenga un carácter convincente ("apunta hacia la conclusión según la cual …").[49]

Los auditores deben ser creativos, flexibles y cuidadosos en la búsqueda de pruebas. Al trabajar en ámbitos donde la prueba que se obtenga sea convincente y no concluyente, a veces resulta útil debatir

[49] Para más información, ver *Government Auditing Standards*, GAO (EE.UU.), 2002.

previamente con la entidad fiscalizada la naturaleza de la prueba que vaya a obtenerse y la forma en que el auditor la analizará e interpretará. Este enfoque reduce el riesgo de desacuerdo, y puede acelerar el proceso. También es importante que los auditores busquen información de diferentes fuentes, ya que las organizaciones, las personas de una organización, los expertos y las partes interesadas tienen diferentes perspectivas y argumentos que defender *(NA 2.2.39, 3.4.5 y 4.0.24)*.

Los datos, la información y los conocimientos, en sentido amplio, son conceptos semejantes que están encadenados entre sí. Los datos constituyen la herramienta primaria. Una vez compilados, se transforman en información. Ésta, al ser analizada y comprendida, se convierte en conocimientos. Durante una auditoría pueden recogerse datos - tanto cuantitativos como cualitativos- con diferentes propósitos, como parte del proceso de aprendizaje o debido a la necesidad de describir y analizar un producto o un problema.[50]

Basándose en la experiencia general, es importante distinguir entre los siguientes componentes dentro del proceso de recogida de información:

- Interrogantes formulados que el estudio deberá responder
- Diseño del estudio, es decir, el tipo de estudio necesario para responder a las preguntas (gestión del tiempo, coste-beneficio, estudios de logro de objetivos, etc.)
- Programas de auditorías, es decir, el tipo de investigación necesaria para la recogida de datos (por ejemplo muestreo, estudios de caso, análisis secundarios, investigaciones, "análisis antes y después", evaluaciones comparables, etc.)
- Técnicas de recogida de datos necesarias para responder a las preguntas establecidas (estudio de documentación, reuniones, cuestiones, entrevistas, etc.)
- Análisis cuantitativos y cualitativos aplicados a los datos recogidos (para un análisis más profundo de la información recogida).

La recogida de datos se realiza de una sola vez o a través de mediciones continuadas (diseño de serie temporal, análisis longitudinal). La información se recoge tomando como base las pruebas físicas, los documentos (incluidas las declaraciones por escrito), los testimonios orales (entrevistas) o por cualquier otro medio, en función de los objetivos de la auditoría. Con frecuencia será necesario recoger datos tanto cuantitativos como cualitativos. Los tipos de datos que vayan a obtenerse

[50] Véase *Handbook on Performance Auditing*, RRV (Suecia), 1998.

tienen que poderse explicar y justificar en lo que respecta a su suficiencia, validez, fiabilidad, pertinencia y razonabilidad. La auditoría del rendimiento elabora datos primarios (su propio material original) con la ayuda de los cuestionarios, las encuestas y la observación directa. Sin embargo, también se emplea con frecuencia un gran volumen de datos secundarios (material producido por otros). Hay que recoger la mejor información disponible (dentro de los límites razonables). Los auditores, sin embargo, no deben mostrarse rígidos en sus requisitos de exactitud. Podría resultar costoso e innecesario, y en otras palabras, a menudo es suficiente y apropiada la segunda mejor solución *(NA 3.4.5 y 3.5.1-4)*.[51]

Tiene una importancia decisiva el que los auditores adopten un enfoque crítico y mantengan una distancia objetiva con respecto a la información aportada en el transcurso de una auditoría. Al mismo tiempo, tienen que ser receptivos a las opiniones y los argumentos. Los auditores deben ser capaces de ver las cosas desde distintas perspectivas, y mantener una actitud abierta y objetiva con respecto a los diferentes argumentos y opiniones. Si no son receptivos, a los auditores pueden escapárseles los mejores argumentos. Esto también subraya la importancia de realizar evaluaciones racionales, es decir, el hecho de que los auditores eliminen sus propias preferencias personales y las de los demás. Por lo tanto, es importante que la implicación del auditor se exprese mediante un proceso de reflexión y de análisis objetivo, y no en el convencimiento de que determinados puntos de vista son los correctos. *(NA 2.2.40, 3.5.1 y 4.0.24)*.

Cuando los datos procesados informáticamente sean importantes para los resultados de la auditoría, es conveniente tomar precauciones adicionales con el propósito de obtener pruebas suficientes, competentes y pertinentes de que los datos son válidos y fiables. Además, cuando el objetivo primario de la auditoría es la fiabilidad de un sistema de información, los auditores tienen que efectuar una revisión de los controles generales y de aplicación del sistema. Con carácter adicional, durante un estudio principal los auditores pueden obtener información confidencial (por ejemplo, opiniones sobre la dirección o sobre política). En consecuencia, deben garantizar el anonimato y no divulgar las opiniones de las personas *(NA 2.2.37, 2.2.46 y 3.3.4)*.

[51] Como suele decirse: "Es mejor ser vagamente correcto que estar equivocado con exactitud".

Es necesario documentar, archivar y efectuar referencias cruzadas sobre los resultados del trabajo de campo y del análisis, junto con la documentación de planificación de la auditoría, para que los responsables de la fiscalización puedan revisar el trabajo efectuado y validar las conclusiones alcanzadas. Es preciso conservar un registro de la labor en forma de documentos de trabajo. Hay que obtener pruebas suficientes, competentes y relevantes como base justificativa de los resultados y conclusiones *(NA 3.2.1 y 3.5.5-7)*.

La calidad en la recogida de datos y la documentación es decisiva. Los auditores tienen que ser creativos, flexibles y cuidadosos en su búsqueda de pruebas suficientes. Es importante mantener una distanciación objetiva con respecto a la información aportada, pero los auditores también tienen que ser receptivos a las opiniones y los argumentos, y buscar información procedente de diferentes fuentes e interesados.

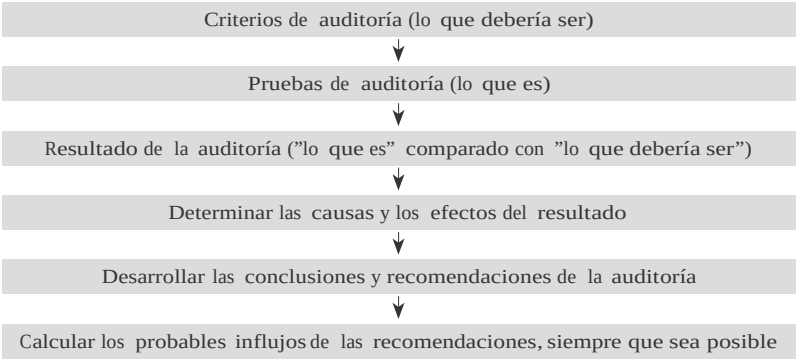
4.3 ¿Qué caracteriza la prueba de la auditoría y los resultados de la auditoría?

Las pruebas pueden ser físicas, documentales, testimoniales o analíticas. Una inspección u observación directas de las personas, los bienes o los acontecimientos aportan pruebas físicas. La prueba documental consiste en información como por ejemplo cartas, contratos, asientos contables, facturas e información de la dirección sobre el rendimiento. La prueba testimonial se obtiene mediante entrevistas o cuestionarios. La prueba analítica abarca los aspectos informáticos, las comparaciones, la división de la información en sus componentes, y los argumentos racionales.

Las pruebas tienen que ser suficientes, competentes y relevantes. La prueba es suficiente si está en condiciones de servir de apoyo a los resultados de la auditoría. La prueba que se utiliza en apoyo de un resultado es pertinente si posee una relación lógica y detectable con ese resultado. La prueba es competente si es coherente con los hechos *(NA 3.4.5 y 3.5.1)*.

Los resultados de la auditoría son las pruebas específicas recogidas por el auditor para cumplir los objetivos de la auditoría, es decir, para responder las preguntas de fiscalización, verificar las hipótesis formuladas, etc. Las conclusiones son afirmaciones que el auditor deduce de dichos resultados, y las recomendaciones son tipos de acción

sugeridos por el auditor en relación con los objetivos de la fiscalización. Los resultados de la auditoría contienen los elementos siguientes: los criterios ("lo que debería ser"), la condición efectiva ("lo que es"), y el efecto ("cuáles son las consecuencias", consideradas asimismo como el influjo futuro lógico y razonable), más la causa ("por qué se produce una desviación con respecto a las normas o los criterios"), cuando se encuentran problemas.[52] Sin embargo, no siempre es obligatorio que los cuatro elementos estén presentes en una auditoría; por ejemplo, el elemento "criterios" no siempre interviene en el enfoque orientado a problemas.[53] El proceso de analizar pruebas, desarrollar resultados y presentar recomendaciones para solucionar las áreas en que se produzca una práctica deficiente se resume en el siguiente diagrama de las directrices de la ASOSAI.



Después de haber identificado un resultado de la fiscalización, se llevan a cabo dos formas complementarias de evaluación: la evaluación de la importancia de los resultados y la determinación de sus causas (del incremento de rendimiento o de la falta de rendimiento cuando éste es inferior a lo previsto).

Los auditores también pueden tratar de evaluar las consecuencias del resultado. En muchos casos las consecuencias de éste pueden cuantificarse. Por ejemplo, es posible calcular el coste de los procesos o los inputs caros, o de las instalaciones no productivas. Además, el efecto de los procesos ineficientes, por ejemplo, los recursos sin utilizar o una dirección deficiente, se traducen en retrasos temporales o en el desaprovechamiento de recursos materiales. Los efectos cualitativos que

---

52 Para más información, ver *Government Auditing Standards*, GAO (EE.UU.), 2002.

53 Véase la sección 1.8.

se ponen de manifiesto en la inexistencia de controles, las decisiones erróneas o la falta de preocupación por el servicio también pueden ser importantes. La consecuencia debe demostrar la necesidad de una acción correctora. Dicha consecuencia también puede haber ocurrido en el pasado, estar ocurriendo ahora u ocurrir en el futuro. Para que un descubrimiento tenga validez, hay que cerciorarse de que -si el efecto ya ocurrió en el pasado- la situación no se haya remediado ya, con objeto de evitar que reaparezca. Si los efectos no se identifican con rapidez, es posible que el auditor de gestión necesite comprobar sus efectos potenciales.[54]

Las pruebas pueden clasificarse en físicas, documentales, testimoniales o analíticas. Las prueban deben ser suficientes, competentes y relevantes. Los resultados de la auditoría aportan respuesta a los interrogantes de la fiscalización. Las conclusiones son afirmaciones deducidas de los resultados. La comparación entre las observaciones (condiciones) de la fiscalización y los criterios de la auditoría sirve para identificar los resultados de la auditoría. Una vez identificado un resultado de la auditoría, se llevan a cabo dos formas complementarias de evaluación: la evaluación de la importancia de los resultados y la determinación de sus causas.

4.4 ¿Cómo debe afrontarse un entorno cambiante y conflictivo?

Una auditoría del rendimiento puede durar mucho tiempo, y pueden surgir cambios en los conocimientos y en la realidad con posterioridad al punto de partida originario. A menudo es difícil, en una auditoría del rendimiento, elegir entre las instrucciones que figuran en el plan de trabajo y la descripción de la estructura de fiscalización, por una parte, y el interés por estudiar cuestiones que pasan a primer plano en un momento posterior, por la otra. Para no quedar atrapado en detalles y en una cantidad abrumadora de datos, antes de la auditoría y durante su realización es preciso efectuar evaluaciones detalladas de la necesidad de información acerca de los problemas que van a tratarse. Basándose en la experiencia, esto facilita la eliminación de detalles superfluos y enfoques irrelevantes, y la clasificación o estructuración de la infor-

[54] Para más información, ver *Performance Auditing Guidelines*, ASOSAI, 2000.

mación recogida. Una vez más, sin embargo, los auditores no deben ser rígidos y tienen que evitar toda recogida de datos no planificada.

La NA 2.2.26 estipula: "En contraposición con lo que sucede en el sector privado, en el que la labor del auditor se concreta en una carta de contratación, la entidad fiscalizada no tiene el carácter de cliente de la EFS. La EFS ha de cumplir su mandato libre e imparcialmente, y ha de tener en cuenta, en la formación de sus opiniones, conclusiones y recomendaciones, el punto de vista de la dirección de las entidades fiscalizadas, pero no es responsable ante la dirección de éstas con respecto al ámbito o la naturaleza de las auditorías realizadas". Sin embargo, los auditores tienen que crear buenas relaciones con la entidad fiscalizada y otras partes interesadas.

Para evitar conflictos innecesarios, los auditores deben escuchar y aprender, y tratar de entender la naturaleza específica de la actividad que se somete a fiscalización. Para ello deberán contemplar una actividad desde perspectivas diferentes, y adoptar una actitud abierta y objetiva ante las opiniones y objeciones que se planteen. Con frecuencia las reuniones y los debates periódicos con la entidad fiscalizada constituyen una parte valiosa de la auditoría. Si aparece un conflicto, hay que esforzarse por sacar a la luz las opiniones discrepantes con el propósito de configurar una imagen definitiva tan veraz y justa como sea posible. Los auditores tratan de establecer una actitud de cooperación y unas interacciones abiertas, así como un clima de confianza con la entidad fiscalizada. Sin embargo, la naturaleza misma de la auditoría y la importancia de su independencia significa que es necesario fijar un límite claro para evitar que el auditor del rendimiento se implique en el trabajo práctico de implantar cambios en la entidad fiscalizada *(NA 2.2.25, 2.2.29, 4.0.24)*.

Existen límites para el grado al que una auditoría de gestión puede llegar con objeto de corroborar declaraciones y verificar resultados. Por regla general, no es posible evitar críticas, ni siquiera se emplean los métodos científicos más perfeccionados. Por consiguiente, las ventajas de verificar una cuestión deberán sopesarse en relación con las limitaciones temporales y el consumo de recursos. Al mismo tiempo, los datos básicos tienen que ser de buena calidad. *(NA 3.1.1, 3.5.1, 4.0.23 y 2.1.26)*.

Un plan de trabajo bien diseñado ayuda a los auditores a no quedar atrapados en detalles y en una cantidad abrumadora de datos. Para evitar conflictos innecesarios los auditores deben comprender la natu- raleza específica de la actividad que se fiscaliza. Si se producen conflic- tos, hay que esforzarse para que se den a conocer las opiniones dis- crepantes con el propósito de configurar una imagen definitiva tan veraz y correcta como sea posible.

4.5 ¿Qué es lo importante cuando se analizan los datos y se extraen conclusiones?

La mayoría de las auditorías implican algún tipo de análisis para entender o explicar lo que se ha observado. Como se ha mencionado antes, se utiliza una amplia gama de modelos o métodos de análisis *(NA 4.0.21)*. Esto puede asumir la forma de análisis estadísticos más detallados, debates sobre los resultados dentro del equipo de auditoría, estudios de la documentación y de los documentos de trabajo, etc.
A veces el análisis puede exigir comparaciones entre los resultados, por ejemplo

- entre cuestiones que funcionan bien y otras que no funcionan tan bien,
- entre una o varias cuestiones, y una visión general, y
- el área fiscalizada y un área semejante fiscalizada en otro país.

La fase final en el análisis de los datos consiste en combinar resulta- dos de diferentes tipos de fuentes. No existe un método general para llevarlo a cabo. Sin embargo, es de una importancia básica que el audi- tor trabaje de manera sistemática y cuidadosa en la interpretación de los datos y argumentos recogidos.

Esta fase implica comparar los argumentos y las afirmaciones entre sí, consultar expertos, y efectuar comparaciones y análisis. A medida que el trabajo continúa va configurándose gradualmente un proyecto de informe.[55] Las notas y observaciones se ordenan de un modo estructurado. Al avanzar los debates internos y externos, se redactan, evalúan y reescriben textos; se comprueban los datos, y se debaten las conclusiones. Es necesario intercambiar informaciones tomando como

[55] Si los análisis se basan en conocimientos científicos y en teorías consolidadas, probablemente resul- tarán más sólidos e interesantes. A menudo también es más fácil interpretar las observaciones a la luz de una teoría solvente. ("No existe nada más práctico que una buena teoría. ")

base los documentos debatidos para discutir los principales asuntos que han surgido en el curso de la auditoría. Estas reuniones sirven para confirmar hechos con las entidades fiscalizadas y promover el desarrollo de resultados y recomendaciones de la auditoría.

Si es posible, hay que abarcar la totalidad de los argumentos principales que puedan contemplarse, con objeto de que en la fase final de la auditoría no se presenten argumentos –o hechos- completamente nuevos y quizás decisivos. En una auditoría de gestión ejecutada adecuadamente los argumentos formulados se equilibran en relación con los mejores argumentos contrarios, y las diversas opiniones contrastantes se comparan entre sí. En este proceso pueden ayudar colegas experimentados, asesores externos contratados al efecto, etc. Las conclusiones deberán basarse en los objetivos, la racionalidad, y normas y criterios específicos del proyecto *(NA 2.2.36, 2.2.39-40, 3.2.4, 3.5.2, 3.5.7 y 4.0.24)*.

Las recomendaciones tienen que argumentarse de un modo lógico, basado en conocimientos y racional. La causa de un resultado constituye la base de la recomendación. La causa puede encontrarse fuera del control de la entidad que se fiscaliza, en cuyo caso la recomendación debería dirigir la atención hacia el exterior de la entidad fiscalizada. Las recomendaciones requieren una cuidadosa revisión para garantizar que son viables, valiosas y hacen referencia a los objetivos de la auditoría. *(NA 1.05 y 4.0.23-27)*.

Antes de publicar un informe de auditoría del rendimiento, hay que conceder siempre a la(s) entidad(es) implicada(s) la oportunidad de examinar el contenido fáctico del informe. El proyecto de informe le da a la entidad fiscalizada la primera oportunidad de ver por escrito el contexto completo de resultados y conclusiones de la auditoría. Cuando las reacciones aporten nuevas informaciones, el auditor deberá evaluarlo y estar dispuesto a modificar el proyecto de informe, siempre que se cumplan las normas habituales correspondientes a las pruebas. En la medida de lo posible, las reacciones orales y escritas deberán estar documentadas. Es preciso analizar todos los desacuerdos *(NA 3.2.4 y 4.0.23-24)*.

La fase final del análisis de los datos consiste en combinar los resultados procedentes de distintos tipos de fuentes. No existe un método general para llevarlo a cabo. En una auditoría del rendimiento ade- cuadamente realizada los argumentos expuestos se comparan con los mejores argumentos en contrario, y las diversas opiniones se sopesan entre sí. Las conclusiones deben basarse en los objetivos, la racionali- dad, y en normas y criterios específicos del proyecto. Antes de publicar un informe de auditoría del rendimiento hay que dar a la(s) entidad(es) fiscalizada(s) la oportunidad de examinar su contenido fáctico. Las recomendaciones, en su caso, tienen que argumentarse de un modo lógico, basado en conocimientos y racional. Deben tratar de remediar las causas que están en la raíz de los problemas.

4.6 Resumen

En pocas palabras, cuando se lleva a cabo una auditoría, hay que tomar en consideración lo siguiente:

- Ejecutar el plan de trabajo con honradez y con cuidado, puntual- mente, de conformidad con las normas internacionales y nacionales para la auditoría de gestión. La planificación debe continuar a lo largo de toda la auditoría. Las actividades deberán revisarse y modi- ficarse a medida que avance el proceso de fiscalización.
- El proyecto debe presentarse adecuadamente a la entidad fiscaliza- da. Mantener un diálogo activo, abierto y constructivo con ésta y con las otras partes interesadas durante la auditoría. La entidad fiscali- zada (o los principales organismos del poder ejecutivo que interven- gan en la entidad que va a investigarse) deberá participar en el proceso.
- Ejecutar con cuidado el propósito de la auditoría. La calidad en la recogida de datos, el análisis y la documentación es un factor deci- sivo.
- Recoger la mejor información posible (dentro de lo razonable) o la más adecuada –tanto hechos como opiniones, argumentos y reflex- iones- procedente de distintas fuentes, y buscar los conocimientos y los conocimientos técnicos que se requieren. Es preciso que el tra- bajo se caracterice por la objetividad, la imparcialidad y la confiden- cialidad. Valorar de un modo crítico la información obtenida y los argumentos aportados. Hay que recoger todos los hechos y argu- mentos pertinentes.

- Proteger la integridad de las personas que proporcionan la información, garantizar que los documentos de trabajo no se divulguen de modo incorrecto, y a todos los demás efectos, ceñirse a normas éticas elevadas.
- Si se efectúan recomendaciones, deben proponerse remediar las causas que están en la raíz de los problemas. Hay que documentar, archivar y efectuar referencias cruzadas con respecto a los resultados del trabajo de campo. Las pruebas tienen que ser suficientes, com- petentes y pertinentes.
- Llevar a cabo los adecuados análisis cuantitativos y cualitativos. Debatir los análisis con los auditores de nivel superior, los interesados y los expertos en el campo. Analizar y evaluar las observaciones sobre la base de las intenciones políticas, las consideraciones racionales y los criterios específicos de la auditoría. Los resultados deben constituir la base de las recomendaciones.
- Garantizar que la base fáctica de las descripciones, los análisis y las recomendaciones sea exacta, esté adecuadamente fundamentada, sea equilibrada y se comunique correctamente a la entidad fiscalizada. El auditor deberá comprobar que las recomendaciones, en su caso, hagan referencia a los objetivos de la auditoría.

Parte 5: Normas de información y orientación: presentación de los resultados de la auditoría

5.1 ¿Qué implica la necesidad de centrarse en el informe final?

De conformidad con las Normas de Auditoría, los auditores deben preparar informes de auditoría por escrito *(NA 4.0.7)*. Los informes escritos tienen que comunicar los resultados de las auditorías a todos los niveles de la Administración, hacer que los resultados susciten menos interpretaciones erróneas, hacer que los resultados puedan ser inspeccionados públicamente, y facilitar un seguimiento que determine si se han efectuado acciones correctoras. El informe sobre la auditoría del rendimiento es el producto con respecto al cual la Administración, el poder legislativo y los ciudadanos enjuician la función fiscalizadora del rendimiento de la EFS.

La mayoría de las EFS con una larga experiencia de auditoría del rendimiento publican informes individuales, es decir, cada auditoría del rendimiento se publica por separado. Otras EFS que no están obligadas a ejecutar esos proyectos de auditoría, o que no están autorizadas a publicar la totalidad de los resultados de sus auditorías del rendimiento, pueden publicar sus observaciones y conclusiones de forma resumida en sus informes anuales. Las directrices siguientes se aplican principalmente a las EFS que carecen de restricciones en sus informes.

Debido al volumen de información que se requiere durante una auditoría, el proceso de información puede facilitarse mediante el uso de un proceso continuado de redacción de informes. Este proceso puede comenzar al principio de la auditoría mediante un esquema que origine diversos documentos de debate, unificados a continuación en el proyecto de informe, y que dé lugar más adelante al informe de auditoría definitivo *(NA 3.2.4)*.

Los auditores deben preparar informes de auditoría por escrito. Dado el volumen de información que se requiere durante una auditoría, el proceso de información puede verse facilitado por el uso de un proceso continuado de redacción de informes.

5.2 ¿Qué se requiere para que el informe sea fiable?

El informe de auditoría tiene que ser fiable. En él deben figurar los objetivos y el alcance de la auditoría, así como la metodología y las fuentes empleadas, los resultados de la auditoría, las conclusiones y las recomendaciones.[56] Hay que hacer constar cualesquiera limitaciones en el ámbito del trabajo y los motivos de ello. El lector tiene que comprender con facilidad los propósitos de la auditoría e interpretar adecuadamente sus resultados. El informe deberá ser completo, exacto, objetivo, convincente, y tan claro y conciso como lo permita la materia *(NA 4.0.8 y 4.0.24)*.

La integridad exige, por ejemplo, que el informe contenga todos los argumentos e informaciones necesarios para cumplir los objetivos de fiscalización, promover una comprensión adecuada y correcta de las materias y condiciones sobre las que se informa, y cumplir los requisitos de contenido del informe.[57] Es decisivo que en el informe final de auditoría se hagan constar los puntos de partida de la fiscalización y los métodos empleados, así como las fuentes importantes de material y las conclusiones. Es preciso que la relación entre los objetivos de la auditoría, los criterios, los resultados y las conclusiones sea verificable y completa, y se exprese con claridad. Si se efectúan recomendaciones, es necesario que exista un vínculo claro entre el análisis o las conclusiones y las recomendaciones. Los auditores, dentro de los objetivos de la auditoría, deberán comunicar todos los casos significativos de incumplimiento y los abusos significativos que se hayan encontrado durante la fiscalización o en relación con ésta (*NA 4.0.87-88, 4.0.22)*.

[56] El informe, por ejemplo, podría incluir comparaciones con los criterios de auditoría, y contener un análisis de las diferencias existentes entre lo observado y los criterios de auditoría, y hacer constar las causas y las consecuencias de las diferencias.

[57] La legislación o las reglamentaciones quizás prohíban la divulgación general de determinadas informaciones. Éstas podrían facilitarse, sólo en la medida en que alguien esté obligado a conocerlas, únicamente a aquellas personas autorizadas por la ley a recibir esa comunicación. Quizás sea possible incluir material confidencial o reservado en un informe aparte, no publicado *(NA 4.0.8)*.

La exactitud requiere que las pruebas presentadas sean veraces y completas, y que todos los resultados se expongan correctamente. La necesidad de exactitud se basa en la necesidad de garantizar a los lectores que lo que se informa es creíble y fiable. Una sola inexactitud de un informe puede suscitar dudas sobre la validez de todo el informe, y desviar la atención con respecto a la esencia del informe. Además, los informes inexactos dañan la credibilidad de la EFS. En otras palabras, un nivel elevado de precisión exige un sistema eficaz de aseguramiento de calidad. Las pruebas que se aleguen deben demostrar la corrección y la justificación de los asuntos objeto de informe. Una imagen correcta implica describir con exactitud el alcance y la metodología de la fiscalización, y exponer los resultados y conclusiones de un modo coherente con el alcance del trabajo de auditoría *(NA 4.0.23-24)*.

La objetividad requiere, como se ha dicho antes, que la exposición de todo el informe tenga un contenido y un tono equilibrados. La credibilidad de un informe se ve incrementada significativamente cuando expone las pruebas con imparcialidad. El informe tiene que ser justo y no provocar confusiones, y debe situar en perspectiva los resultados de la auditoría. Esto implica presentar tales resultados con imparcialidad y evitar la tendencia a exagerar o a recalcar en exceso las deficiencias de rendimiento. Las interpretaciones deberán basarse en la observación en profundidad y la comprensión de los hechos y las situaciones. Es preciso evitar las exposiciones unilaterales. Aunque la naturaleza misma de la fiscalización se centra en las carencias, conviene que en los informes de auditoría del rendimiento se hagan constar los resultados y valoraciones de carácter positivo, y no sólo los negativos *(NA 4.0.7 y 4.0.23)*.

Ser convincentes exige, en sentido amplio, que los resultados de la fiscalización respondan a los objetivos de la auditoría, los resultados se presenten de modo persuasivo, y las conclusiones y recomendaciones se deduzcan lógica o analíticamente de los hechos y argumentos expuestos. Los hechos deben exponerse por separado de las opiniones. El lenguaje empleado no tiene que ser tendencioso ni sugerente. La información presentada deberá bastar para convencer a los lectores de la validez de los resultados, la justificación de las conclusiones y las ventajas de poner en práctica las recomendaciones. Tienen que estar representados diferentes argumentos y opiniones *(NA 4.0.7 y 4.0.24)*.

La claridad requiere que el informe sea fácil de leer y de entender (tan claro como el tema lo permita). Hay que definir con claridad los términos técnicos y las abreviaturas. La organización lógica del mate-

rial y la exactitud al exponer los hechos y extraer conclusiones son esenciales para la claridad y la comprensión. Aunque los resultados se presenten con claridad, los auditores deben tener presente que uno de los objetivos es mostrarse convincentes, y que el mejor método para lograrlo consiste en evitar un lenguaje que genere defensividad y oposición (*NA 4.0.7-8)*.

Ser conciso exige que el informe no sea más largo de lo necesario para transmitir y apoyar el mensaje. Si bien puede dedicarse espacio a un enjuiciamiento amplio en el contenido de los informes, es probable que los informes completos, pero concisos, obtengan mejores resultados. Debe manifestarse, empero, que los estudios avanzados exigen a menudo informes más extensos. También es preciso tener presente que los informes de auditoría del rendimiento no se escriben únicamente para quienes posean conocimientos especiales; se escriben asimismo para aquellos que necesitan más información para comprender los temas. Un informe más amplio podría proporcionar al lector una comprensión más completa del fundamento en que se basan las conclusiones extraídas, y de este modo añadir valor y credibilidad al informe de auditoría *(NA 4.0.4)*.

El informe de auditoría tiene que ser fiable. El informe debe informar y, en su caso, establecer recomendaciones lógicas y claras que estén vinculadas con los objetivos y los resultados de la auditoría. Es preciso que los auditores informen sobre los objetivos y el ámbito de la fiscalización, así como sobre los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría. Los propósitos de la auditoría tienen que ser fáciles de comprender, y sus resultados deben interpretarse con facilidad. El in- forme ha de ser completo, exacto, objetivo, convincente, y tan convin- cente como sea posible.

5.3 ¿Cuáles son las características de un informe correcto y útil de auditoría del rendimiento?

Los buenos informes de auditoría del rendimiento deben ser valiosos para los interesados en cuestión, y cumplir los objetivos fijados. Tienen que aportar información accesible, concisa y actualizada, que la Administración, el Parlamento, la entidad fiscalizada y otros interesados puedan emplear para mejorar la economía, eficiencia y eficacia del sector público, es decir, el informe debe contribuir a un mejor

conocimiento y a las mejoras apropiadas.[58] Los adecuados informes de auditoría del rendimiento tienen que basarse en los intereses del lector y estar bien estructurados, y el lenguaje no tiene que ser ambiguo. Deben exponer los resultados de un modo objetivo y equilibrado *(NA 4.0.7)*. Esto exige que:

- los resultados y conclusiones se presenten por separado,
- los hechos se expongan e interpreten en términos neutrales,
- estén representados puntos de vista y perspectivas diferentes,
- se incluyan todos los resultados, argumentos y pruebas pertinentes, y
- los informes sean constructivos y se expongan conclusiones positivas.[59]

En un sentido más amplio–y a modo de resumen– la calidad de una auditoría del rendimiento puede evaluarse mediante criterios específicos, entre los que se cuentan los siguientes:

Importancia, pertinencia y objetividad

Los temas tratados deben ser importantes. La información dada deberá ser pertinente para el tema, la cuestión que se fiscaliza o el problema analizado. La objetividad puede definirse como imparcialidad, equilibrio y neutralidad. Al tomar decisiones sobre el alcance, las pruebas de la fiscalización, la importancia de las observaciones y las conclusiones, el auditor deberá adoptar un punto de vista imparcial y una actitud objetiva. El diseño de la auditoría debe garantizar que la selección de hechos que se investiguen y que se expongan en el informe sea equilibrada y carente de prejuicios. Los resultados tienen que estar determinados por las pruebas obtenidas y estructuradas de conformidad con las normas de auditoría pertinentes. No hay que suprimir hechos, y el auditor no debe exagerar las deficiencias de carácter secundario. Siempre hay que buscar explicaciones –sobre todo por parte de la entidad fiscalizada, y evaluarlas críticamente *(NA 1.0.9, 2.2.40, 3.5.4, 4.0.7 y 4.0.24-26)*.

---

[58] La forma y el contenido de todos los informes de auditoría se fundamentan en los siguientes principios generales: un título adecuado y un informe firmado adecuadamente, una presentación clara de los objetivos y el ámbito, la integridad, el destinatario y la identificación de la material en cuestión (NA 4.0.7-8).

[59] Ésta podría ser una posible estructura de los informes sobre el rendimiento: (1) resumen ejecutivo, (2) introducción y diseño de la auditoría (incluido el trasfondo, las razones del estudio, sus objetivos, alcance y métodos), (3) descripción de la material que se fiscaliza, (4) resultados y análisis, (5) conclusión y valoraciones, y (6) recomendaciones y apéndices.

Fiabilidad, validez y coherencia

Los usuarios deben poder confiar en la fiabilidad y la validez de los resultados sobre los que se informe. Los métodos de recogida de datos tienen que ser válidos y fiables. El diseño de auditoría debe hacer que las conclusiones surjan de los resultados y los análisis, y se basen en hechos verificados y en otras informaciones procedentes de fuentes diversas. Es preciso que todos los documentos del proceso estén adecuadamente equilibrados en sus perspectivas y juicios *(NA 2.2.36, 2.2.39, 3.2.3, 3.4.5, 3.5.2, 4.0.8 y 4.0.22-25).*

Transparencia, utilidad y puntualidad

No se debe obligar a una EFS a retener resultados, y dentro de su mandato legal, deberá disponer de la libertad necesaria para decidir qué se publica y en qué forma. El informe debe proporcionar información accesible, concisa y actualizada, que la Administración, el Parlamento y los organismos gubernamentales pueden utilizar para mejorar su funcionamiento, es decir, la información proporcionada debe ser valiosa. Hay que responder las preguntas que se formulan en la auditoría. Es preciso señalar con claridad aquellos puntos en los que la EFS prevé emprender acciones, y quién se encargará de ello. La puntualidad exige que el informe se publique a tiempo para que su información esté a disposición de la dirección, la Administración, los miembros del poder legislativo y otras partes interesadas en el momento oportuno *(NA 2.2.10-11, 3.1.1, 4.0.4-5, 4.0.7-8 y 4.0.21-22).*

Los informes adecuados de auditoría del rendimiento son valiosos para los interesados y cumplen los objetivos fijados. Contribuyen a un mejor conocimiento y a realizar las mejoras necesarias. Tienen en cuenta al lector y están bien estructurados, y su lenguaje no es ambiguo. Los resultados se presentan de forma objetiva y equilibrada. Se exponen por separado los resultados y las conclusiones, y los hechos se presentan e interpretan en términos neutrales. Están representados puntos de vista y perspectivas diferentes, se incluyen todos los resultados, argumentos y pruebas pertinentes, y los informes son constructivos: se presentan conclusiones positivas.

5.4 ¿Cómo debe distribuirse un informe de auditoría del rendimiento?

Unos informes amplios y una extensa distribución de cada informe son claves para la credibilidad de la función de fiscalización. De acuer- do con su papel institucional, cada EFS debe decidir cuál es la forma de servir mejor a los intereses de los ciudadanos y a los de la propia EFS en la distribución de los informes de auditoría, tanto en general como cada uno de los informes. Si es posible, todos los resultados pertinentes de la auditoría deberán hacerse públicos (mediante informes individuales del rendimiento, o en el informe anual de la EFS). Es conveniente que los informes se sometan a la crítica y al debate públicos *(NA 2.2.11)*.

El informe, siempre que sea posible, deberá entregarse a la entidad fiscalizada, la Administración, los representantes legislativos, los medios de comunicación y otros interesados. Los funcionarios que deban incluirse en la distribución son, por ejemplo, los designados por la ley o la reglamentación como destinatarios de tales informes, los responsables de poner en práctica los resultados y las recomendaciones, los pertenecientes a otros niveles de la Administración que haya prestado asistencia a la entidad fiscalizada, y los legisladores *(NA 4.0.8)*.

La publicación de los informes de auditoría puede provocar malentendidos. Los medios de comunicación pueden interpretar erróneamente y exagerar los resultados, y como consecuencia, frustrar el propósito de la auditoría. Por consiguiente, y basándose en la experiencia, se recomienda que se entregue a los medios de comunicación una información adecuada y equilibrada, que esté respaldada por pruebas fácticas, que asuman la forma de comunicados de prensa, por ejemplo.

Unos informes extensos y una amplia distribución de cada informe son decisivos para la credibilidad de la función fiscalizadora. Siempre que sea posible, cada auditoría del rendimiento deberá publicarse en un informe por separado.

5.5 ¿Para qué sirven los procesos de seguimiento?

Un proceso de seguimiento facilitará la ejecución eficaz de las recomendaciones de los informes y aportará comentarios a la EFS, el poder legislativo y la Administración sobre la eficacia de la auditoría del rendimiento. En el seguimiento del informe el auditor deberá mantener la objetividad y la independencia, y por lo tanto, centrarse en determinar si se han corregido los puntos débiles identificados, y no en el hecho de que se hayan puesto en práctica o no las recomendaciones específicas.[60] La prioridad de las tareas de seguimiento debe tenerse en cuenta en el contexto de la estrategia global de fiscalización, tal como se establezca en el proceso de planificación estratégica *(NA 4.0.26).*

El seguimiento de las recomendaciones de la EFS sirve para cuatro objetivos principales:

- aumentar la eficacia de los informes de auditoría - la razón primordial para hacer un seguimiento de los informes de auditoría es aumentar la probabilidad de que se pongan en práctica las recomendaciones;
- ayudar a la Administración pública y al poder legislativo – el seguimiento tiene que ser útil para orientar las medidas del poder legislativo;
- la evaluación de la gestión de la EFS – la actividad de seguimiento proporciona una base para valorar y juzgar el rendimiento de la EFS; y
- crear incentivos para el aprendizaje y el desarrollo - las actividades de seguimiento pueden contribuir a un mejor conocimiento y a una mejor práctica.

Cuando finaliza una auditoría del rendimiento, existen diversas oportunidades para obtener información sobre la forma en que ha sido recibida, por ejemplo, observando las reacciones de las entidades fiscalizadas, el Parlamento y los medios de comunicación. Pueden organizarse conferencias internas y externas para resumir la experiencia y promover el aprendizaje. Asimismo, pueden ser útiles las revisiones y evaluaciones internas de la fiscalización. Además, puede pedirse a críticos externos –científicos, expertos y otros- que examinen los informes

---

[60] Hay que reconocer la dificultad de aislar el impacto de un informe de auditoría en el contexto de otros cambios importantes. El factor clave sigue siendo el que se hayan llevado a cabo las recomendaciones de auditoría, y a menudo esto puede ser el único indicador susceptible de medición del impactoin.

de auditoría del rendimiento o expresen sus opiniones sobre la calidad del trabajo *(NA 2.1.26-30).*

Es preciso registrar los resultados del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría. En caso necesario, deberá informarse a la Administración o al poder legislativo acerca de las deficiencias y mejoras identificadas en el seguimiento de las auditorías.

Un proceso de seguimiento facilitará la ejecución eficaz de las reco- mendaciones del informe y aportará comentarios a la EFS. Existen diferentes formas de obtener dicha información: revisiones y evalua- ciones internas, conferencias y seminarios, auditorías especial de seguimiento, etc.

5.6 Resumen

En resumen, he aquí unos cuantos principios importantes acerca de la información:

- Los resultados deben documentarse, y la información tiene que ser puntual.
- Es preciso que el informe de auditoría se comunique en la forma adecuada a la entidad fiscalizada y facilite informaciones, valora- ciones y análisis bien fundamentados y equilibrados, que sean valio- sos para quienes toman decisiones y a otros interesados.
- El informe deberá ser objetivo, estar bien redactado y bien estructurado, ser completo, fiable, y contener conclusiones pertinentes y utilizables.
- El informe debe publicarse y ser objeto de seguimiento de manera objetiva.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. 1977. *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental.*

Comité de Normas de Auditoría
Código de Ética y Normas de Auditoría. 2001.

Subcomité para la Independencia de las EFS
Proyecto sobre la independencia de las EFS, INTOSAI. 2001

Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia, ASOSAI
Directrices sobre Auditoría del Rendimiento (ASOSAI), 2000.

Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas
Proyecto de Informe Resumen, 1995

Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ecológica
Auditoría Ecológica en Europa 2000 – resultados de los cuestionarios de la EUROSAI y la INTOSAI, 2000.
Directrices sobre la realización de auditorías y actividades con una perspectiva ecológica, 2001.
Auditoría ecológica y fiscalización de regularidad, 2002.

Grupo de Trabajo sobre Auditoría TI
*Presentación de la auditoría del rendimiento sobre el uso de la informática.*1997.
Fiscalización de la dirección del servicio de TI. Parte I-III.
2001. *Mandatos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.*
2003. *IntoIT- Revista de TI de la INTOSAI (1-17).*

Grupo de Trabajo sobre Privatización
Normas para un mejor ejercicio de la auditoría de las privatizaciones. 1998
Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica. 2001.
Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de financiamientos público y privados y concesiones. 2001.

Entidades Fiscalizadoras Superiores

Oficina Nacional de Auditoría de Australia
The Performance Audit Policy Manual, 2001.

Oficina del Controlador y Auditor General de Bangladesh
*Performance Audit Manual.*2000.
Value-for-Money Audit in Bangladesh. Efforts and Challenges. 2002.

Oficina del Auditor General del Canadá
Auditing the Management of People. An approach to the Identification and selection of Audit Issues. 1991.
Evidence-Gathering Techniques. 1994.
Auditing Efficiency. 1995.
Conducting Surveys. 1998.
VFM Audit Manual. 2000.

Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca
Planning and choice of methods for performance audit. 2001.
Measuring results of performance audit. 2002.

Oficina Estatal de Auditoría de Estonia
Measuring Performance Audit Effectiveness: The Case of Estonia. 2002.

Oficina del Auditor General de Guyana
Developing Training Programs for the Introduction of VFM Audit in OAG/Guyana. 2000.

Oficina Estatal del Controlador de Israel
*Studies in State Audit, State Comptroller's Office.*1995.

Tribunal de Cuentas de los Países Bajos
Manual on Performance Audits. 1996.
Audit of Policy Results Manual. 1997.

Oficina del Auditor General de Noruega
Guidelines for Performance Auditing. Preface. 1998.

Comisión de Auditoría de Filipinas
Development of a Self-Study Guide for Philippine VFM Auditing. 2001.

Oficina Nacional de Auditoría de Suecia
System-Oriented Effectiveness Audit. 1985.
Performance Auditing at the Swedish National Audit Bureau. 1993.
Handbook in Performance Auditing. Theory and practice. 1999.
Quality Control Model for Performance Audit. 2003.

Oficina Estatal de Auditoría de Tailandia
Strategy to Improve Planning for Performance Audits. 2000.

Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO)
Collecting, Analysis and Presenting Data. 1996.
Picking the winners. A guide to vfm selection. 1997.
Designing vfm studies. A guide. 1997.
Benchmarking. How benchmarking can help in vfm examinations. 1997.
Focus groups. How to apply the techniques to vfm work. 1997.
Value for money. Handbook. 1997.
Performance measurement. What to look for in vfm studies. 1998.
Presenting data in reports – a guide. The Public Face of the NAO. 1998.
Getting beneath the surface. A Handbook in Using qualitative evidence in value for money examinations. 1999.
Taking a Survey. 1999.
State Audit in the European Union. 2001.
National Audit Office Sampling Guide. 2001.
Writing smart recommendations.
Are we being served? A value for money guide.

General Accounting Office (GAO) de los Estados Unidos
Causal Analysis: A Method to Identify and Test Cause Effect Relationships in Program Evaluation. 1982.
Content Analysis: A Methodology for Structuring and Analysing Written Material. 1982.
Case Study Evaluation. GAO/PEMD-91-10.1.9. 1990.
*Prospective Evaluation Methods: The Prospective Evaluation Synte- sis.*1990.
Designing Evaluations. GAO/PEMD-10.1.4.1991.
Using Structured Interviews Techniques, GAO/PEMD-10.1.5.1991.
How to Get Action on Audit Recommendations. 1991.
Quantitative Data Analysis. GAO/PEMD-10.1.11.1992. *Using Statistical Sampling.* GAO/PEMD-10.1.6. 1992
*The Evaluation Synthesis.*1992
*Developing and Using Questionnaires.*GAO/PEMD-10.1.7.1993.
Best Practices Methodology. 1995.
Program Evaluation: Studies Helped Agencies Measure or Explain Program Performance. 2000.
Total Quality Management for SAIs. 2002
Managing for results. Using Human Capital Management to Drive Transformational Change. 2002
Government Auditing Standard. 2002.

Oficina del Controlador y Auditor General de Zimbabwe
Value for money audit manual and the quality assurance system for value for money audits. 2001.

Tribunal de Cuentas Europeo
Implementing guidelines for the INTOSAI Auditing Standards. 1997.

Bibliografía

Richard Boyle y Donald Lemaire, editores. *Building effective evaluation capacity: Lessons from practice.* New Brunswick, N.J., Londres, Transaction, 1999.

Brown, *Auditing Performance in Government. Concepts and Cases.* New Brunswick, New Transaction Books, 1982.

Campbell, D.T. & Stanley, J.C. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research.* Chicago, Rand McNally, 1966.

Coelli, Tom, D.S. Prasala Rao, *George Batteses, An introduction to Efficiency Analisis,* Kluwer Academic Publishers, 1998.

Franklin J.E.& Trascher, J.H., *An introduction to Program Evaluation,* Nueva York, Wiley & Sons, Inc., 1976.

Greenbaum, T.L., *The Handbook of Focus Group Research,* edición revisada y ampliada, Lexington Books, Nueva York, NY, 1993.

May, Claire, Effective Writing. *A Handbook for Accountants,* tercera edición, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1992.

Mohr, L.B. *Impact Analysis for Program Evaluation,* Newbury Park, Sage Publications, Inc., 1992.

Naess, Arne, *Communication and argument. Elements of Applied Semantics,* Universitetsförlaget, Tangen-Trykk, Drammen, 1981.

Pollit Christoffer y Hilkha Summa. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries,* Oxford University Press, 1999.

Roosi, Peter H., Freeman, Howard E. y Lipsey, Mark W., *Evaluation: A Systematic Approach,* 6a edición, Sage Publications Inc., Thousands Oaks, California,1999.

Vedung, Evert, *Public policy and program evaluation,* New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1997.

Weiss, Carol H., *Evaluation: methods for studying programs and policies,* Upper Saddled River, N.J., Prentice Hall, 1998.

Yin, Robert K., *Case Study Research. Design and Methods,* segunda edición, Applied Social Research Methods. vol. 5. Sage Publications. Thousands Oaks, Londres, Nueva Delhi, 1994.

Apéndices

Apéndice 1

Metodología de la auditoría del rendimiento

Introducción – la auditoría del rendimiento y el proceso de recogida de datos

Los auditores del rendimiento pueden tratar gran cantidad de temas y perspectivas que abarcan la totalidad del sector público. También pueden utilizar –y combinar- una gran diversidad de métodos para recoger y procesar información, y en una auditoría los datos pueden recogerse con diferentes propósitos.

Por lo general la información y los datos se recogen para posibilitar la comprensión y descripción del objeto de fiscalización, valorar y medir el resultado, identificar las deficiencias, describir y analizar las relaciones de causa/efecto, comprobar hipótesis y explicar el rendimiento, y someter a prueba argumentos y propuestas. La recogida de datos puede constituir asimismo una parte importante del proceso de aprendizaje mediante el cual el auditor trata de comprender el área estudiada y sus problemas.

Resulta imposible describir todos los enfoques, modelos y métodos que emplean los auditores del rendimiento. Los enfoques varían y existen pocas restricciones. A continuación se realiza una breve descripción de los enfoques y métodos más utilizados. Algunos de ellos se proponen obtener conocimientos y una mejor comprensión, mientras que otros se utilizan para verificar y extraer hechos básicos.[61]

---

[61] Aquí se pretende facilitar una descripción general de los métodos utilizados en la auditoría del rendimiento. Para una ejecución práctica se requiere una información más detallada, que incluya la exposición de las prácticas de auditoría. El hecho de que la INTOSAI deba proporcionar o no dicha orientación es una cuestión que deberá debatirse en el futuro. En Internet hay mucha información disponible.

Las auditorías del rendimiento implican diversos pasos durante el proceso de recogida de datos, por ejemplo:

Planificación (el proceso de definir las cuestiones o los problemas que van a estudiarse)

↓

Preguntas de fiscalización (las preguntas que van a responderse)

↓

Diseño del estudio (la información necesaria y el estudio que va a realizarse)

↓

Programa de fiscalización (el tipo de investigaciones que van a llevarse a cabo)

↓

Recogida de datos (las técnicas de recogida de datos que van a utilizarse)

Análisis (las explicaciones y las relaciones que van a examinarse)

Aunque estos pasos constituyen la metodología de la auditoría del rendimiento, debe señalarse que una auditoría del rendimiento también tiene que estar siempre basada en la intuición, la experiencia, la imaginación, la creatividad, etc. de cada persona, es decir, en procesos o acontecimientos que no pueden "seguirse o aplicarse de forma mecánica".

1. Planificación de la auditoría

La recogida de datos se inicia ya en la fase de planificación, cuando se controlan y seleccionan posibles temas de fiscalización. La búsqueda se vuelve más específica durante el estudio de viabilidad, cuando se prepara el estudio principal. Los estudios de documentos y entrevistas con diferentes interesados constituyen probablemente las técnicas más frecuentes de recogida de datos en esta fase. Las EFS emplean diversos métodos que colaboran en el proceso de planificación, por ejemplo:

- Análisis de riesgos,
- Análisis SWOT, y
- Análisis de problemas.[62]

---

[62] El análisis de riesgos es frecuente en todas las formas de fiscalización, sobre todo en la auditoría financiera. Siempre ha sido una herramienta importante en la auditoría interna. El análisis SWOT (análisis de puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y peligros) quizás sea menos frecuente en la auditoría del sector público, pero algunas EFS lo aplican en sus procesos de planificación. El análisis de problemas es básicamente una herramienta que emplean aquellas EFS que han adoptado un enfoque más orientado a problemas. Véase más información, por ejemplo, en *Auditing: A Risk Analysis Approach.*, 5ª ed., Konrath, Larry, F. Thomson, Learning. 2002; *Dynamic SWOT Analysis – the Developer's guide*, Richard Dealtry, IPC, Reino Unido, 1994; y *Handbook in Performance Auditing*, RRV, 1998.

2. Formulación de la pregunta de fiscalización o definición del problema de fiscalización

Un vez decididos los objetivos y la materia de la auditoría, es preciso definir las preguntas que deberá responder el estudio. He aquí unos cuantos ejemplos de preguntas generales de fiscalización que son frecuentes en auditoría del rendimiento:

- ¿Los medios elegidos constituyen un uso económico de los fondos públicos?
- ¿Cuál es la causa de los rápidos incrementos de costes?
- ¿Los servicios prestados son de la calidad adecuada y están orientados al cliente?
- ¿Por qué los servicios no se prestan en el momento oportuno?
- ¿Los programas de la Administración se ejecutan de un modo eficiente?
- ¿Se cumplen las metas y los objetivos de los programas de la Administración?
- ¿Cuál es el motivo por el cual el programa de la Administración ejerce un influjo tan escaso?

Al formular la pregunta de fiscalización, los auditores del rendimiento tienen que fiarse de la información recogida y de sus propias competencias y experiencia. En esta fase se emplean a veces técnicas del tipo del *mind-mapping*, el *brain-storming*, etc.[63] El proceso requiere debates internos con el equipo de auditoría (y con los auditores más experimentados y los directivos), y al mismo tiempo, reuniones externas con expertos e interesados en la cuestión. Después de formular la pregunta general de fiscalización, los auditores tienen que desglosarla en subpreguntas específicas y susceptibles de comprobación que van a ser respondidas por el estudio, es decir, preguntas más específicas referentes al ¿qué es? o ¿por qué es? Se trata de un proceso iterativo.

En el enfoque orientado a problemas, hay que poner el acento en la forma adecuada de definir el problema. Por lo general, la auditoría comienza con indicios de problemas de alguna clase (carencias en el servicio, reclamaciones, costes crecientes, etc.…). En la fase siguiente, los auditores tratan de relacionar y vincular entre sí los diferentes problemas, y finalmente, tratarán de definir de la manera más exacta

---

63 Véase por ejemplo *Brainstorming: How To Create Successful Ideas*, Charles Clarke, Paperback, 1990; y *Mapping the Mind*, Rita Carter, Paperback, 2000.

posible el problema que va a fiscalizarse. También formularán hipótesis comprobables referentes a las posibles causas del problema.[64]

3. Definición del diseño del estudio

El paso siguiente consiste en decidir qué clase de información es necesaria para responder a las preguntas. Hay que tomar en consideración una amplia gama de cuestiones para poder elegir un enfoque que refleje la realidad y se ajuste a las preguntas formuladas. Véanse a continuación determinados enfoques frecuentes de la auditoría del rendimiento:

1. Estudios sobre el logro de metas o estudios basados en resultados[65]

Pregunta básica: ¿los programas están logrando sus objetivos globales?

Estos estudios evalúan en qué medida un programa logra sus metas u objetivos orientados a resultados y orientados a clientes. Se centran en outputs y productos (incluidas las consecuencias colaterales y las consecuencias involuntarias) con objeto de enjuiciar la eficacia del programa, pero también pueden conceder una atención especial a los temas de calidad y a las perspectivas de los clientes. Éstas son algunas de las preguntas frecuentes, por ejemplo: ¿De qué forma se han establecido las metas del programa? ¿En qué estado se encuentra el avance del programa? ¿Las metas se lograrán en los plazos especificados? Entre los pasos generales de los estudios sobre el logro de metas o sobre los basados en resultados se cuentan los siguientes: definir los principales outputs y productos que van a estudiarse, especificar las medidas observables que indican que se están alcanzando los resultados clave para los clientes que se estudian, e identificar qué información se necesita para ponerlo de manifiesto.

Los estudios sobre el logro de metas son frecuentes en la auditoría del rendimiento. Se emplean principalmente para examinar si se están alcanzando los objetivos fijados, y para establecer –mediante una

---

64 Véase información práctica sobre el modo de definir problemas y formular hipótesis, etc. en *Handbook in Performance Auditing, Theory and practice*, RRV, 1999.

65 Para más información, ver Weiss, C. H., Evaluation research: *Methods for assessing program effectiveness*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.,1972, y Rossi, Peter H. y Howard E. Freeman, *Evaluation A Systematic Approach*, Beverly Hills, Ca, SAGE, 1985.

evaluación general- si se han encontrado deficiencias en el trabajo que se ha realizado. Pueden determinarse las posibles desviaciones relacionando los resultados y consecuencias con las metas y demandas estipuladas. El auditor del rendimiento utiliza principalmente los estudios sobre logro de metas cuando éstas se han definido con claridad y se emplean como instrumento de la dirección, cuando sólo se dispone de un conocimiento limitado acerca de las consecuencias, y cuando se necesiten evaluaciones de un carácter más general.

El examen de los productos en comparación con los objetivos formulados en términos generales pueden dar una idea de la forma en que se han cumplido dichos objetivos. Sin embargo, esta clase de información no suele originar satisfactoriamente directrices para un evaluación más detallada de las entidades en cuestión, o de lo que se necesita para mejorar el producto. En determinadas circunstancias, los estudios sobre el logro de metas, sin embargo, proporcionan una base sobre la cual evaluar qué cambios se necesitan. Tal es el caso, por ejemplo, cuando los objetivos son pocos, compatibles, concretos, y están relacionados más directamente con una actividad determinada o un medio de control específicos (una reglamentación, una campaña de información, etc.).

De vez en cuando se utiliza el análisis de objetivos-medios, para ilustrar determinadas deficiencias entre los recursos dedicados y los objetivos alcanzados. Un análisis de objetivos-medios también puede utilizarse cuando hay razones para creer que una entidad fiscalizada no ha actuado de modo eficiente.

Un modelo lógico del programa (o una teoría política/teoría de la intervención) ayuda al auditor a llevar a cabo estudios de obtención de metas (así como otros estudios). El modelo representa la estructura o la lógica del programa que se fiscaliza. Muestra la jerarquía del programa desde el punto de vista de los objetivos y responsabilidades. Comenzando por los objetivos y efectos deseados de máximo nivel de los programas, el modelo lógico del programa va descendiendo a través de sub-programas y componentes de sub-programa y actividades específicas, y cada elemento de nivel inferior está relacionado lógicamente con un elemento de nivel superior. Un modelo lógico del programa ayuda al auditor a comprender las cuestiones de la auditoría del rendimiento puesto que centra la atención en la relación entre los objetivos y sub-objetivos del programa, por un lado, y los outputs y

productos (influjos y consecuencias) que se derivan del programa, por el otro. Ayuda al auditor a identificar y buscar respuestas a preguntas como las siguientes:

- ¿Los objetivos proporcionan una comprensión clara de la lógica fundamental del programa, de los productos y servicios que se proporcionan, y de los receptores de estos bienes y servicios?
- ¿Los objetivos permiten la identificación de resultados mensurables?
- ¿Son plausibles los enlaces causales entre los niveles jerárquicos?

En la fase de planificación los modelos lógicos del programa ayudan al auditor a comprender la entidad fiscalizada y a identificar los resultados claves del programa y los sistemas y operaciones que los producen. Un modelo lógico del programa es aplicable sobre todo cuando la realidad es sencilla y racional. El inconveniente del modelo es que la realidad rara vez se ajusta a estas premisas.

2. Estudios basados en el proceso[66]

Pregunta básica: ¿Cómo funciona el programa?

Los estudios basados en el proceso tienen el propósito de permitir una comprensión completa de la forma en que funciona un programa de la Administración pública: ¿cómo produce sus resultados? Las preguntas típicas que se formulan son de este tipo: ¿Cuáles son los pasos y procedimientos del proceso de trabajo? ¿Los recursos se gestionan y utilizan de un modo económico y eficiente? ¿Cuál es el proceso general que siguen los clientes a lo largo del programa? ¿Cuáles son las reclamaciones más frecuentes? ¿Qué es lo que los clientes y el personal consideran como puntos fuertes y débiles del programa? ¿Sobre qué base se necesitan los servicios? Esta clase de estudios son frecuentes, y son de especial utilidad cuando los programas son de larga duración y se han modificado a lo largo del tiempo, y cuando se advierten señales de deficiencias. El enfoque basado en el proceso implica muchas clases de investigaciones (por ejemplo, estudios sobre gestión del tiempo, utilización de los recursos, los interesados, etc.).

---

66 Ver por ejemplo Weiss, C. H. Evaluation research: *Methods for assessing program effectiveness*, Engle- wood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1972, y Rossi, Peter H., y Howard E. Freeman, *Evaluation A Systematic Approach*, Beverly Hills, Ca, SAGE, 1985.

3. Estudios sobre el influjo[67]

Pregunta básica: ¿Cuáles son los efectos netos del programa de la Administración?

Los estudios sobre el influjo evalúan el efecto neto de un programa mediante la comparación de los productos del programa con una estimación de lo que habría sucedido en ausencia del programa. Este tipo de estudio se utiliza, por ejemplo, cuando se sabe que hay factores externos que influyen sobre los productos del programa, con objeto de determinar cuál es la contribución del programa al logro de sus objetivos.

4. Estudios de coste-beneficio y estudios de coste-eficacia[68]

Preguntas básicas: ¿Los beneficios del programa son superiores a sus costes, y los objetos se consiguen con el mínimo de costes posibles?

Los estudios de coste-beneficio son investigaciones sobre la relación entre los costes y las ventajas de los proyectos o programas de la Administración, expresados en términos dinerarios. Un estudio de coste-beneficio puede utilizarse, por ejemplo, para fiscalizar la eficiencia de los proyectos de inversión (por ejemplo, proyectos de construcción de carreteras). El propósito de estos estudios es determinar si las ventajas de una entidad, un programa o un proyecto superan sus costes. Los estudios de coste-beneficio pueden utilizarse para:

- asegurarse de que un análisis efectuado por la entidad fiscalizada se ajusta a las normas profesionales;
- comparar costes y beneficios cuando ambos se conocen o pueden calcularse de modo razonable;
- comparar los costes de las alternativas, manteniendo constantes las ventajas.

Realizado de forma apropiada un estudio de coste-beneficio debería considerar habitualmente no sólo los costes y beneficios tangibles (y que pueden medirse con una relativa facilidad), sino también los costes y beneficios intangibles (y difíciles de calcular).

---

67 Para más información véase por ejemplo *Impact Analysis for Program Evaluation,* Lawrence. B. Mohr, Paperback, 1996, y *Causal Analysis: A method to Identify and Test Cause and Effect Relationships in Program Evaluation,* GAO, 1982.

68 Ver *Cost-benefit and cost-effectiveness analysis en D.S.* Codray, H.S. Bloom y J.R. Light (eds.), *Evaluation practice in review,* San Francisco, Ca. Jossey-Bass, 1987.

Los estudios de coste-eficacia son estudios sobre la relación entre los costes y los resultados de un proyecto, expresados en costes por unidad de resultado conseguida. Un estudio de coste-beneficio permite que los auditores comparen la eficiencia económica de las alternativas del programa, mientras que un estudio de coste-eficacia está destinado a encontrar el medio más barato de lograr un objetivo definido o el valor máximo con respecto a un gasto determinado. A diferencia de la versión de los economistas sobre los estudios de coste-beneficio, en los estudios de coste-eficacia los beneficios pueden expresarse en unidades físicas y no en unidades dinerarias: la eficacia de un programa para el logro de determinadas metas de importancia está relacionada con el valor dinerario de los recursos asignados al programa o actividad.

5. Estudios de evaluación comparativa (benchmarking)[69]

Pregunta básica: ¿Las cosas se están haciendo de conformidad con las mejores prácticas?

La evaluación comparativa es un proceso de comparación de los métodos, procesos, procedimientos, productos y servicios de una organización (un programa) con los de organizaciones (programas) que destaquen de manera sistemática en las mismas categorías. La evaluación comparativa se utiliza para:

- estimular una revisión objetiva de los procesos, prácticas y sistemas;
- desarrollar criterios de funcionamiento e identificar mejores formas posibles de actuar;
- conceder más credibilidad a las recomendaciones de la auditoría.

6. Estudios de meta-evaluación[70]

Pregunta básica: ¿Es aceptable la calidad de la evaluación realizada?

Los propósitos de las meta-evaluaciones son juzgar la calidad de las evaluaciones, mejorar la calidad de las evaluaciones y promover el uso efectivo de la investigación sobre la evaluación en el proceso de gestión. El papel de la EFS consistirá en examinar la calidad real de las evaluaciones realizadas, y la adecuación y las condiciones de procedimiento de la evaluación. Los criterios de las meta-evaluaciones se centrarán en la calidad de la investigación evaluadora efectuada y en la forma en que

---

69 Ver Benchmarking. *How benchmarking can help in vfm examination*, NAO, 1997.

70 Véase, por ejemplo, Cook, T. D. & Gruder, C. L., *Meta-evaluation research. Evaluation Quarterly*, 2 (1), p. 5-51, 1978; y Scriven, M., *An introduction to meta-evaluation*, Educational Product Report No 2, 1999.

se ha integrado la función de evaluación en el proceso de gestión. En sentido amplio, existen dos criterios posibles:

La calidad científica y epistemológica de la investigación sobre la evaluación: los criterios teóricos, metodológicos y técnicos más avanzados sobre la cuestión. Los requisitos teóricos hacen referencia, entre otras cosas, a la formulación del problema, la definición de los conceptos, las hipótesis y la coherencia de la teoría en conjunto. Los requisitos metodológicos impuestos a la investigación de la evaluación implican, entre otras cosas, la validez y fiabilidad de los resultados de la investigación. Los requisitos se refieren, entre otras cosas, a la puesta en práctica de los criterios de evaluación, con base en los cuales puede determinarse si la situación en el campo de las políticas cumple las normas de evaluación.

Criterios de utilidad de la investigación para la política/la práctica de gestión: esto significa que un informe de evaluación debe proporcionar información, lo cual es importante para lograr un enfoque eficaz, eficiente y legítimo ante determinados problemas políticos, p. ej., el informe deberá contener referencias explícitas a la necesidad de información que debe aportar la investigación, a un problema de práctica política, a los objetivos de investigación asociados con la práctica política, etc.

7. Otros tipos frecuentes de estudios

Tanto los enfoques como las razones de las valoraciones deben adaptarse a la multiplicidad de asuntos que trata la auditoría del rendimiento. Puede llegar a decirse que la naturaleza de la auditoría del rendimiento, en gran medida, ha ayudado a configurar y definir los temas de fiscalización y a seleccionar y diseñar los modelos y métodos que van a aplicarse en cada auditoría. El auditor del rendimiento debe mantener una extensa red de contactos, que incluye contactos en el campo de las ciencias sociales. La naturaleza especial de su trabajo exige que los auditores del rendimiento controlen los nuevos resultados de la investigación y adquieran nuevos conocimientos, por ejemplo para estar al día de los avances y familiarizarse con los enfoques innovadores. Éstos son ejemplos de otros enfoques frecuentes:

- Estudios organizacionales: estudios sobre si las estructuras, los procesos, los programas, etc. corresponden a las mejores prácticas.
- Estudios específicos sobre gestión de servicios y de la calidad: estudios sobre la capacidad del servicio, y sobre los sistemas de aseguramiento de calidad.

4. Definición del programa de auditoría

En la auditoría del rendimiento rara vez se llevan a cabo investigaciones sobre grandes poblaciones. Sin embargo, son frecuentes los muestreos y los estudios de casos. Cuando en una auditoría se incluyen estudios de casos, el interés no se centra en los casos individuales sino en las posibles conclusiones que pueden extraerse de ellos. Éstos son algunos de los diseños habituales de investigación:

1. Investigación comparativa[71]

El análisis comparativo se emplea sobre todo para examinar las tendencias de desarrollo y las situaciones alternativas. Pueden efectuarse comparaciones a lo largo del tiempo, y entre diferentes productos o alternativas. Es posible comparar sujetos que trabajan bien con quienes trabajan menos bien, se comparan una o varias materias con una imagen general, y se realizan comparaciones entre áreas similares de diferentes países.

2. Investigación antes y después[72]

En una investigación antes y después se compara la situación anterior al comienzo del programa con la posterior a la ejecución de éste. Un sencillo estudio antes y después es aquél en el cual se efectúan un conjunto de mediciones en un grupo de sujetos antes de su participación en el programa, y se realiza un segundo conjunto de mediciones sobre los mismos sujetos después de una participación lo suficientemente prolongada. El influjo se calcula comparando los dos conjuntos de medidas. El principal inconveniente de este diseño consiste en que las diferencias entre las mediciones antes y después no pueden adjudicarse al programa con toda seguridad.

3. Investigación de muestreos[73]

Los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría deben basarse en pruebas. Como los auditores rara vez tienen la oportunidad de tomar en consideración toda la información existente acerca

---

[71] Para más información véase Ragin, C.C., *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press, 1989.

[72] Ver, por ejemplo, Campbell, D.T. & Stanley, J.C., *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Chicago, Rand McNally, 1966.

[73] Por ejemplo, véase *Using Statistical Sampling*, GAO. 1992.

de la entidad fiscalizada, es decisivo elegir con cuidado las técnicas de recogida de datos y de muestreo.

El auditor debe juzgar si el muestreo constituye una forma apropiada de obtener una parte de las pruebas de auditoría requeridas. Entre los factores que hay que tomar en consideración se encuentran los siguientes:

- la cantidad y el tamaño relativo de los elementos pertenecientes a la población;
- la complejidad de las preguntas que deberá responder la muestra;
- la pertinencia y fiabilidad de las pruebas obtenidas mediante exámenes y procedimientos alternativos, y los correspondientes costes y plazos que éstos requieran.

Cuando el auditor trata de extraer conclusiones acerca de toda una población, sometiendo a prueba una muestra de elementos procedentes de dicha población, es esencial que la muestra sea representativa de la población de la cual se extraen. Una muestra puede ser estadística o no estadística. Ambas requieren el empleo de un criterio profesional.

La primera fase de planificación de la muestra es definir exactamente la población. En las muestras estadísticas es importante que la población sea homogénea. También es esencial que el auditor defina con claridad el objetivo específico de fiscalización que la comprobación de la muestra se propone lograr.

Además, es preciso determinar el tamaño de la muestra. A lo largo de todo el proceso de selección el auditor debe examinar de forma periódica si la muestra seleccionada representa adecuadamente a la población. Siempre que sea posible, la comprobación debe ajustarse a un cuestionario previo. Cuando se encuentren errores o excepciones es necesario tomar en consideración su causa y su naturaleza. Los resultados deberán evaluarse y documentarse.

En las auditorías de gestión se utiliza a menudo el muestreo para obtener pruebas. Si bien los objetivos específicos del ejercicio de muestreo pueden ser diferentes, los principios subyacentes son los mismos. En la auditoría del rendimiento las técnicas de muestreo se utilizan sobre todo cuando los hechos esenciales no pueden obtenerse de otra forma y cuando se necesita una comparación estructurada o se requieren generalizaciones bien fundamentadas. Debido a la limitación de recursos las muestras rara vez son muy numerosas, y por lo general es necesario limitar el número de interrogantes a los que hay que responder. Con objeto de obtener un conocimiento más profundo, los

métodos de selección pueden complementarse con otras técnicas de recogida de información, por ejemplo los estudios de casos.

4. Investigación de estudios de casos[74]

Los estudios de casos pueden utilizarse para demostrar que existen los problemas supuestos, y que no se trata de simples problemas marginales. Los estudios de casos también pueden ser de utilidad para realizar análisis y comparaciones en profundidad. Sin embargo, es difícil efectuar afirmaciones basadas en estudios de casos con respecto a la frecuencia y el alcance de los problemas, aunque los casos se seleccionen para ilustrar problemas generales y sean representativos. Sin embargo, en combinación con otros métodos, los estudios de casos permiten extraer determinadas conclusiones generales. Como estos estudios son preferibles a las grandes investigaciones, se utilizan con frecuencia en las fiscalizaciones del rendimiento.

Entre otras cosas, los estudios de casos se emplean para:

- efectuar un análisis amplio y en profundidad de problemas complejos;
- obtener ejemplos ilustrativos que puedan debatirse y comprobarse en comparación con otras informaciones,
- combinar sus resultados con las estadísticas generales e ilustrar y confirmar los resultados de estudios más amplios.

Al elegir la cantidad de casos que van a estudiarse, debe establecerse un equilibrio entre la amplitud y la profundidad del examen. La selección de estudios de casos puede incluir casos con dificultades y casos con éxito, de modo que se realicen comparaciones que identifiquen los factores subyacentes. Otro tipo de estudio de caso es el que se lleva a cabo para complementar informaciones más generales obtenidas mediante el examen en profundidad de un caso individual.

Después de haber compilado diversos estudios de casos, los auditores pueden comunicar los resultados a las entidades fiscalizadas en cuestión para que éstas expresen su opinión sobre en qué medida los estudios brindan una imagen general de los problemas. Los resultados de los estudios de casos también pueden debatirse con científicos, expertos y especialistas en seminarios y en otros lugares. Combinando las estadísticas generales con los estudios de casos en profundidad -y

---

74 Para más información véase *Case Study Evaluation*, GAO, 1990., Yin, Robert K., *Case Study Research. Design and Methods*, 2ª ed., *Applied Social Research Methods*. Vol. 5, Sage Publications, Thousands Oaks, Londres, Nueva Delhi, 1994.

verificándolos- los auditores pueden obtener una aceptación suficiente de su validez como ilustración que les sirva para establecer la base de determinadas generalizaciones.

5. Investigación cuasi-experimental[75]

El rasgo esencial de los experimentos auténticos es la asignación al azar de sujetos a grupos sometidos a tratamiento o no, que constituyen respectivamente los grupos experimentales y los grupos de control. Un grupo de control es un grupo de sujetos no sometidos a tratamiento que se compara con grupos experimentales en lo que se refiere a sus productos. Un grupo experimental es un grupo de sujetos sobre los cuales se practica una intervención y cuyas mediciones de productos. se comparan con las de los grupos de control.

Un cuasi-experimento es un diseño de investigación en el que los grupos "experimental" y "de control" no se han constituido al azar. El uso del método experimental en problemas prácticos y políticos ha provocado un incremento de los métodos "cuasi-experimentales", que se proponen eliminar en la mayor medida posible los efectos externos que dificultan la evaluación del influjo, pero sin llegar al mismo rigor científico total que caracteriza a un experimento llevado a cabo en la forma adecuada.

Los dos tipos más frecuentes de diseños cuasi-experimentales implican la configuración de grupos de control o comparativos con el propósito de aproximarse a una asignación al azar. Esto se consigue emparejando a los sujetos participantes con los no participantes, o mediante un ajuste estadístico de participantes y no participantes de modo que tengan la máxima equivalencia posible de características pertinentes.

5. Elección de técnicas de recogida de información

La recogida de datos puede efectuarse de una sola vez o a través de mediciones continuadas (diseño de series temporales, análisis longitudinales). Puede recogerse información que esté basada en pruebas materiales, documentos (incluidas las declaraciones por escrito),

---

[75] Ver Campbell, D. T. & Stanley, J.C., *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Chicago, Rand McNally, 1966.

testimonios orales (entrevistas), o que proceda de otros medios, según los objetivos que tenga la auditoría. A menudo será necesario recoger datos tanto cuantitativos como cualitativos. Los tipos de datos que vayan a obtenerse tienen que poderse explicar y justificar en lo que respecta a su suficiencia, validez, fiabilidad, pertinencia y razonabilidad. La auditoría del rendimiento elabora datos primarios (su propio material original) con la ayuda de los cuestionarios, las encuestas y la observación directa. Sin embargo, también se emplea con frecuencia un gran volumen de datos secundarios (material producido por otros). Esto incluye las estadísticas oficiales, que se extractan y procesan; también se emplean a menudo las estadísticas propias de las entidades fiscalizadas, si se consideran pertinentes y fiables.

Se utilizan (y se combinan) informaciones y datos tanto cuantitativos como cualitativos. Los datos cuantitativos se refieren a relaciones mensurables o numéricas, y pueden utilizarse para ilustrar o apoyar una afirmación. Las informaciones y los datos cualitativos pueden referirse, por ejemplo, a opiniones y actitudes u observaciones generales, pero también a conocimientos más profundos. Normalmente se necesitan determinadas informaciones cualitativas para elaborar un análisis amplio y en profundidad acerca de la auditoría del rendimiento.

Éstos son algunos de los métodos utilizados para la recogida de datos.

1. Examen de archivos

Los documentos proporcionan un modo eficiente de recoger datos, y es probable que el examen de archivos constituya la base de muchas auditorías del rendimiento. Los archivos contienen una amplia gama de tipos de prueba: por ejemplo, decisiones de funcionarios, los "registros de casos" de los beneficiarios de programas y los registros de los programas de la Administración. Es importante determinar la naturaleza, localización y disponibilidad de los archivos al principio de una auditoría del rendimiento con objeto de poder examinarlos de manera rentable.

2. Análisis secundario y búsqueda de bibliografía

El análisis secundario puede estar relacionado con el examen de los informes de investigación de carácter general, los libros y artículos pertenecientes a la materia del programa o a estudios más específicos, y las estadísticas correspondientes a ese ámbito, incluyendo tanto los

materiales anteriores como las publicaciones actuales. Es importante estudiar diferentes clases de documentos pertenecientes a la entidad fiscalizada, o a auditorías y evaluaciones anteriores realizadas por la EFS o por otros, ya que así se actualiza y amplía el conocimiento operativo del auditor sobre un tema en particular.

Los estudios sobre la documentación otorgan al auditor de gestión el acceso a material útil, pero es importante evaluar la fiabilidad del contenido de los documentos, y saber si la información que contienen ofrece una imagen objetiva o subjetiva, o si brindan una imagen plural, etc.

3. Encuestas o cuestionarios

Una encuesta es una recogida sistemática de información procedente de una población determinada, por lo general mediante entrevistas o cuestionarios administrados a una muestra de miembros de la población. Las encuestas se utilizan para recoger información detallada y específica sobre un grupo de personas u organizaciones. Son de particular utilidad cuando hay que cuantificar información procedente de gran cantidad de individuos sobre una cuestión o un tema específicos.

Los cuestionarios se utilizan principalmente para recoger hechos que no están disponibles de ningún otro modo, y que son importantes como referencia para documentar un punto de vista. Por lo tanto se utilizan cuestionarios cuando se necesita un conocimiento amplio. Los estudios de casos y otros métodos de mayor profundidad se utilizan a menudo como complemento del cuestionario.

Existe una amplia gama de técnicas de encuesta. Las utilizadas con más frecuencia son las encuestas por correo, por Internet o por teléfono, y las entrevistas personales. Los cuestionarios requieren a menudo que se procesen informáticamente los datos obtenidos. También suponen un conocimiento adecuado del ámbito en cuestión. La técnica del cuestionario es eficaz si se utiliza de forma apropiada, aunque redactar las preguntas y procesar las respuestas puede resultar difícil y exigir mucho tiempo. Por consiguiente, a menudo se necesita disponer de expertos.

4. Entrevistas

Una entrevista es, en esencia, una sesión de preguntas y respuestas para obtener una información específica. Gran parte del trabajo de auditoría del rendimiento está basado en entrevistas, y en las distintas fases del proceso de fiscalización se llevan a cabo diferentes clases

de entrevistas. Se utiliza toda la gama de posibles entrevistas, desde las conversaciones y los debates para el establecimiento de hechos, pasando por las entrevistas no estructuradas (es decir, con preguntas "abiertas") hasta las entrevistas estructuradas que se ajustan a una lista de preguntas cerradas:

- Entrevistas preparatorias y de inventario
- Entrevistas para recoger material e informaciones
- Entrevistas para describir actitudes y argumentos.
- Entrevistas para generar y evaluar ideas y sugerencias.

Las entrevistas pueden utilizarse en la fase de planificación y también en el propio examen, para obtener documentos, opiniones e ideas que se relacionen con los objetivos de la auditoría, confirmar hechos y corroborar datos procedentes de otras fuentes, o explorar posibles recomendaciones. Se utilizan diversas clases de técnicas de entrevista, pueden entrevistarse una o varias personas al mismo tiempo, y las entrevistas pueden realizarse por teléfono o mediante visitas personales. A veces se trata de entrevistas en profundidad, o pueden limitarse a comprobar informaciones.

Para obtener una visión lo más amplia posible de la realidad, conviene entrevistar a personas que tengan diferentes cargos, perspectivas y opiniones (por ejemplo, personas que trabajen en niveles centrales o locales, o que pertenezcan a diferentes partes u organismos afectados, y expertos en el campo en cuestión.)

Las entrevistas son una forma de recoger hechos e informaciones, y de obtener apoyo para una diversidad de argumentos, pero uno puede fiarse exclusivamente de las entrevistas. Muchos de los datos y declaraciones procedentes de una entrevista tendrán que comprobarse antes de utilizarlos, pero en muchos contextos las entrevistas siguen siendo una forma útil de recoger hechos. A continuación, los resultados de las entrevistas deben compilarse y documentarse de un modo que facilite el análisis y el aseguramiento de calidad, por ejemplo agrupando por separado el material constituido por los hechos; los problemas, las causas y las consecuencias que se mencionen, y las propuestas formuladas (condiciones, criterios, causas, consecuencias y recomendaciones potenciales).

5. Seminarios y audiencias

A menudo se utilizan seminarios en las diferentes fases de una auditoría del rendimiento, sobre todo cuando hay que debatir observaciones y conclusiones preliminares. Por ejemplo, los seminarios pueden servir para:

- obtener conocimientos acerca de una área especializada,
- debatir problemas, observaciones y posibles medidas,
- expresar argumentos a favor y en contra de diferentes criterios y perspectivas.

Los seminarios tienen la ventaja de reunir a gran número de personas que representan una amplia gama de conocimientos y perspectivas. Esto permite conocer mejor el área en cuestión. Sin embargo, la organización y realización de seminarios y audiencias, que son semejantes a los seminarios, es una tarea exigente. Sin embargo, el objetivo de las audiencias consiste, de un modo mucho más específico, en invitar o convocar a las partes interesadas y a expertos para que expongan sus opiniones sobre el área que va a fiscalizarse.

6. Grupos especializados, técnicas grupales, grupos de referencia y expertos

Los grupos especializados son una selección de personas que se reúnen para discutir cuestiones y temas específicos. Se utilizan primordialmente para recoger datos cualitativos, es decir, información que proporcione perspectivas sobre los valores y opiniones de dichas personas durante el proceso o actividad que se fiscaliza. Las técnicas grupales se utilizan para obtener información sobre la ejecución de los programas de la Administración y los influjos ejercidos por éstos, tomando como base las perspectivas de los beneficiarios y otros implicados.

El patrón de las opiniones puede expresarse mediante un modelo de implicado. En la planificación de la auditoría podría utilizarse un estudio sobre los implicados, con objeto de identificar los principales grupos interesados en una acción determinada que desarrolle la Administración.

Los grupos de referencia están compuestos por personas procedentes o no de la EFS, y suelen estar formados por expertos y especialistas. A veces se utilizan para iniciar un proyecto de auditoría, o en el curso de la fiscalización, como fuente de distintas opiniones. Algunos expertos son consultores o empleados temporales de la organización.

En los grupos de referencia puede haber expertos empleados directamente por la EFS, consultores contratados por la entidad fiscalizada o expertos independientes (p. ej. investigadores académicos). El propósito de utilizar expertos consiste, por ejemplo, en poner a disposición del equipo de auditoría los conocimientos técnicos o las competencias esenciales para el logro de los objetivos de la auditoría. Esta clase de ayuda especializada tiene la ventaja de permitir que se adquiera con rapidez la información pertinente. Un inconveniente, sin embargo, es que puede resultar difícil juzgar la competencia de los expertos, obtener la competencia apropiada, comprobar su trabajo y evaluar los resultados que aporten los expertos.

7. Observaciones directas

Las observaciones directas no son habituales en la auditoría del rendimiento. Este método se emplea principalmente para obtener perspectivas acerca de la forma en que se lleva a cabo una operación, y para comprender dicha forma de actuar; obtener opiniones del personal sobre el terreno, y debatir y comprobar ideas, así como sumarse a otras informaciones, y compararlas con ellas.

En la tabla siguiente se exponen algunos de los métodos mencionados para la recogida de datos durante las auditorías/evaluaciones (fuente: Carter McNamara, 1998).

Método	Propósito global	Ventajas	Dificultades
Cuestionarios, encuestas, listas de com- probación	Cuando se necesita obtener, con rapidez y/o facilidad, gran cantidad de información que poseen las personas, de un modo que no resulte amenazador	– Puede respetarse el anonimato – realización barata – fácil de comparar y analizar – puede administrarse a muchas personas – puede obtener gran cantidad de datos – ya existen muchos modelos de	– Podría no obtenerse una retroalimentación cuidadosa – la redacción puede sesgar las respuestas de los clientes – son impersonales – en las encuestas pueden requerirse expertos en muestreo – no cuentan toda la historia
Entrevistas	Cuando se quiere en- tender por completo las impresiones o la experien- cia de alguien, o conocer mejor sus respuestas a los cuestionarios	– Obtener una gama completa de informacio- nes, en profundidad – desarrollar la relación con el cliente – puede ser flexible con el cliente	– Puede tardar mucho tiempo – puede ser de difícil análisis y comparación – puede ser cara – el entrevistador puede sesgar las respuestas
Revisión de la documen- tación	Cuando se desea una impresión acerca de la forma en que actúa el programa, sin interrumpirlo, a partir de una revisión de solicitudes, documentos financieros, memorand- ums, actas, etc.	– Brinda una información amplia y a lo largo del tiempo – no interrumpe el programa ni el compor- tamiento del cliente en el programa – la información ya existe – pocos sesgos de la información	– A menudo ocupa mucho tiempo – la información puede ser incompleta – es necesario tener una idea muy clara sobre lo que uno está buscando – medio no flexible de obtención de datos; los
Observación	Para recoger información exacta acerca de la forma en que actúa realmente un programa, sobre todo en lo referente a sus procesos	– Ver las actividades de un programa mientras están ocurriendo realmente – puede adaptarse a los acontecimientos mientras éstos se producen	– La conducta puede re- sultar difícil de interpretar – categorizar las ob- servaciones puede ser complicado – puede influir en la con- ducta de los participantes en el
Grupos especializado s	Explorar una cuestión en profundidad mediante el debate en grupo, p. ej. las reacciones ante una experiencia o una sugerencia, comprender las quejas frecuentes, etc.; útil en la	–Obtener con rapidez y fiabilidad impresiones frecuentes –puede ser un modo eficiente de obtener una información amplia y profunda en poco tiempo –puede transmitir infor- mación clave	– Las respuestas pueden resultar difíciles de analizar – se necesita un facilitador adecuado para que haya seguridad y para el cierre – es difícil programar la reunión de un conjunto de 6–8 personas

6. El análisis y la interpretación de la información

El análisis de los datos cuantitativos y cualitativos constituye un paso importante en todas las auditorías del rendimiento. Al analizar los datos (procedan de cuestionarios, entrevistas, grupos especializados, o tengan cualquier otro origen), los auditores tienen que comenzar por revisar los objetivos y la pregunta de la fiscalización. Esto ayudará a los auditores a organizar sus datos y centrar sus análisis. Cuando interpreten la información los auditores deben tratar de situarla en perspectiva, comparando los resultados con los criterios de auditoría o con lo que cabría esperar normalmente.

Es importante estudiar la información en profundidad y con amplitud. Un análisis de la auditoría del rendimiento debe basarse siempre en una comprensión adecuada de la actividad fiscalizada y sus condiciones de trabajo. Sin embargo, ningún análisis puede tomar en consideración todas las cosas. Cada análisis debe elaborarse con sentido común y con una visión realista de lo que se puede y se debe proponer.

Al analizar la información o los datos procedentes de las entrevistas, el primer problema que se plantea es clasificar en diferentes categorías o temas lo que se ha dicho. El auditor busca en sus entrevistas líneas comunes de la información, cosas que se ajusten entre sí, o ejemplos de un mismo problema, cuestión o concepto subyacente. En este sentido, puede utilizarse el análisis cualitativo (no numérico) para evaluar y para explicar el rendimiento de una entidad fiscalizada. Al leer los documentos, los auditores recogen información descriptiva y analizan sistemáticamente el texto y buscan lo que sea pertinente.

El análisis de la información es un proceso intelectual, creativo e iterativo, que incluye elementos tanto racionales como irracionales. Siempre implica reflexiones y discusiones, *brainstorming* y, primordialmente, técnicas no cuantitativas tales como el análisis de contenidos, el análisis comparativo, el análisis con la ayuda de equipos de expertos, etc.[76]

A continuación se exponen dos ejemplos de técnicas cuantitativas.[77]

---

[76] La mayoría de estos métodos se describen en libros como p. ej. Weiss, Carol H., *Evaluation: methods for studying programs and policies*, Upper Saddled River, N.J., Prentice Hall, 1998; y Roosi, Peter H., Freeman Howard E. y Lipsey, Mark W., *Evaluation A Systematic Approach*. 6a edición, Sage Publications Inc, Thousands Oaks, California, 1999.

[77] Véase por ejemplo *Quantitative Data Analysis*, GAO, 1992.

1. Estadísticas descriptivas para la comprensión de las distribuciones de datos

A menudo una distribución de datos puede expresarse mediante un gráfico (un diagrama de barras o una curva) que muestra todos los valores de una variable. Las estadísticas que describen las distribuciones de datos son potentes herramientas de análisis e informes acerca de la fiscalización.

En una distribución de datos existen tres dimensiones básicas que son importantes para un auditor:

- La "tendencia central" de la distribución de los datos (moda, mediana, media, nivel de cuartil, etc.).
- La amplitud (variabilidad o dispersión) de los datos (valores mínimos y máximos, colas, etc.).
- La forma de los datos (desviación estándar, distribución normal, distribución plana, distribución bi-modal, etc.).

Las distribuciones de datos pueden utilizarse para:

- identificar el nivel, la amplitud o la forma de los datos cuando esto sea más importante que una única cifra "promedio",
- decidir si un rendimiento variable cumple o no un criterio de fiscalización,
- interpretar la probabilidad de una distribución determinada para evaluar el riesgo; y
- valorar si los datos de la muestra son representativos de la población.

2. Análisis de la regresión

El análisis de la regresión es una técnica para valorar el grado en que están asociadas (correlacionadas) las variables. El análisis de la regresión puede utilizarse para:

- demostrar una relación cuya existencia se supone;
- identificar relaciones entre variables causalmente relacionadas que puedan explicar los resultados,
- identificar casos inhabituales que se aparten de los valores previstos, y
- efectuar predicciones acerca de los futuros valores.

Apéndice 2

Criterios de la auditoría del rendimiento

Los criterios de auditoría son niveles razonables y alcanzables de rendimiento en comparación con los cuales pueden evaluarse la economía, la eficiencia y la eficacia de las actividades. Reflejan un modelo normativo (es decir, deseable) con respecto a la materia que es objeto de revisión. Representan una buena práctica, o la mejor posible: la expectativa de una persona razonable e informada acerca de "lo que debería ser". Cuando los criterios se comparan con lo realmente existente, surgen los resultados de la auditoría. El cumplimiento o la superación de los criterios podrían indicar la "mejor práctica", pero el no cumplimiento de los criterios indicaría la posibilidad de introducir mejoras.

Éstos son algunos de los rasgos de los criterios adecuados:

Fiabilidad: Los criterios fiables permiten conclusiones coherentes cuando son utilizados por otro auditor en las mismas circunstancias.

Objetividad: Los criterios objetivos están exentos de cualquier sesgo del auditor o la dirección.

Utilidad: Los criterios útiles originan resultados y conclusiones que satisfacen las necesidades de información de los usuarios.

Comprensibilidad: Los criterios comprensibles se expresan con claridad y no dan pie a interpretaciones significativamente diferentes.

Comparabilidad: Los criterios comparables son coherentes con los utilizados en auditorías del rendimiento de otros organismos o actividades similares, y con los utilizados en anteriores auditorías de gestión dentro de la entidad fiscalizada.

Integridad: La integridad hace referencia al desarrollo de todos los criterios importantes que sean adecuados para evaluar el rendimiento.

Aceptabilidad: Los criterios aceptables son aquellos en los que suelen coincidir los expertos independientes en el campo, las entidades fiscalizadas, el poder legislativo, los medios de comunicación y el público en general.

Los criterios desempeñan una serie de importantes funciones para ayudar en la realización de una auditoría del rendimiento. Entre otras cosas:

- constituyen una base común para la comunicación dentro del equipo de auditoría y con la dirección de la EFS en lo referente a la naturaleza de la auditoría;
- constituyen una base para la comunicación con la dirección de la entidad fiscalizada;
- constituyen el fundamento de la fase de recogida de datos de la auditoría, y sirven de base sobre la cual construir procedimientos para la recogida de pruebas de auditoría; y
- proporcionan la base para los resultados de la auditoría, ayudando a implantar una forma y una estructura en las observaciones.

Su nivel de detalle y la forma que asumen determinará a menudo el grado en que los criterios son satisfactorios al servicio de estos usos.

No es realista esperar que estos sistemas, actividades o niveles de rendimiento en las áreas de la economía, la eficiencia y la eficacia cumplan siempre íntegramente estos criterios. Es importante darse cuenta de que la gestión satisfactoria no significa un rendimiento perfecto, sino que está basada en lo que una persona razonable podría prever, teniendo en cuenta las circunstancias de la entidad fiscalizada.

Los criterios de auditoría deben fijarse con objetividad. El proceso requiere una consideración racional y un juicio correcto. Por ejemplo, los auditores deben:

- Tener una comprensión general del área que va a fiscalizarse, y estar familiarizados con los documentos jurídicos y de otro tipo que sean pertinentes, así como los recientes estudios y auditorías efectuados en dicha área;
- Tener un conocimiento adecuado de las razones y el fundamento jurídico del programa o la actividad de la Administración que vaya a fiscalizarse, y de las metas y los objetivos fijados por el poder legislativo o la Administración pública;
- Tener una comprensión razonablemente adecuada de las expectativas de los principales implicados, y disponer de conocimientos especializados básicos; y
- Tener un conocimiento general de las prácticas y la experiencia en otros programas o actividades semejantes de la Administración que sean pertinentes.

Además, con frecuencia es útil recibir las observaciones de la dirección de la(s) entidad(es) fiscalizada(s) para desarrollar los criterios. A continuación el desacuerdo acerca de los criterios puede identificarse, debatirse y, quizás, solucionarse en una fase más temprana. Sin embargo, los hechos y argumentos presentados por la(s) entidad(es) fiscalizada(s) deben compararse con otros hechos y argumentos pertinentes (procedentes de otras fuentes, expertos, etc.).

Las metas fijadas por el poder legislativo o el poder ejecutivo a veces son vagas o contradictorias. En tales condiciones, los auditores podrían tener que interpretar las metas para que resulten más operativas o mensurables. Una posibilidad sería que los expertos y los implicados en el campo en cuestión respondiesen a preguntas tales como: ¿Cuál sería la mejor forma de interpretar y medir las metas y los objetivos? ¿Cuáles serían los resultados previsibles dentro de las condiciones existentes? ¿Cuál es la práctica comparable más conocida? Si las metas son contradictorias, una opción sería –si otras alternativas parecen inadecuadas- dividir el proyecto de auditoría en varios estudios secuenciales, que cubran una meta cada uno. En el caso de metas vagas o a largo plazo a veces sería posible establecer un ámbito un poco más estrecho, y buscar perspectivas a corto plazo (y criterios claros). También existen otras opciones.

Apéndice 3

Las pruebas y la documentación

1. Las pruebas de auditoría

Las pruebas de auditoría consisten en información recogida y utilizada para apoyar los resultados de auditoría. Las conclusiones y recomendaciones que aparecen en el informe de auditoría están fundamentadas en dichas pruebas.[78] Por consiguiente, los auditores de gestión deben reflexionar cuidadosamente acerca de la naturaleza y la cantidad de las pruebas que recojan. Todo el trabajo de campo deberá planificarse desde la perspectiva de adquirir pruebas que apoyen los resultados que aparecen en el informe definitivo.

Las normas de auditoría de la INTOSAI manifiestan que "Para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, al programa, a la actividad o a la función fiscalizada, deben aportarse pruebas adecuadas, pertinentes y razonables." *(NA 3.5.1)*.

1.1. Competencia de las pruebas

La prueba es competente (válida y fiable) si representa de hecho lo que se propone representar. La fiabilidad de las pruebas puede evaluarse tomando en consideración los siguientes factores:

- La corroboración aportada por las pruebas es una técnica poderosa para aumentar la fiabilidad. Esto implica que el auditor busque diferentes tipos de prueba que tengan diferentes orígenes.
- A menudo, con razón o sin ella, las pruebas originadas en el exterior de la entidad fiscalizada se consideran más fiables, a los efectos de la auditoría, que la información generada dentro de la propia entidad fiscalizada.

[78] Código de Ética y Normas de Auditoría de la INTOSAI, glosario.

- La prueba documental suele considerarse más fiable que la prueba oral.
- La prueba que tiene su origen en la observación o el análisis directos del auditor es más fiable que la prueba obtenida de modo indirecto.
- La fiabilidad de la información generada por la entidad fiscalizada estará parcialmente en función de la fiabilidad de la dirección/los sistemas de control interno de la entidad fiscalizada.
- La prueba oral corroborada por escrito es más fiable que la prueba meramente oral.
- Los documentos originales son más fiables que las fotocopias.

1.2 Pertinencia de las pruebas

La pertinencia exige que la prueba posea una relación clara y lógica con los objetivos y los criterios de la auditoría. Un enfoque de la planificación de la recogida de datos consiste en enumerar, para cada tema y cada criterio, la naturaleza y la localización de la prueba que se necesita, así como el procedimiento de auditoría que va a ejecutarse.

Suficiencia de las pruebas

El auditor deberá obtener las suficientes pruebas apropiadas de auditoría como para extraer conclusiones razonables que sirvan de base al informe de auditoría. La suficiencia es la medida de la cantidad de pruebas de auditoría, y el carácter apropiado es la medida de la calidad de las pruebas, su pertinencia con respecto a determinados criterios y su fiabilidad.

La prueba es suficiente cuando existe una prueba pertinente y fiable que alcance para convencer a una persona razonable de que los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría del rendimiento están fundamentados y garantizados. Al establecer si la prueba documental es suficiente, el auditor debe tener en cuenta la clase del documento.

Los factores que indican la fuerza de las pruebas requeridas en apoyo de una observación en auditoría del rendimiento son los siguientes:

- Nivel de importancia o significación de la observación,
- Grado de riesgo asociado con la adopción de una conclusión errónea,
- Experiencia obtenida en anteriores exámenes de fiscalización –u otras investigaciones- sobre el grado de fiabilidad de los registros y declaraciones de la entidad fiscalizada,

- Sensibilidad conocida de la entidad fiscalizada con respecto a un tema, y
- Coste de obtención de las pruebas, en comparación con los beneficios logrados a favor de la observación.

Las pruebas recogidas durante una auditoría del rendimiento pueden tener una naturaleza predominantemente cualitativa y exigir una amplia aplicación de criterio profesional. Por consiguiente, el auditor buscará generalmente pruebas confirmatorias en fuentes distintas, o pruebas de naturaleza diferente al efectuar evaluaciones y elaborar conclusiones.

Al planificar la auditoría, el auditor identificará la naturaleza, los orígenes y la disponibilidad probables de las pruebas de auditoría requeridas. El auditor deberá tomar en consideración factores tales como la disponibilidad de otros informes o estudios de fiscalización, y el coste de obtención de las pruebas de auditoría.

2. Características de las pruebas de auditoría del rendimiento

Los auditores tienen que ser conscientes de los problemas o debilidades potenciales de las pruebas de auditoría del rendimiento. Los problemas potenciales son los siguientes:

- Pruebas basadas en una única fuente (fiabilidad, validez, suficiencia);
- Pruebas orales carentes de documentación u observaciones de apoyo (fiabilidad);
- No sensibles al tiempo, es decir, demasiado viejas y que no reflejan los cambios (pertinencia);
- Prueba demasiado costosa de obtener en comparación con los beneficios que aporta (pertinencia y suficiencia);
- El origen de la prueba tiene un interés creado en el resultado (fiabilidad);
- las muestras recogidas no son representativas (pertinencia, validez, suficiencia);
- La prueba sólo puede relacionarse con un único hecho (validez, suficiencia);
- La prueba es incompleta, es decir, no demuestra una causa o un efecto (fiabilidad, suficiencia); y
- La prueba es contradictoria (fiabilidad).

Las pruebas pueden clasificarse, de acuerdo con el tipo al que pertenecen, en materiales, orales, documentales o analíticas.

2.1 Pruebas materiales

La observación de personas y acontecimientos, o el examen de bienes, son formas de obtener pruebas materiales. La prueba puede consistir en fotografías, tablas, mapas, gráficos u otras representaciones mediante imágenes. Una imagen de un estado inseguro es mucho más convincente que una descripción escrita.

Cuando la observación de un estado material es decisiva para lograr los objetivos de la auditoría, tendrá que ser confirmada. Esto puede lograrse haciendo que dos o más auditores lleven a cabo la observación, acompañados -si es posible- por representantes de la entidad fiscalizada.

2.2 Pruebas orales

Las pruebas orales asumen la forma de manifestaciones que, por lo general, proceden de encuestas o entrevistas. Estas manifestaciones pueden proporcionar importantes indicios que no siempre cabe obtener a través de otras formas de trabajo de auditoría. Son efectuadas por empleados de la entidad fiscalizada, beneficiarios y clientes del programa que se fiscaliza, expertos y consultores contactados para que aporten pruebas que confirmen la prueba en relación con una fiscalización, y miembros del público en general. Se requiere la confirmación de las pruebas orales si van a utilizarse como prueba y no como simple historial de base.

La confirmación de las pruebas orales puede efectuarse:

- Mediante confirmación por escrito del entrevistado,
- Mediante el análisis de múltiples fuentes independientes que revelen los mismos hechos, o
- Mediante comprobación posterior de los registros.

Al valorar la fiabilidad y pertinencia de las pruebas orales el auditor necesita tener en cuenta la credibilidad del entrevistado; es decir, el cargo, los conocimientos, la experiencia y la franqueza de la persona que se entrevista.

2.3 Pruebas documentales

La forma más común de pruebas de auditoría son las pruebas documentales de carácter material o electrónico. Puede ser externas o internas a la entidad fiscalizada. Las pruebas documentales externas

abarcan cartas o memorándums recibidos por la entidad fiscalizada, facturas de proveedores, arrendamientos, contratos, auditorías externas e internas y otros informes, y confirmaciones de terceros. Las pruebas documentales internas tienen su origen en la entidad fiscalizada. Incluye elementos como por ejemplo registros contables, copias de la correspondencia de salida, descripciones de puestos de trabajo, planes, presupuestos, informes y memorándums internos, estadísticas de resumen del rendimiento, y políticas y procedimientos internos.

La fiabilidad y pertinencia de las pruebas documentales tienen que valorarse en relación con los objetivos de la auditoría. Por ejemplo, la existencia de un manual de procedimientos no demuestra que el manual se ponga en práctica. Al igual que en el caso de las pruebas orales, hay que evaluar el cargo, los conocimientos y la experiencia del autor o del emisor del documento.

Los documentos que son consecuencia de los sistemas de control de la gestión (p. ej. el sistema contable) tendrán que evaluarse de conformidad con los controles internos que se aplican dentro de dicho sistema. Los auditores que deseen basarse en dichas pruebas deberán valorar los controles internos del sistema.

2.4 Pruebas analíticas

Las pruebas analíticas surgen del análisis y verificación de los datos. El análisis puede realizarse sobre cálculos, análisis de ratios, tendencias y patrones de datos procedentes de la entidad fiscalizada u otras fuentes pertinentes. También pueden efectuarse comparaciones con las normas obligatorias o con las evaluaciones comparativas propias del sector. El análisis suele ser numérico, por ejemplo, y toma en consideración los ratios entre productos y recursos, o el porcentaje del presupuesto que se ha gastado. Puede tener asimismo un carácter no numérico; por ejemplo, cuando se observa una tendencia coherente en la naturaleza de las reclamaciones realizadas con respecto a una entidad fiscalizada.

3. El proceso de prueba

La recogida de pruebas se lleva a cabo durante las fases de estudio previo y de examen de una auditoría. El trabajo realizado en la fase de estudio previo también forma parte de la prueba general.

Los auditores deberán:

- Examinar las características de los datos requeridos,
- Recoger datos pertinentes para el logro de los objetivos específicos de la auditoría,
- Recoger datos basados en los criterios de auditoría expuestos en el plan de trabajo de la auditoría,
- Recoger datos suficientes y convincentes que fundamenten lógicamente los análisis, observaciones, conclusiones y recomendaciones, y
- Aplicar la norma de prueba para establecer de forma satisfactoria "un equilibrio de probabilidades".

Las fuentes de pruebas se exponen en los párrafos siguientes.

3.1 Declaraciones políticas y legislación

Los auditores deben recoger documentos de política, directrices de funcionamiento, manuales, directivas ministeriales, delegaciones, etc., y examinar el trasfondo que ha conducido a su promulgación. Los auditores también tienen que tomar en consideración los cambios en la legislación y la serie de documentos que imponen la necesidad de efectuar cambios, es decir documentos presentados, recortes de prensa, reclamaciones, historiales de casos y discursos.

3.2 Datos publicados sobre el rendimiento de los programas

Los estados presupuestarios publicados de la entidad fiscalizada proporcionan datos sobre los objetivos y el rendimiento de los organismos. Incluyen una visión general de la entidad fiscalizada y proporcionan una información sobre su financiación y rendimiento.

3.3 Entrevistas

Las entrevistas pueden ser útiles, pero es necesario identificar a la persona correcta que facilite la información, y confirmar la información oral. Es esencial una sólida preparación a este respecto, y resulta útil una lista de interrogantes elaborada con antelación; en algunos casos, puede resultar efectivo suministrar con anterioridad esta lista al entrevistado.

3.4 Examen de archivos

La información procedente de los archivos aporta una prueba elocuente en apoyo de las recomendaciones. En los sistemas de registro de la entidad fiscalizada deberá obtenerse un listado de archivos. Además, la información de archivos que sea relevante para una área de

trabajo particular puede encontrarse en esa área de trabajo. Las entrevistas de auditoría también pueden ofrecer indicios sobre qué archivos es preciso buscar y revisar.

Los archivos útiles para la revisión son los que hacen referencia a:

- Planificación estratégica y operativa,
- Control de gestión,
- Actas de las reuniones de carácter ejecutivo,
- Reclamaciones y conflictos, y
- Revisiones y auditorías.

Las pruebas procedentes de archivos pueden proporcionar un sólido apoyo a los resultados. El examen de los archivos exige tiempo, y por lo general no pueden examinarse todos los archivos. Hay que decidir si se examina una selección al azar o una selección basada en el propósito de la investigación. Habitualmente se adopta esta última clase de selección, pero si hay tiempo suficiente, deberá examinarse una muestra al azar de otros archivos.

3.5 Informes y revisiones de la gestión

Los organismos públicos suelen generar diversos informes o revisiones de carácter interno que resumen para la alta dirección los temas de interés en cada momento, o que proponen alternativas de actuación. Los auditores deben localizar y analizar dichos informes. Las formas de identificar los informes incluyen las entrevistas y el examen de las actas de las reuniones de la dirección.

3.6 Bases de datos

La mayoría de los organismos públicos poseen algún sistema de información a la dirección que recoge la información pertinente para la realización de las operaciones. Estos sistemas son importantes fuentes de pruebas, sobre todo en la cuantificación de distintos asuntos.

3.7 Fuentes externas

Es posible que los organismos de mayores dimensiones tengan grandes bibliotecas especializadas pertinentes para sus áreas de responsabilidad. Puede resultar especialmente útil la búsqueda de bibliografía sobre los temas pertinentes y los términos claves.

3.8 Fuentes de la EFS

El auditor no debe pasar por alto las pruebas que se han recogido en las auditorías previas o a través de la recogida de información que sirve de apoyo a la planificación estratégica de la entidad fiscalizada.

3.9 Observación

El valor de la observación directa tampoco debe subestimarse. Una observación del comportamiento general del personal aporta información sobre la presión, la moral laboral o la falta de trabajo, sobre las cuales puede efectuarse a continuación un seguimiento, si se considera apropiado.

Sin embargo, es preciso realizar una cuidadosa consideración con objeto de seleccionar las actividades o instalaciones que van a inspeccionarse físicamente. Éstas tienen que ser representativas del área que se examina. Los auditores también tienen que ser conscientes de que las personas actúan de forma diferente cuando se las somete a observación.

Este tipo de pruebas pueden considerarse como "débiles" salvo que se confirmen. Las fotografías y las grabaciones de vídeo incrementan el valor de la observación directa. Se recomienda efectuar una descripción detallada por escrito de los resultados de las observaciones.

4. Documentación

Las normas de auditoría de la INTOSAI estipulan que: "Los auditores deben justificar documentalmente, de manera adecuada, todos los hechos relativos a la fiscalización, incluso los antecedentes y la extensión de la planeación, del trabajo realizado y de los hechos puestos de manifiesto" *(NA 3.5.5)*. También se ha afirmado que: "Una documentación adecuada es importante por diversas razones:

a) para confirmar y fundamentar las opiniones e informes del auditor

b) para incrementar la eficiencia y la eficacia de la auditoría

c) como fuente de información en la preparación de los informes o en la respuesta a las preguntas de la entidad fiscalizada o de otras partes interesadas

d) como prueba del cumplimiento por parte del auditor de las normas de auditoría

e) para facilitar la planeación y la supervisión

f) como ayuda al desarrollo profesional del auditor

g) como ayuda para garantizar que los trabajos delegados han sido realizados satisfactoriamente, y

h) como prueba del trabajo realizado, para futuras referencias *(NA 3.5.6)*.

Son documentos de trabajo todos aquellos documentos pertinentes que se recogen y generan durante una auditoría del rendimiento. Deberán incluir los documentos en los que se registran la planificación, el calendario y el alcance de los procedimientos de auditoría realizados, los resultados de la auditoría y las conclusiones extraídas de las pruebas de auditoría obtenidas. Los documentos de trabajo, por consiguiente, deben contener tres secciones como mínimo: planificación, ejecución e información.

Los documentos de trabajo sirven como vínculo de conexión entre el trabajo de campo y el informe de auditoría, y tienen que ser lo bastante completos y detallados como para permitir una comprensión de la auditoría. Por lo tanto, tienen que contener las pruebas acumuladas en apoyo de las opiniones, las conclusiones y los análisis que apoyan las recomendaciones del informe.

Los documentos de trabajo organizan y facilitan el acceso a la documentación probatoria, y de este modo:

- ayudan en la planificación y la realización de la auditoría;
- facilitan la dirección eficaz de las auditorías individuales y de la tarea de auditoría en su conjunto;
- colaboran en la supervisión y revisión del trabajo de auditoría; y
- registran las pruebas resultantes del trabajo de fiscalización realizado en apoyo de la opinión de auditoría.

El auditor debe adoptar los procedimientos apropiados para mantener la confidencialidad y la custodia segura de los documentos de trabajo, y debe conservarlos durante el período suficiente para cumplir los requisitos legales y profesionales de conservación de registros.

5. Es mejor ser vagamente correcto que estar equivocado con exactitud

Rara vez es posible que los auditores del rendimiento obtengan toda la información que necesitan. Los datos disponibles pueden ser inexactos, incompletos o contradictorios. En consecuencia, los auditores tienen que ser creativos para encontrar datos que describan con una corrección mínimamente razonable lo que aquellos están buscando. Quizás se pueda obtener estimaciones bien fundamentadas, o puede haber otros medios de hallar datos que sean útiles para el análisis práctico y la evaluación global. Datos menos precisos –combinados con deducciones lógicas y otras informaciones- a veces podrían bastar; por ejemplo, si lo que se desea es describir tendencias. Otra posibilidad consiste en que las entidades fiscalizadas y demás implicados confirmen que los datos menos precisos que se recogen proporcionan una imagen razonable y correcta de la realidad, es decir, la información recogida puede utilizarse como prueba de un tipo u otro, y como base de posteriores análisis y conclusiones generales.

La recogida de datos es siempre un compromiso entre el ideal (la mejor solución) y la realidad (la segunda o tercera mejor solución). De hecho, unas ambiciones demasiado elevadas en la búsqueda de datos completos, precisos y exactos pueden perjudicar la eficacia de una auditoría del rendimiento. Los esfuerzos por lograr exactitud pueden entrar en conflicto fácilmente con la ambición de realizar un análisis inteligente. La necesidad de exactitud, por consiguiente, siempre debe tener en cuenta aquello que es razonable, económico y pertinente a los efectos de la recogida de datos.

En consecuencia, en todos los casos los auditores del rendimiento deben tratar de ser prácticos en sus esfuerzos para recoger, interpretar y analizar datos. Es importante, sin embargo, que el lector del informe de auditoría esté informado acerca de la calidad de todas las informaciones que han sido recogidas, y de la forma en que han sido reunidas. Esto resulta incluso más decisivo en el caso de enfrentarse con datos menos precisos. Los auditores sólo deben extraer aquellas conclusiones que sean permitidas por la calidad de los datos.

Apéndice 4

Comunicación y aseguramiento de calidad

Relaciones externas y relaciones con las entidades fiscalizadas

El establecimiento de buenas y apropiadas relaciones con la entidad fiscalizada a menudo constituye un factor clave para el logro de auditorías eficaces y eficientes de los programas de la Administración o de un programa o una función de una entidad fiscalizada. El desarrollo y el resultado de la auditoría mejorarán si el equipo de auditoría consigue un contacto adecuado y fomenta la confianza, manteniendo un enfoque plenamente profesional a lo largo de la auditoría.

El personal de la EFS debe tratar de mantener buenas relaciones con todos los implicados, promover un flujo libre y franco de información, y llevar a cabo debates en una atmósfera de mutuo respeto y comprensión. La EFS tiene que utilizar con prudencia su capacidad de acceso a la información, y prestar la atención debida a las responsabilidades operativas en curso. La EFS deberá notificar con una antelación razonable a las entidades fiscalizadas su propósito de iniciar una auditoría, y tendrá que debatir el alcance general del estudio con los directivos pertinentes.

Relaciones con las entidades fiscalizadas

El director de la auditoría a cargo del estudio –o el líder del proyecto- es el que, normalmente, establece el contacto inicial con la(s) entidad(es) fiscalizada(s) para comunicarle(s) cuestiones como las siguientes:

- los objetivos, calendario, duración y tipo de fiscalización que va a efectuarse;
- las oficinas o regiones que se tiene la intención de visitar; y
- los nombres, cargos, números de teléfono, etc. del personal de auditoría y de una persona de contacto oficial dentro de la EFS con respecto a la auditoría.

Los objetivos de las reuniones o conferencias en el proceso inicial son:

- Establecer acuerdos adecuados de enlace en los niveles de dirección y de trabajo, que abarquen acuerdos para realizar gradualmente informes sobre posibles resultados;
- Garantizar que la(s) entidad(es) fiscalizada(s) comprende(n) claramente los objetivos y procesos de fiscalización, lo cual incluye una descripción de las capacidades de acceso y la protección de la confidencialidad;
- Describir las responsabilidades de la(s) entidad(es) fiscalizada(s) y aclarar las consultas o los malentendidos que puedan tener la(s) entidad(es) fiscalizada(s); y
- Llevar a cabo acuerdos administrativos referentes al equipo de auditoría, tales como acceso a los edificios, personal, archivos, sistemas y datos.

Al final de cada auditoría, deberá concertarse una entrevista de salida con los directivos de la(s) entidad(es) fiscalizada(s), por ejemplo para

- Debatir los resultados, conclusiones y recomendaciones provisionales de la auditoría, con la dirección de la entidad fiscalizada, y recibir los comentarios de la dirección sobre aquellos;
- Dar a la entidad fiscalizada la oportunidad de corregir los malentendidos y poner en tela de juicio las conclusiones y los resultados de la auditoría.

Sistemas de aseguramiento de calidad y de control de calidad

Las normas de auditoría de la INTOSAI estipulan que la EFS debe establecer sistemas que confirmen que los procesos de aseguramiento de una calidad integral han funcionado de modo satisfactorio; garantizan la calidad del informe de auditoría; y aseguran las mejoras de calidad y evitan la repetición de los puntos débiles. La EFS debe poner en práctica políticas y procedimientos de aseguramiento/control de calidad tanto en la EFS como en cada auditoría. El aseguramiento de calidad hace referencia a políticas, sistemas y procedimientos establecidos por la EFS para mantener un nivel elevado en la actividad de fiscalización. También se refiere a los requisitos aplicables a la dirección de los encargos de fiscalización en el día a día. El control de calidad, en cambio, hace referencia a las revisiones efectuadas para evaluar el sistema de aseguramiento de calidad o los proyectos de fiscalización ejecutados.

Actividades de aseguramiento de calidad de la EFS

Como parte de las obligaciones legales y profesionales de la EFS ésta debe establecer y apoyar los adecuados sistemas de aseguramiento de calidad. Los sistemas abarcan la estructura, las políticas y los procedimientos diseñados para proporcionar a la EFS el adecuado aseguramiento de que el trabajo efectuado por la EFS cumple los requisitos y las normas profesionales. Las actividades de aseguramiento de calidad incluyen lo siguiente:

- Garantizar la calidad de la planificación; hay que revisar la planificación de las tareas seleccionadas para asegurar que se presta la consideración adecuada a todas las materias consideradas como esenciales.
- Garantizar la calidad del trabajo en curso; el trabajo en curso debe estar sujeto a una revisión continuada. Esta revisión es esencial para el mantenimiento de la calidad de las tareas de auditoría, y para promover el aprendizaje y la retroalimentación.
- Garantizar la calidad de la auditoría finalizada; todas las tareas acabadas deberán revisarse antes de firmar los informes.

Los procedimientos de aseguramiento de calidad deberán diseñarse de un modo que garantice que todas las auditorías se llevan a cabo de conformidad con las normas de auditoría pertinentes. Los objetivos de los procedimientos de aseguramiento de calidad deben incluir:

- la competencia y la honradez profesional,
- la supervisión y la asignación de personal a las actividades,
- orientación y asistencia,
- evaluación de los clientes, y
- adjudicación de responsabilidades administrativas y técnicas.

Las políticas y los procedimientos generales de aseguramiento de calidad de la EFS deberán darse a conocer a su personal de un modo que permita un aseguramiento razonable de que las políticas y los procedimientos se comprenden y se ejecutan. Éstos son algunos de los hechos y elementos del trabajo de fiscalización que exigen una atención especial por parte de los directores de la auditoría y de los directores de la EFS:

Planificación de la auditoría y del presupuesto

El director de la auditoría debe tener en cuenta factores tales como la calidad, los recursos y el calendario en la planificación de la auditoría. Los presupuestos consisten en asignaciones a salarios, viajes, consultores y otros costes directos.

Utilización de consultores

Si la EFS busca el asesoramiento de expertos externos, las normas de ejercicio de la debida atención y la confidencialidad de la información se aplicarán a estos casos.

Supervisión y ejecución de la auditoría

Los directores deberán garantizar que las auditorías se llevan a cabo dentro de los límites presupuestarios y temporales, ampliando el presupuesto en caso necesario. El director de la auditoría debe ser consciente de los riesgos que ponen en peligro la conclusión de la fiscalización en el momento fijado, y garantizar que el trabajo de auditoría es pertinente para los objetivos y el alcance de la auditoría. El desarrollo del proceso de recogida de datos y del trabajo de análisis tiene que someterse a control. El director de la auditoría debe garantizar que los equipos de auditoría están capacitados para mantener relaciones correctas y adecuadas con la(s) entidad(s) fiscalizada(s) y otros implicados.

Información sobre el avance e información sobre la auditoría

El director de la auditoría deberá informar a la dirección de la EFS sobre el avance de la auditoría, donde figuren recomendaciones acerca de acciones correctoras en caso necesario. El director también debe garantizar que los informes de auditoría del rendimiento cumplan las normas de información.

Programa de revisión del aseguramiento de calidad – revisiones externas e internas

Un programa de revisión del aseguramiento de calidad consiste en una serie de revisiones externas e internas sobre las actividades efectuadas por la EFS: evalúa la calidad general del trabajo que se ha llevado a cabo, y abarca diversos temas y perspectivas. Por consiguiente, el programa tiene que ser flexible. Los resultados del programa deberán comunicarse a la dirección de la EFS como mínimo una vez al año (con un elevado volumen de auditorías del rendimiento). Una revisión de aseguramiento de calidad puede examinar la fidelidad con que se pongan en práctica las políticas y los procedimientos, e identificar áreas donde exista la oportunidad de efectuar mejoras en estos procedimientos y políticas, o evaluar la calidad del trabajo realizado para cumplir los objetivos especificados o satisfacer las perspectivas de los implicados. Las revisiones de aseguramiento de calidad tratarán

normalmente tanto la fidelidad a los procesos especificados como la calidad del trabajo realizado. El informe sobre el programa de revisión del aseguramiento de calidad deberá resumir los resultados de todas las revisiones, incluyendo las tareas seleccionadas (cantidad y tipo), los resultados y las posibles recomendaciones.

Aseguramiento de calidad y desarrollo de la calidad

Es importante que todas las actividades de aseguramiento/control de calidad tengan un alto grado de legitimación entre los auditores, y que los procedimientos y sistemas no sean demasiado complicados. Además de las actividades de aseguramiento y control de la calidad, quizás la manera más eficaz de promover la calidad en el trabajo de auditoría consiste en seleccionar personal competente y crear condiciones de trabajo que (i) estimulen el desarrollo de la calidad, (ii) mejoren la apertura y la delegación dentro de la organización, y (iii) alienten el sentido de responsabilidad propio de los auditores. En una actividad basada en la información y de carácter profesional como la auditoría del rendimiento, suele ser más importante apoyar a los equipos de auditoría en su trabajo, en vez de supervisarlos en el sentido tradicional del término.

Apéndice 5

Auditoría del rendimiento y tecnología de la información

Introducción[79]

La tecnología de la información (TI) está siendo utilizada cada vez más en la planificación, la ejecución y el control de programas dentro del sector público. Compartir o integrar información entre organismos plantea temas tales como el riesgo de infracciones de la seguridad y el manejo no autorizado de información. Los auditores no sólo deben conocer los usos de la TI sino también desarrollar estrategias y técnicas que aseguren a los interesados la rentabilidad del uso de la TI, la seguridad de los sistemas, la existencia de los adecuados controles del proceso, y la integridad y exactitud de los outputs. Con anterioridad era frecuente que la auditoría del rendimiento se centrase en cuestiones tales como la planificación, el desarrollo y el mantenimiento de sistemas individuales de TI. En la actualidad la perspectiva es más amplia. Los sistemas de TI se consideran primordialmente como componentes importantes en todos los programas de la Administración (gobierno electrónico). El cambio de perspectivas tiene consecuencias para la auditoría del rendimiento en el área de la tecnología de la información.

El valor de los buenos sistemas de TI consiste en que pueden mejorar la economía, la eficiencia y la eficacia de los programas existentes y contribuir a la mejora de los servicios públicos. Los sistemas de TI podrán constituir un mecanismo eficiente y eficaz de realización de programas. Disponen del potencial necesario para prestar los servicios actuales a un precio más reducido, y proporcionan una gama de servicios adicionales, entre los que se incluyen la información sobre el rendimiento de los programas, con una eficiencia, una seguridad y

[79] Este apéndice se basa en documentos procedentes del Comité de TI de la INTOSAI, y en las directrices de auditoría del rendimiento propuestas por la ASOSAI. También se ha tenido en cuenta la experiencia de EFS individuales.

una capacidad de control mayores que las existentes en los sistemas manuales. Sin embargo, los sistemas de TI también pueden provocar importantes errores sistémicos, con un influjo sobre el rendimiento del organismo público mucho mayor del que se daría en los sistemas manuales.

Este apéndice pone de relieve diversas consideraciones importantes para la auditoría del rendimiento en un entorno de TI, y no se propone sustituir las directrices detalladas que las EFS necesiten crear para evaluar el entorno de TI de las entidades fiscalizadas.

El enfoque de la auditoría del rendimiento en un entorno de TI deberá abarcar los siguientes procesos interrelacionados:

- Comprender los sistemas de TI de las entidades fiscalizadas y determinar su importancia para el objetivo de la auditoría del rendimiento,
- Identificar el grado de fiscalización de los sistemas de TI requerido para lograr el objetivo de la auditoría del rendimiento (p. ej. fiscalización de los procesos de inversión en TI y sus vinculaciones con las estrategias empresariales, fiscalización del desarrollo de sistemas; auditoría de los controles del entorno y de las aplicaciones) y emplear auditores especializados en sistemas de información/TI para llevar a cabo la tarea; y
- desarrollar y utilizar, en su caso, técnicas de auditoría asistida por ordenador para facilitar la auditoría.

Una auditoría del rendimiento en un entorno de TI deberá:

- Evaluar si los sistemas de TI mejoran la economía, la eficiencia y la eficacia de los objetivos del programa y de su dirección, sobre todo en relación con la planificación, la ejecución, el control y la retroalimentación referentes a los programas.
- Determinar si los resultados del sistema cumplen los parámetros establecidos de realización de calidad, servicio y coste;
- Identificar las deficiencias en los sistemas de información y los controles de IT, y las consecuencias resultantes sobre la eficiencia, economía y eficacia del rendimiento;
- Comparar las prácticas de desarrollo y mantenimiento de los sistemas de TI de la entidad fiscalizada con las principales prácticas y normas;
- Comparar la planificación estratégica de TI, la gestión de riesgos y las prácticas de gestión de proyectos de la entidad fiscalizada con las principales prácticas y normas, incluidas las prácticas de gobernanza empresarial.

Un modelo de alto nivel para fiscalizar la utilización de TI

Al fiscalizar la utilización de TI en programas empresariales, el auditor necesita centrarse en determinados aspectos. En sentido amplio, es posible identificar los componentes siguientes en un modelo de alto nivel para fiscalizar cuestiones de TI:

- Los requisitos de la Administración y otras exigencias referentes a la utilización de TI en los servicios de la Administración pública.
- Las estrategias de mejora de actividades y de procesos de decisión basados en TI por parte de la Administración y referentes a proyectos de inversión en mejora de actividades de la Administración tomando como base la TI (ejecución de la TI).
- Proyectos de desarrollo de la Administración, ejecución y mantenimiento de actividades/programas basados en TI, sistemas de TI e infraestructura de TI, incluidos aspectos de seguridad, honradez, control, etc.
- Utilización de los sistemas de TI por parte de los clientes, incluidos los aspectos de capacidad de uso y la interacción entre usuarios y sistemas de TI.
- La eficacia a largo plazo de los sistemas de TI y el apoyo de la TI a los programas empresariales (rentabilidad de la utilización de TI).
- El apoyo de diferentes protagonistas en cuestiones relacionadas con la TI y entregadas a organismos de la Administración pública, incluidos temas como por ejemplo normas de TI, tecnología de la TI, etc.
- Los principales protagonistas que influyen sobre la Administración y sus organismos en cuestiones relacionadas con la TI, por ejemplo tendencia de la TI, conocimientos sobre TI, etc.

Aspectos del rendimiento de la fiscalización en un entorno de TI

En muchos casos el tema más importante de la auditoría consiste en determinar si el sistema de TI ha mejorado la eficiencia con la que la entidad fiscalizada gestiona sus programas, y si el sistema de TI tiene consecuencias beneficiosas para los implicados.

También puede esperarse que el auditor evalúe si los sistemas de TI han facilitado una gestión mejorada del programa. Éstas son algunas de las áreas que hay que tomar en consideración:

- La vinculación del proceso de inversión en TI –especialmente el sistema de innovación de la entidad fiscalizada para crear, procesar y decidir acerca de las propuestas de inversión en TI- con los procesos de estrategia empresarial, dirección y planificación;
- La TI debe apoyar los objetivos y la estrategia empresarial de la entidad fiscalizada y, por consiguiente, es parte integrante de sus operaciones;
- Las actividades de TI exigen un personal de alta cualificación;
- La contribución de la TI a las actividades se mide en términos de eficiencia operativa;
- Es posible que las ventajas de la TI no se consigan sin la realización de los cambios adecuados; y
- Quizás resulten más difíciles de aplicar las mediciones habituales de la rentabilidad.

Además de evaluar si los sistemas de TI son rentables, también cabe esperar que el auditor del rendimiento mida si el entorno de TI ha contribuido a la transparencia, la rendición de cuentas y la adecuada gobernanza.

La auditoría también puede contener temas de TI más especializados, p. ej. desarrollo de sistemas de TI y su gestión operativa.

Una auditoría del rendimiento que implique desarrollo de sistemas de TI

Una auditoría del rendimiento que implique el desarrollo de sistemas de TI deberá determinar si la entidad fiscalizada

- Posee la adecuada aprobación ejecutiva para el desarrollo del sistema de TI, es decir, la dirección de la TI se ajusta a la gobernanza empresarial de la entidad fiscalizada;
- Tiene instalados los procesos apropiados de dirección de proyectos que sirvan para gestionar el proyecto;
- Ha cumplido los objetivos requeridos de tiempo, coste, funcionamiento de sistemas y rentabilidad;
- Emplea una metodología apropiada de desarrollo de sistemas; y
- Tiene instalados procesos, incluida la implicación de auditores internos, que garanticen que el nuevo sistema incluye todos los controles e itinerarios de auditoría que sean necesarios, y es probable que cumpla los requisitos de la entidad fiscalizada y los implicados en ésta.

En la lista siguiente aparecen algunos de los aspectos más importantes que se espera que tome en consideración el auditor, y que deberán ser modificados en la forma requerida por la entidad específica que se fiscalice:

- la dirección estratégica y operativa de TI, incluida la seguridad de que la TI está incluida en la gobernanza empresarial general de la entidad fiscalizada;
- la dirección de proyectos de TI, incluido el historial de la entidad fiscalizada en el cumplimiento de los plazos legislativos y de otras clases;
- las prácticas de dirección de riesgos en relación con la TI;
- diseño, desarrollo y controles de mantenimiento de los sistemas de TI;
- cumplimiento de las normas, incluidas las normas externas;
- controles de aplicación;
- controles de proceso, incluidos los itinerarios de fiscalización;
- acuerdos de continuidad empresarial;
- integridad de los datos, que incluye el muestreo de datos (posiblemente utilizando técnicas de auditoría asistidas por ordenador (CAAT));
- controles de acceso y seguridad física y lógica de redes y ordenadores, incluidos cortafuegos de Internet;
- controles para protegerse del software ilegal;
- dirección y medición del rendimiento; y
- otros asuntos que surjan durante la auditoría.

Al efectuar la evaluación el auditor podrá:

- revisar archivos y otros documentos pertinentes para el desarrollo y el funcionamiento de los sistemas de TI;
- utilizar un paquete de software adecuado para probar los controles centrales y en red del sistema informático;
- probar una muestra de transacciones (incluido el uso de CAAT) para validar los sistemas y controles pertinentes; y
- entrevistar al Auditor General y a los miembros clave del personal.

Planificación

Como ocurre en toda auditoría, es necesario planificar la auditoría del rendimiento en un entorno de TI. El proceso de planificación debe integrar los objetivos de la auditoría en los objetivos de la entidad fiscalizada referentes a la adopción/introducción de sistemas de TI, y deberá incluir aspectos de la fiscalización relacionados con la seguridad, los controles y la rentabilidad. La fase de planificación también tiene que identificar los sistemas de TI, sus funciones en los programas, los sistemas informáticos y los paquetes de software utilizados por la entidad fiscalizada. Durante esta fase los auditores también necesitan identificar los principales riesgos potenciales de los sistemas de TI.

La auditoría del rendimiento en un entorno de TI requiere competencias especializadas, y hay que dedicar a esta tarea un personal formado de manera específica en competencias de TI, sistemas de información, auditoría y contabilidad. Quizás sean necesarios los servicios de consultores externos para las áreas técnicas más especializadas. La EFS también necesita tomar en consideración la adquisición de las herramientas apropiadas de hardware y software. El personal de la EFS requerirá una amplia formación para mantenerse al día de los avances tecnológicos y de las técnicas de fiscalización de la TI.

Técnicas de Auditoría Asistidas por Ordenador

Los auditores están utilizando cada vez más las Técnicas de Auditoría Asistida por Ordenador (CAAT). Estas técnicas utilizan programas de software adaptados específicamente para ayudar en la ejecución de la auditoría. Pueden utilizarse para el muestreo de datos de transacciones del sistema y para probar el sistema en conjunto. Las herramientas de CAAT pueden desarrollarse para:

- acceder y extraer información de las bases de datos de la entidad fiscalizada;
- totalizar, resumir, clasificar, comparar y seleccionar a partir de grandes volúmenes de datos de conformidad con criterios específicos;
- tabular, comprobar y realizar cálculos sobre los datos;
- llevar a cabo muestreos, procesos estadísticos y análisis;
- facilitar informes diseñados para satisfacer determinadas necesidades de auditoría;

- facilitar la planificación y el control de la auditoría, p. ej. documentos de trabajo de auditoría electrónica que apoyen una indexación, una revisión y una información eficaces;
- realizar encuestas a través de cuestionarios por Internet;
- incrementar el análisis de las pruebas y los resultados de la auditoría.

Las CAAT pueden utilizarse para recoger datos, validar los procesos del programa o analizar los datos. Los auditores deberán desarrollar estas técnicas y formar al personal de la entidad fiscalizada. Estas herramientas automatizadas de fiscalización deben desarrollarse/modificarse teniendo presente el entorno de TI en la entidad fiscalizada y los objetivos de la auditoría. Las CAAT también pueden utilizarse en las auditorías del rendimiento tanto en entornos de TI como fuera de ellos.

Información

El informe de auditoría del rendimiento debe elaborarse con el propósito de reducir al mínimo el uso de terminología técnica para que la TI sea fácil de entender por la dirección, los miembros del poder legislativo y el público en general. Cuando el uso de términos técnicos sea inevitable, deberán explicarse. Los informes de auditoría deberán publicarse en los sitios web de la EFS o en CD, para que los informes tengan una amplia distribución.

Apéndice 6

Auditorías del rendimiento en actividades con una perspectiva ecológica

1. Introducción

A lo largo de los últimos 20 años la conciencia general acerca de los temas ecológicos ha crecido rápidamente, y se ha otorgado un relieve especial a materias como la disminución de la capa de ozono, la destrucción de los bosques tropicales y el calentamiento global. El conocimiento y la experiencia cada vez mayores que se han adquirido acerca de los asuntos medioambientales durante este período han llevado a replantear la función y las responsabilidades de las Administraciones públicas (nacionales y locales, y sus organismos vinculados) y las empresas. Éstos son algunos de los cambios decisivos que se han producido:

- El incremento de las reglamentaciones ecológicas por parte de las autoridades estatales o locales.
- El coste creciente de la protección ecológica tanto en el sector privado como en el público. Han aumentado los recursos que gastan ambos sectores en el control de la contaminación, y las entidades empresariales y públicas están buscando las maneras más rentables de afrontar estas cuestiones.
- La conciencia ecológica de las entidades financieras, nacionales e internacionales. La presión y los controles a que están sometidas estas entidades impulsan a Administraciones y empresas a prestar una atención más profunda a los temas ecológicos.
- Después de la Conferencia sobre el Medio Ambiente celebrada por las Naciones Unidas en Río de Janeiro, los gobiernos y las empresas de todo el mundo han mostrado mayor preocupación por el desarrollo sostenible.

El creciente interés en que las organizaciones que dañan el medio ambiente tengan que rendir cuentas de sus actos ha llevado a exigir que

se informe acerca de las consecuencias de dichos actos. A su vez, han crecido las expectativas de que las declaraciones efectuadas en estos informes ecológicos estén obligadas a someterse a una fiscalización independiente. Debido a las implicaciones que tales expectativas tienen para las EFS, la INTOSAI se hizo cargo de esta cuestión.

En el XV INCOSAI, en El Cairo (1995), se decidió que, utilizando como base las Normas de Auditoría de la INTOSAI, el Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ecológica de la INTOSAI crease una guía que contuviese directrices y metodologías para la realización de auditorías con una perspectiva ecológica. El resultado del trabajo, "Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental", fue aprobado en el XVII INCOSAI, en Seúl (2001).[80] El propósito de la guía es proporcionar a las EFS una base de comprensión de la naturaleza de dicha fiscalización, tal como se ha desarrollado hasta ahora en el ámbito de la Administración pública. Esta base aspira a constituir un punto de partida a partir del cual crear un enfoque que permita el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones de auditoría ecológica en el contexto de la jurisdicción correspondiente a cada EFS.

El término "auditoría ecológica" es una etiqueta cómoda que suele utilizarse para describir multitud de actividades –por ejemplo, auditorías de dirección, certificación de productos, medidas de control de la Administración y muchas otras– que tienen escasa o ninguna relación con una auditoría externa. A menudo las EFS también llevan a cabo actividades que, por definición, no son auditorías, pero contribuyen a una mejor Administración pública. En este apéndice el término "auditoría ecológica" se emplea exclusivamente en el contexto de la fiscalización externa independiente.

En el XV INCOSAI (El Cairo) se acordó que la auditoría ecológica, en principio, no es diferente del enfoque de fiscalización tal como lo practican las EFS, y puede abarcar todos los tipos de auditoría. En este contexto la fiscalización puede dedicarse, por ejemplo, a establecer cuáles son los activos y pasivos ecológicos, el cumplimiento de la legislación y los convenios-nacionales e internacionales- y las medidas instituidas por la entidad fiscalizada para promover la economía, la eficiencia y la eficacia. Por consiguiente, a veces resulta más fácil referirse a la auditoría del rendimiento con una perspectiva ecológica.

---

[80] Esta breve presentación se basa en gran medida en dicha guía y en otros documentos e informes del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ecológica de la INTOSAI. También se ha tenido en cuenta la experiencia de EFS individuales.

2. Aplicación del Código de Ética y las Normas de Auditoría de la INTOSAI

El Código de Ética y las Normas de Auditoría de la INTOSAI reflejan un consenso acerca de las mejores prácticas entre las EFS. Por lo tanto, es evidente que las normas codifican las prácticas profesionales de general aceptación, que se aplican en la realización de auditorías externas independientes, lo cual también puede incluir la auditoría de actividades con una perspectiva ecológica. De ello se deduce que una EFS -en la medida más amplia que sea adecuada- debe tener en cuenta las Normas de Auditoría de la INTOSAI al planificar, realizar e informar sobre una auditoría ecológica.

2.1 El postulado básico de pertinencia y sus consecuencias para la auditoría del rendimiento con una perspectiva ecológica

La EFS debe tomar en consideración el cumplimiento del Código de Ética y las Normas de Auditoría de la INTOSAI en todas las materias que se definan como importantes. Cada EFS tiene que implantar una política que garantice que las auditorías ecológicas sean de alta calidad. La EFS debe reconocer la naturaleza global de los asuntos ecológicos y promover auditorías del rendimiento con una perspectiva ecológica.

Los programas o entidades de la Administración que ejercen un influjo sobre el medio ambiente pueden clasificarse en los tres grupos siguientes:

- Programas y entidades cuyas actividades afectan directa o indirectamente al medio ambiente.
- Programas o entidades cuyas actividades pueden afectar directa o indirectamente la formulación de políticas y reglamentaciones ecológicas, en el ámbito internacional, nacional o local.
- Programas o entidades cuyas tareas implican la capacidad de supervisar y controlar las actividades medioambientales de otras.

La Administración es la responsable de determinar qué información necesita para comprobar que está cumpliendo sus objetivos ecológicos. Además, las autoridades ejecutivas (los organismos de la Administración) y sus directivos son directamente responsables de la corrección y suficiencia de la información sobre el influjo de la entidad sobre el medio ambiente, ya sea en lo relacionado con el rendimiento financiero, los activos o pasivos, el cumplimiento de la legislación u otras disposiciones relacionadas con su rendimiento.

Sin embargo, es probable que surjan en la práctica situaciones donde no exista la legislación pertinente que ordene la divulgación de la información ecológica pertinente, o en las que no se comunique tal información por algún otro motivo. En ese caso la EFS deberá informar de esta carencia, y también puede tomar en consideración los posibles efectos que tenga sobre su informe de auditoría.

El ámbito completo de la auditoría del sector público, de regularidad (financiera y de cumplimiento) y auditoría del rendimiento, se aplica asimismo a la auditoría ecológica. La auditoría del rendimiento de las actividades ecológicas puede evaluar, por ejemplo:

- si los programas ecológicos están adecuadamente preparados,
- si las políticas y los programas ecológicos se llevan a cabo de un modo económico, eficiente y eficaz,
- si los programas ecológicos se controlan y evalúan de forma apropiada,
- si los programas ecológicos son eficaces.

La auditoría ecológica añade un desafío especial a las funciones en expansión de los auditores y a la responsabilidad de éstos de mejorar y desarrollar nuevas técnicas y metodologías para verificar si la entidad fiscalizada está utilizando medidas del rendimiento razonables y válidas.

2.2 Las normas generales de auditoría de pertinencia y sus consecuencias

El auditor y la EFS deben ser, y debe considerarse que son, independientes y objetivos en la realización de auditorías ecológicas. El auditor y la EFS deben poseer asimismo la competencia requerida. Cuanto más amplio es el mandato de la EFS y cuanto más discrecional es su naturaleza, más compleja será la tarea de garantizar la calidad de la gestión en todo el mandato. Esto se aplica directamente a la auditoría ecológica y a menudo puede conseguirse mediante el empleo de equipos u obteniendo la colaboración especial de expertos en ese campo. Si la EFS utiliza expertos medioambientales externos, debe tener el cuidado oportuno para asegurarse de la competencia de éstos.

Las EFS y sus auditores y otras personas que lleven a cabo auditorías ecológicas deben demostrar un adecuado conocimiento tanto de las cuestiones medioambientales como de la auditoría del rendimiento/la evaluación de programas.

2.3 Normas de trabajo de campo y de información

El auditor debe planificar la auditoría de un modo que garantice una fiscalización de alta calidad, y recoger información acerca del programa o de la entidad fiscalizada. En su caso, esto debe incluir asimismo información ecológica pertinente, por ejemplo:

- Leyes y reglamentaciones pertinentes
- Metas y objetivos fijados por el Parlamento o la Administración
- Las políticas, los objetivos y las prácticas establecidos por las entidades que van a fiscalizarse
- La existencia de activos y pasivos ecológicos, y los cambios que puedan haber ocurrido en ellos durante el período sometido a revisión.

El objetivo y el alcance de la auditoría ecológica deben definirse con claridad. Las necesidades específicas de la auditoría ecológica pueden exigir procedimientos adicionales para que puedan llevarse a cabo. Quizás resulte aconsejable apelar a especialistas de la EFS para revisar la planificación y el trabajo de campo desde una perspectiva ecológica.

3. Desarrollo de métodos y prácticas

Una EFS puede emprender auditorías ecológicas en virtud de su mandato de llevar a cabo auditorías de regularidad o del rendimiento. En las auditorías del rendimiento existen como mínimo cinco tipos distintos de centros de atención ecológica:

- Auditorías del control por parte de la Administración del cumplimiento de las leyes ecológicas,
- Auditorías del rendimiento de los programas ecológicos de la Administración,
- Auditorías del influjo ecológico de otros programas de la Administración,
- Auditorías de los sistemas de gestión del medio ambiente, y
- Evaluaciones de los proyectos de políticas y programas ecológicos.

Como la EFS no puede fiscalizar todos los programas o entidades implicados en esta cuestión, necesitará diseñar cuidadosamente una metodología que le permita extraer conclusiones fundamentadas sobre la forma en que una función o una actividad determinada se ejecuta en el país. Algunas de las herramientas que pueden emplearse son las visitas de campo, los cuestionarios y el muestreo estadístico.

3.1 Fiscalización del control por parte de la Administración pública

En muchos países existe un ministerio o departamento del medio ambiente (u otro órgano del poder ejecutivo) que se encarga de garantizar que las entidades públicas y/o privadas cumplen correctamente las leyes y los objetivos ecológicos. Estas leyes pueden encargar al ministerio de medio ambiente actividades de este tipo:

- Expedir autorizaciones que limiten la cantidad o la concentración de los vertidos contaminantes,
- Controlar el cumplimiento de esas autorizaciones,
- Controlar la situación del medio ambiente con objeto de identificar otras posibles infracciones de la reglamentación,
- Colaborar en la interpretación de la reglamentación, y proporcionar otras ayudas a las entidades reguladas para ayudarlas en su labor de cumplimiento, y
- Exigir la aplicación de las normas cuando se produzcan infracciones.

En algunos casos la Administración federal (nacional), estatal o de otros niveles puede delegar estas responsabilidades reguladoras del medio ambiente. Además, otros tipos de departamentos o ministerios -por ejemplo el ministerio de transportes o el de agricultura- pueden ejercer asimismo determinadas responsabilidades reguladoras del medio ambiente. A menudo se encarga a la EFS que examine en qué medida estos otros ministerios ejercen sus responsabilidades ecológicas.

Los datos necesarios para apoyar los resultados y las conclusiones quizás estén en una localización central y puede disponerse de ellos con facilidad. Lo más habitual, sin embargo, es que haya que recoger información importante en diversos lugares y en numerosas entidades tanto públicas como no gubernamentales. Una EFS debe ser consciente de que en muchos países se ha demostrado que los datos de cumplimiento de las reglamentaciones ecológicas son particularmente susceptibles a los errores. La inexistencia de datos ecológicos fiables puede convertirse en sí misma en un mensaje central del informe de la EFS.

3.2 Fiscalización del rendimiento

Una Administración puede estar facultada por la legislación u otra autoridad para llevar a cabo (o financiar a otras entidades para que lleven a cabo) diversos programas o actividades con objeto de proteger o mejorar el medio ambiente. Dicho programa o actividad:

- Puede ser responsabilidad de un ministerio, un departamento o uno o varios organismos de la Administración con un interés particular en el medio ambiente, o

- Puede ser responsabilidad, por ejemplo, de un departamento o un organismo de la Administración para la agricultura, a través de un programa de asistencia a los agricultores para que adopten prácticas que reduzcan al mínimo la contaminación.

Para una EFS puede resultar útil identificar los acuerdos internacionales en materia ecológica que hayan sido aprobados por el gobierno, y a continuación, identificar qué programas se han establecido para ponerlos en práctica. Hay que tener cuidado en la selección y la configuración de la auditoría de un programa ecológico de la Administración. Una EFS también puede considerar la posibilidad de centrar la atención en un único instrumento político principal, o en muchos instrumentos políticos diferentes. Al seleccionar una auditoría del rendimiento la EFS tiene que prestar una atención particular a la disponibilidad de datos suficientes, pertinentes y fiables. Al planificar la auditoría, la EFS deberá tomar en consideración los riesgos y la importancia del programa o actividad de la Administración, teniendo en cuenta los recursos implicados, la importancia del problema ecológico que va a tratarse, y la magnitud del efecto al que se aspira. Los auditores deben estudiar también si existen indicios de problemas de eficiencia y eficacia en el área que vaya a estudiarse.

Al considerar el ámbito y la metodología de fiscalización habrá que referirse a la disponibilidad de criterios de auditoría, sobre todo cuando el programa no está sujeto a requisitos legales. La EFS puede identificar maneras de comparar las actividades del programa con la mejor práctica de gestión, o con las prácticas utilizadas en programas ecológicos similares en el mismo país o en otros lugares. La EFS también puede informar sobre los logros del programa a lo largo del tiempo, en comparación con las metas propias del programa, o las metas o los puntos de referencia establecidos por expertos.

El auditor debe tener presente que los programas ecológicos pueden pretender influjos que:

- sean, cada uno de ellos, de pequeñas dimensiones, pero que en conjunto influyan a gran escala,
- tarden mucho tiempo en manifestar efectos apreciables, y
- se vean afectados por factores externos importantes (condiciones meteorológicas, etc.)

3.3 Fiscalización del influjo ecológico de otros programas de la Administración

Además de los programas cuyo fin principal sea proteger o mejorar el medio ambiente, todas las actividades afectan de un modo u otro al medio ambiente a través de su utilización de recursos o las consecuencias de sus demás actividades. Algunos programas de la Administración producen influjos significativos, que pueden ser positivos o negativos, voluntarios o involuntarios.

Los influjos ecológicos de las actividades pueden destacarse como parte de una auditoría del rendimiento de amplio espectro -sobre la economía, la eficiencia y la eficacia de una actividad de la Administración- o mediante un estudio de ámbito reducido que se centre exclusivamente en los influjos ecológicos.

La EFS puede revisar la adecuación de:

- La descripción del programa o actividad, su entorno y las condiciones de la base de referencia,
- La integridad de la gama de influjos clave que se hayan identificado,
- Los datos utilizados para evaluar la probabilidad de los influjos y su escala prevista, y
- Las propuestas de medidas para contrarrestar los influjos.

La EFS quizás desee comprobar por sí misma qué influjos puede tener sobre el medio ambiente una actividad de la Administración, su escala probable, y los valores que puedan asignarse a sus costes y beneficios. Los debates con expertos y las búsquedas de bibliografía permiten identificar las metodologías de evaluación que se emplean habitualmente. Puede resultar útil asimismo identificar y solicitar opiniones a los interesados decisivos (p. ej. residentes en el área afectada por la actividad, grupos claves de intereses ecológicos, y las organizaciones no gubernamentales existentes en ese ámbito) y a académicos especializados en las pertinentes metodologías de evaluación.

Desde el primer momento la Administración puede identificar medidas que contrarresten o reduzcan los influjos ecológicos. La fiscalización de la EFS puede referirse a si estas medidas

- Han sido establecidas y se ajustan a las mejores prácticas o a la mejor información o tecnología disponible, y no implican un coste excesivo, y
- han tenido el efecto preventivo al que se aspiraba, y en caso contrario, qué acciones ha adoptado la Administración.

En algunos casos quizás sea necesario que la contramedida sea adecuada para impedir o afrontar hechos de escaso riesgo pero con un influjo

importante, por ejemplo la liberación involuntaria de sustancias radioactivas. Los procedimientos para casos de accidente o de incidente quizás tengan que utilizarse pocas veces, pero es necesario que estén operativos en caso de necesidad. Cuando dichos procedimientos son importantes, una auditoría puede revisar

- los procedimientos,
- la formación del personal que intervenga,
- la frecuencia de comprobación de los procedimientos, y
- si están actualizados los necesarios acuerdos con terceros (proveedores, servicios de urgencias, etc.).

3.4 Fiscalización de los sistemas de gestión ecológica

Las organizaciones introducen sistemas de gestión ecológica para garantizar el establecimiento sistemático de políticas de mejora continuada del rendimiento ecológico, y el logro eficaz de los objetivos políticos. Al considerar la conveniencia de realizar o no una auditoría de los sistemas de gestión ecológica, la EFS debe identificar la política de la Administración en relación con el establecimiento de dichos sistemas. La EFS puede fiscalizar sistemas completos de gestión ecológica para ministerios específicos del Gobierno. De forma alternativa, la auditoría puede centrarse en uno o varios elementos pertenecientes a distintos ministerios, organismos u otras organizaciones dentro de la jurisdicción de la EFS. Este último enfoque es útil para afrontar asuntos a pequeña escala donde exista, sin embargo, la posibilidad de efectuar mejoras significativas en toda la Administración.

Una EFS puede tomar en consideración la posibilidad de fiscalizar e informar acerca del cumplimiento real de los objetivos fijados por la Administración. En dicha fiscalización la EFS podría investigar útilmente la forma en que actúa la Administración en comparación con las prácticas empleadas en otros lugares, y con los compromisos y prácticas que ha contraído el gobierno mediante acuerdos internacionales. Una EFS también puede analizar si el control de la Administración sobre los sistemas de gestión de los ministerios de medio ambiente y los informes de cumplimiento de las disposiciones ecológicas les permite rendir cuentas de modo suficiente ante el poder legislativo y el público en general acerca del cumplimiento de los objetivos claves de su actividad. La EFS podría realizar una fiscalización que identifique el nivel de rendimiento y los motivos que explican la no consecución de los objetivos.

3.5 Evaluación de las políticas y los programas propuestos

Es posible que se solicite a algunas EFS que expongan análisis o informen sobre propuestas de políticas o programas ante el poder legislativo de sus países. Puede ocurrir tal cosa, por ejemplo, cuando un poder legislativo nacional abandona el interrogante "¿El programa está actuando correctamente de conformidad con sus requisitos oficiales?" y pasa a una pregunta más básica: "¿Los requisitos oficiales de fondo necesitan modificarse para que sean más rentables o para mejorarlos en otros aspectos?" En estas circunstancias el poder legislativo puede solicitar a la EFS que analice propuestas alternativas sometidas a consideración.

Por lo general, este trabajo supone desafíos y riesgos. En particu- lar, los análisis de las propuestas de políticas o programas exigen a veces competencias especiales (personal con una formación especial, consultores, equipos de expertos, etc.) Incluso con estas competencias añadidas la naturaleza de estos análisis plantea riesgos para la EFS, sobre todo si se llega a pensar que está tomando partido en los debates sobre materias políticas. La EFS puede optar por las siguientes alternativas para reducir al mínimo dichos riesgos:

- Proporcionar información sobre hechos, y no efectuar juicios.
- Llegar a un consenso entre los expertos.
- Evaluar y comentar los análisis realizados por otras organizaciones.
- Declinar la solicitud de intervención.

4. Establecimiento de criterios de fiscalización

Una preocupación de las EFS en la realización de auditorías ecológicas consiste en determinar los criterios con respecto a los cuales se evaluarán las entidades o el programa fiscalizados. Es importante garantizar que los criterios elegidos –si se utilizan- sean de general aceptación como pertinentes, completos y comprensibles.

Una auditoría del rendimiento quizás tenga que basarse en criterios, en un sentido formal, que pueden tener un doble origen: "normativo" (basados en leyes, políticas y metas documentadas, normas de general aceptación, etc.) y "no normativo" (bibliografía académica, expertos, indicadores o medidas que utilizan entidades semejantes u otras entidades dedicadas a actividades similares, etc.). Véase apéndice 2.

El riesgo especial que afronta una EFS al realizar una auditoría ecológica es que los criterios que haya utilizado sean inaplicables,

inadecuados o sesgados. El máximo riesgo para la EFS procederá de la utilización de criterios con orígenes no normativos. Por otra parte, estas fuentes a menudo son necesarias y fructíferas cuando se requiere un análisis más profundo o más amplio. La prueba definitiva de los criterios elegidos es que (al igual que todos los criterios de fiscalización) sean objetivos y no subjetivos. Los criterios también tienen que garantizar la integridad de los indicadores del rendimiento empleados (y los indicadores de gestión tienen que ser pertinentes, comprensibles y fiables).

En el enfoque orientado a problemas, sin embargo, el uso de criterios de auditoría desempeñará un papel menos importante. En cambio, adquiere gran importancia la formulación de hipótesis correctamente fundamentadas.[81]

[81] Ver por ejemplo *Handbook in Performance Auditing. Theory and practice*, 1999.

Apéndice 7

Hacia un enfoque sistémico de la auditoría del rendimiento: un marco teórico

1. El enfoque sistémico de la fiscalización de la eficacia[82]

Los servicios públicos son complejos, y la creciente complejidad de los programas de la Administración incrementa la aparición de metas contradictorias y efectos colaterales involuntarios, que tienen su origen en funciones que se solapan o coinciden. Además, las decisiones más esenciales acerca de los programas públicos deben tomarse sin estar completamente seguros de que lograrán los objetivos establecidos, como mínimo no en el primer intento.

No es tarea fácil convertir las metas políticas en programas de gobierno ni diseñar y ejecutar medidas que obtengan los resultados deseados. Incluso el hecho de encontrar métodos adecuados para evaluar los resultados y la eficacia de las intervenciones de la Administración resulta difícil. Cada vez se cree en mayor medida que a menudo existe una gran distancia entre lo que se ha decidido políticamente y lo que más adelante se ejecutará y se logrará finalmente.

Por lo tanto, es esencial desarrollar modelos que ayuden a los auditores del rendimiento en sus esfuerzos por analizar y evaluar la ejecución y la eficacia de las intervenciones de la Administración. Un enfoque común en la auditoría del rendimiento es el llamado modelo de objetivos y medios (propósitos y métodos). En este modelo se considera que la ejecución es un proceso en el que los objetivos generales se desglosan en sub-objetivos o medios por parte de los ministerios o autoridades ejecutivas, que a continuación deberán rendir cuentas acerca de la forma en que gestionan y producen los servicios.

---

82 Para más información, ver *Towards A System-Oriented Approach In Performance Auditing: A Theoretical Framework*, Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (RRV), 1985.

El enfoque sistémico en la fiscalización de la eficacia, que se expone más adelante, tiene sus raíces en el modelo de objetivos y medios. También se basa en ideas y conceptos procedentes de la "teoría de sistemas", donde las actividades o los programas de la Administración son considerados como sistemas de elementos que interactúan y son funcionalmente interdependientes. Las reglamentaciones, los recursos, los órganos de la Administración, etc. son ejemplos de elementos que constituyen un sistema de este tipo de actividad gubernamental.

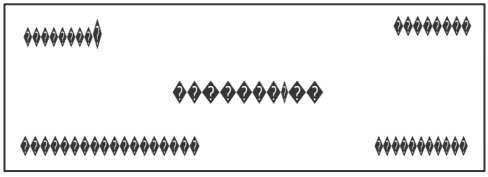
Definir como sistema una actividad gubernamental significa que los auditores del rendimiento tienen que aplicar una perspectiva totalizante. Al fiscalizar la eficacia de dichos sistemas no se pone tanto énfasis en la rendición de cuentas de los organismos individuales. El centro de atención consiste en la eficacia de los propios sistemas.

2. El modelo sistémico y las actividades de la Administración

A continuación se presenta el modelo sistémico, paso a paso.

2.1 La producción: primer componente del modelo

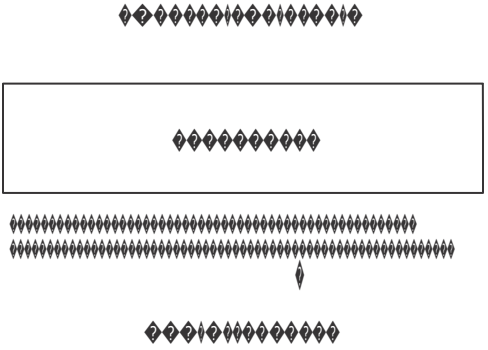
La producción se encuentra en el centro del modelo sistémico. En cualquier producción de servicios, la producción y el consumo se llevan a cabo al mismo tiempo. Por consiguiente, los clientes, el personal, los métodos de trabajo y los recursos forman parte en todos los casos del sistema de producción. Esto se aprecia en la figura siguiente.



El objetivo de la producción es prestar servicios a la sociedad, de un modo eficiente. Esto podría exigir, por ejemplo, un personal motivado y competente; la utilización racional de los recursos; buenas prácticas; clientes participativos y adecuadamente informados, etc.

2.2 La administración: segundo componente del modelo

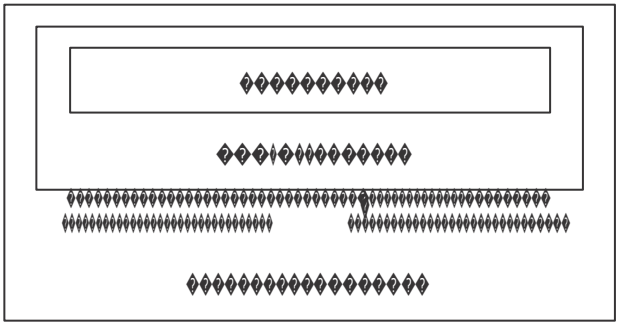
El funcionamiento del sistema de producción tiene lugar en el marco de una administración, y puede implicar a varios ministerios y numerosos departamentos y organismos, así como oficinas regionales y autoridades locales.



La función de los sistemas administrativos -asignar recursos, planificar y ejecutar actividades, controlar y evaluar el avance, etc.- consiste básicamente en facilitar la coordinación y el control de las actividades de la Administración. Los sistemas administrativos deben contribuir a la ejecución eficaz de las actividades.

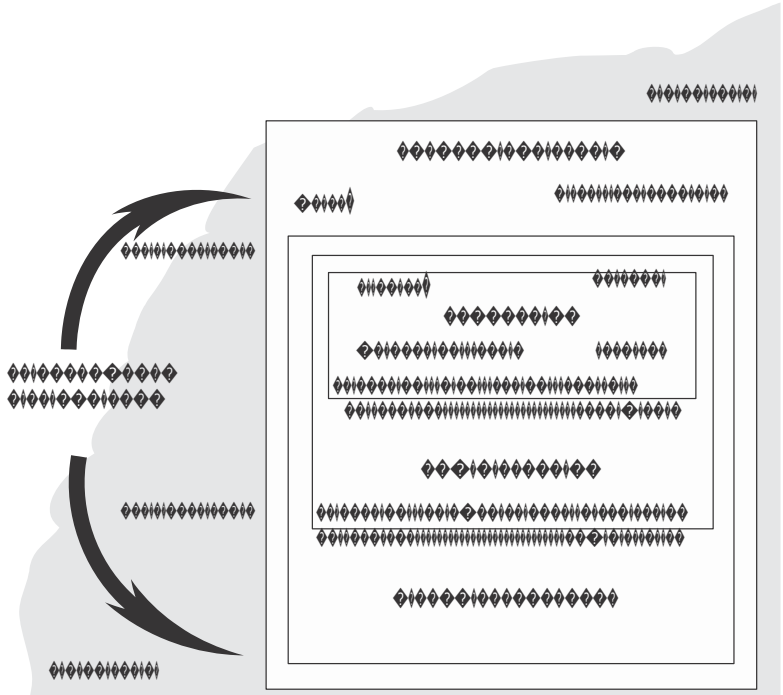
2.3 El diseño estructural: tercer componente del modelo

Este diseño estructural forma otro marco (en torno a los sistemas de producción y administración). La empresa societaria y los correspondientes objetivos políticos no son las únicas cuestiones sobre las que deben decidir los Parlamentos y los gobiernos. Son igualmente importantes la estructura de la organización ejecutiva, los marcos presupuestarios y las reglamentaciones que dirigirán las operaciones de los sistemas de producción. Esto puede apreciarse en la figura siguiente.



2.4 El entorno y el modelo sistémico completo

Finalmente, hay que señalar que las fuerzas del entorno influyen sobre la manera en que se ejecuta una actividad societaria. Por lo tanto, el modelo sistémico completo es el siguiente:



El modelo sistémico muestra que las actuaciones de los organismos o autoridades de la Administración (ministerio u órganos) constituyen sólo uno entre los muchos eslabones de una cadena más larga de acontecimientos. Por consiguiente, un órgano de la Administración tendrá que evaluarse a la luz de otros factores de control: las reglas, los recursos, la organización creada para llevar a cabo determinadas actividades, y el entorno social en el cual actúan la unidad o la organización individuales.

El modelo sistémico da origen a un concepto amplio de la fiscalización de la eficacia, y a interrogantes de este tipo: ¿la actividad de la Administración está bien estructurada? Las fiscalizaciones de estas cuestiones pueden implicar evaluaciones acerca del enfoque reglamentario, la distribución de responsabilidades o la concesión de fondos, etc.

3. La fiscalización de la eficacia: algunas conclusiones

En su fiscalización de la eficacia, la EFS examina la eficacia de la Administración y de las actividades financiadas por ésta. Con ello nos referimos a que se examina si los resultados son los que el Parlamento y el gobierno aspiraban a lograr al asignar recursos, crear organismos y aprobar leyes para ejecutar una empresa societaria.

El modelo que aparece más arriba ilustra que este tipo de evaluación de la eficacia requiere un enfoque sistémico. Es preciso tomar en consideración todos los factores que tienen un efecto tangible sobre el grado en que se consiguen las metas. En caso contrario, existe un riesgo considerable de que en la evaluación, por ejemplo, se hipertrofie la importancia de un único organismo. Los instrumentos a disposición de los organismos pueden ser de hecho bastante débiles en comparación con las diversas fuerzas que actúan en la sociedad.

Una parte importante de la fiscalización de la eficacia en su totalidad es la evaluación de las actuaciones y de la toma de decisiones. Por lo tanto, no es suficiente con una mera exposición de los posibles motivos de la no consecución de los objetivos establecidos. También es preciso identificar los factores sobre los que puede influirse. El modelo sistémico muestra que existen dos tipos de factores sobre los que es posible influir:

- Las actuaciones del organismo público: ¿los organismos desempeñan sus tareas del modo más apropiado, en relación con la actividad que hay que poner en práctica?
- El diseño estructural: ¿el conjunto de reglas, la adjudicación de recursos y la organización propia de los organismos son apropiados para su propósito en relación con la actividad que se pondrá en práctica?

El enfoque sistémico de la fiscalización de la eficacia se basa en un doble aspecto de la fiscalización. Se toman en consideración tanto las actividades de la entidad fiscalizada como su diseño estructural, con objeto de valorar si el funcionamiento es o no eficaz.

La auditoría de la eficacia siempre ha incluido un cierto riesgo de contemplar ciegamente el funcionamiento interno del órgano fiscalizado. No siempre se advierte que el necesario cumplimiento estricto de las tareas habituales y los procedimientos de planificación pueden tener menos importancia con respecto al influjo sobre la eficacia real. A veces se plantean fuertes críticas, sin caer en la cuenta que las actividades del organismo se ven limitadas por una gran escasez de recursos

o una posición débil en la Administración pública. Situando el organismo fiscalizado en un contexto más amplio el enfoque sistémico de la fiscalización compensa el riesgo de adoptar una perspectiva demasiado estrecha.

El propósito del modelo que se ha expuesto es poner en claro los fines de una auditoría sistémica. La pregunta siguiente es cómo alcanzar este nivel de aspiraciones. Basándose en la experiencia del organismo en el enfoque sistémico, obtenida a través de proyectos específicos, cabe distinguir tres requisitos con respecto a los métodos:

1. Las auditorías sistémicas toman como punto de partida las operaciones dentro de un área determinada de la sociedad. Esto se pone de manifiesto permitiendo que una actividad específica sirva de base al estudio y a la evaluación final.
2. En la fiscalización sistémica el ámbito del análisis se define como "sistema" constituido por la propia actividad y las fuerzas/los actores que influyen sobre la realización de esta actividad.
3. En la fiscalización sistémica los datos sobre el resultado siempre se incluyen en la base de los análisis y evaluaciones.

El propósito de este modelo es aportar un marco teórico para la fiscalización de la eficacia que tome como punto de partida la actividad de la Administración pública, es decir, los efectos últimos que el programa/el organismo de la Administración se propone obtener.

ISSAI 3100

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Directrices para la auditoria de desempeño: Principios clave

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Tabla de contenido

1. Introducción 3

2. Principios clave de la Auditoría de Desempeño

2.1. Definiciones 4

2.2 Objetivo de la auditoría de desempeño 4

2.3. Selección de los temas de auditoría 5

2.4. El proceso de auditoría

2.4.1. Planeación 6

2.4.2. Realización de la Auditoria de Desempeño 8

2.4.3. Presentación de Informes 10

2.4.4. Seguimiento 11

2.5. Sistema de calidad 12

INTRODUCCIÓN

1. En los principios básicos de auditoría de la INTOSAI se reconoce que, debido a los diferentes enfoques y estructuras de algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), no todas las normas de auditoría son aplicables a la totalidad de aspectos de su labor[1]. Más aún, dados los términos del mandato de auditoría de cada EFS, cualquier norma de auditoría externa a las EFS no pueden ser prescriptivas, ni tampoco aplicarse obligatoriamente a la labor de la EFS[2]. Sin embargo, con el fin de promover un trabajo de alta calidad entre sus miembros, la INTOSAI aboga por que cada EFS establezca una política que se relacione con las normas de la INTOSAI, y otras normas profesionales específicas, que debieran acatarse en la ejecución de diversos tipos de trabajo llevados a cabo por la organización. Esta directriz de auditoría sobre principios clave esboza un concepto general de lo que define el trabajo de alta calidad en la auditoria de desempeño.

2. Al comparar las prácticas de auditoría de desempeño en diferentes países se observan variaciones considerables, de acuerdo con los distintos mandatos, formas de organización y métodos utilizados por las EFS. El entorno legal, administrativo y económico se relaciona con la naturaleza de las auditorias de desempeño y la forma en que se llevan a cabo. La madurez de la administración pública también impacta el grado y naturaleza de las auditorias al desempeño que se realizan.

3. Las auditorias de desempeño, generalmente siguen uno de los tres enfoques de revisión del desempeño de la entidad auditada. La Auditoria puede tomar un enfoque orientado a resultados, el cual evalúa si los objetivos predefinidos se han alcanzado como se esperaba, un enfoque orientado a problemas que verifica y analiza las causas de un (los) problema(s) en particular, o incluso un enfoque orientado a sistemas, el cual evalúa el buen funcionamiento de los sistemas de gestión: o una combinación de los tres enfoques.

4. La auditoria de desempeño también puede adoptar una de las dos perspectivas para la auditoria: una perspectiva arriba-abajo (*top – down perspective)* que se enfoca en los requerimientos, intenciones, objetivos y expectativas del Legislativo, Ejecutivo y/o del ente regulador, o una perspectiva abajo-arriba (*bottom – up perspective)* que se enfoca en los efectos de la actividad en la entidad auditada y en la comunidad en general[3]. En este último caso, la auditoria de desempeño no duda de las intenciones y decisiones de la legislatura, si no que examina si las posibles deficiencias en las leyes y regulaciones han afectado dichas intenciones que se cumplen. Dependiendo de sus mandatos, las EFS pueden auditar los supuestos en los que se basaron las decisiones de políticas, así como el impacto de tales decisiones. Los hallazgos proporcionan una evaluación objetiva para

[1] ISSAI 100/13
[2] ISSAI 100/17
[3] ISSAI 3000/1.8, p.27

informar a la legislatura sobre dichos aspectos, como la forma de incrementar el logro de los objetivos de la política y/o la forma de cumplir con los objetivos de manera más eficaz y eficientemente.

5. Cualquiera que sea el enfoque o perspectiva adoptada, la auditoria de desempeño apunta principalmente hacia la revisión de la economía, eficiencia y eficacia de la entidad auditada en el desempeño de sus funciones y actividades, sin excluir la verificación del cumplimiento, por parte de la entidad auditada de la legislación y regulaciones establecidas[4]. Cuando sea apropiado, el impacto del marco de trabajo regulatorio o institucional del desempeño de la entidad también debería tomarse en cuenta. La auditoria de desempeño a menudo logra esto, al tratar de contestar dos preguntas básicas: ¿se está haciendo lo correcto y, se está haciendo de manera correcta?

6. Dado que la auditoria de desempeño puede tratar con todas las facetas que abarcan al sector público, no sería posible ni conveniente proponer normas comunes de auditoría detalladas que abarquen todas las situaciones. En consecuencia, se requiere que los auditores utilicen sus propios juicios y normas profesionales aplicables a las diversas situaciones que surjan en el curso de las auditorias de desempeño. Este documento se basa, de en su mayoría, en los conceptos contenidos en la ISSAI 3000 – Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento.

2. PRINCIPIOS CLAVE DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

2.1 Definiciones

7. La Auditoría de Desempeño es una revisión independiente y objetiva de los proyectos, sistemas, programas u organizaciones gubernamentales, en cuanto a uno o más de los tres aspectos de economía, eficiencia y eficacia, busca fin de conducir a mejoras[5].

8. La labor de la auditoría de desempeño es una parte del trabajo de auditoría que se identifica por separado y que por lo general da como resultado la emisión de una declaración o informe. Ésta debería contar con objetivos claramente identificables, y pertenecer a un grupo único o claramente identificable de actividades, programas o entidades conocidos como “el ente auditado”.

2.2. Objetivo de la auditoria de desempeño

9. De acuerdo con la ISSAI 100[6], una auditoria de desempeño individual debería tener como objetivo examinar una o más de las siguientes tres afrimaciones:

[4] ISSAI 4000 series
[5] ISSAI 3000/1.1.
[6] ISSAI 100/40.

(a) la economía de las actividades, de conformidad con principios y prácticas administrativas precisas, así como con políticas de gestión;

(b) la eficiencia en la utilización de recursos humanos, financieros y de otro tipo, lo que incluye la evaluación de los sistemas de información, las medidas de desempeño y los arreglos de supervisión, así como los procedimientos seguidos por los entes auditados para remediar las deficiencias identificadas, y

(c) la eficacia del desempeño en relación con el logro de los objetivos del ente auditado, y la auditoría del impacto real de las actividades en comparación con el impacto previsto.

10. Los objetivos de auditoría se expresan, usualmente, como una cuestión completa de auditoría y un número limitado de preguntas filiales, que ésta responderá y concluirá. Tales preguntas se relacionan de manera temática, complementaria, sin traslaparse y abordando exhaustivamente la cuestión completa. Las cuestiones de auditoría abordadas por la auditoria de desempeño no se basan exclusivamente en un enfoque de auditoría retrospectivo. En una auditoría de desempeño, las EFS pueden adoptar una pronta iniciativa y proporcionar hallazgos de auditoria proactivos y/o recomendaciones cuando sea conveniente, si esto es permitido explícitamente por su mandato legal. Más aún, también pueden incluirse en una auditoría de desempeño aspectos de la auditoría financiera y de cumplimiento[7], incluyendo consideraciones de medio ambiente, en el contexto del desarrollo sustentable. Finalmente, la perspectiva que tienen los ciudadanos, relacionada con el desempeño de la entidad auditada, también debiera ser tomada en cuenta, cuando sea apropiado.

2.3 Selección de los temas de auditoría

11. Los auditores deberían seleccionar los temas de auditoría que sean significantes, auditables y que reflejen el mandato de las EFS[8]. La auditoria debería conducir hacia beneficios importantes para las finanzas y administración pública, la entidad auditada, o el público en general. Cuando exista una sobre posición entre otros tipos de auditoría y la auditoria de desempeño, la clasificación de una auditoría en particular debería depender del propósito principal de dicha auditoría[9]. Además de las auditorías realizadas bajo mandato legal a petición del Parlamento u otra entidad facultada, los temas de las auditorias de desempeño deberían seleccionarse con base en el análisis y materialidad o relevancia del problema y/o riesgo, no sólo de significado financiero, sino también social y/o político, enfocándose en los resultados obtenidos a través de la aplicación de políticas públicas. El proceso de selección para los temas de auditoría debería buscar maximizar el impacto esperado de la auditoría tomando en cuenta las

[7] ISSAI 4000 series
[8] ISSAI 100/34.
[9] ISSAI 100/41.

capacidades de auditoría. Los procesos de planificación estratégica[10] y establecimiento del el programa anual de auditorías, son herramientas útiles para establecer prioridades..

2.4 El proceso de auditoría

2.4.1 Planeación de una auditoría

12. El auditor debe planear la auditoría de tal forma que asegure que ésta es de alta calidad y se realiza de forma económica, eficiente y eficaz, así como de manera oportuna[11]. Por ello, los documentos de la planeación de una auditoria deben contener:

a) antecedentes y la información necesaria para entender al ente a auditar, para permitir la evaluación de la problemática y los riesgos, posibles fuentes de evidencias, factibilidad de la auditoria y la materialidad o relevancia del área considerada por la auditoría[12];

b) el objetivo de auditoría, cuestiones o hipótesis, criterios, alcance y periodo cubierto por la auditoria, y metodología (incluyendo técnicas a ser usadas para la recolección de evidencia y conducción de análisis de auditoría).

c) un plan completo de actividades que incluya los requerimientos de personal, por ejemplo, las competencias suficientes (incluida la independencia y compromiso del personal que participa) y los posibles expertos externos requeridos para la auditoría, una indicación del conocimiento prudente de los auditores en la materia a ser auditada[13]..

d) el costo estimado del ejercicio, los plazos y actividades clave del proyecto, así como los principales puntos de control de la auditoría.

13. Las auditorias de desempeño deberán contar con criterios de auditoría adecuados que den enfoque a la misma y proporcionen una base para el desarrollo de los hallazgos de auditoría. Los criterios de auditoría, que pueden ser de naturaleza cuantitativa o cualitativa, deben ser confiables, objetivos, útiles y completos. Debería ser posible identificar la fuente del criterio de auditoría utilizado.

14 El alcance de la auditoria debe definir claramente la extensión, tiempo y naturaleza de la auditoría que se llevará a cabo. Cuando las leyes, regulaciones y otros requerimientos de cumplimiento correspondientes al ente fiscalizador tengan el potencial de impactar de manera significativa las cuestiones de auditoría,

---

[10] ISSAI 3000/3.2.
[11] ISSAI 300/1.1.
[12] ISSAI 300/1.3-1.4.
[13] ISSAI 3000/2.2/página 38
[14] ISSAI 4000 series

entonces la auditoría debe diseñarse para atender dichos asuntos con el objeto de emitir conclusiones para las cuestiones de auditoría.[14]

15. Al determinar la extensión y alcance de la auditoría, los auditores frecuentemente necesitan evaluar la confiabilidad de los controles internos que ayudan en la conducción de los asuntos de la entidad auditada. [15] La medida de esa evaluación depende de los objetivos de la auditoria. Más aún, deben estar alerta de situaciones o transacciones que podrían ser indicativas de actos ilegales o abusos, y deben determinar el grado en la que tales actos afectan los resultados de la auditoría[16].

16. Al diseñar procedimientos de auditoría, el auditor debe determinar los medios para recolectar la evidencia de auditoría suficiente y apropiada para sacar conclusiones de los objetivos, responder a las cuestiones de auditoría, o confirmar una hipótesis. Ya que los auditores rara vez tienen la oportunidad de considerar toda la información del ente auditado, y métodos de recopilación de datos y técnicas de muestreo deben seleccionarse cuidadosamente. La fase de planeación debería implicar ciertos esfuerzos de investigación, con el fin de crear conocimiento, probando diferentes diseños de auditoría, y revisando si los datos necesarios están disponibles. Esto hace más fácil la elección de un método de auditoría apropiado.

17. Las auditorias de desempeño pueden hacer uso de una amplia variedad de técnicas para la recopilación de datos, tales como encuestas, entrevistas, grupos de enfoque, observaciones, análisis de documentos, prueba de transacción, así como el análisis de los datos económicos, financieros y de desempeño.. Los métodos de auditoría deben ser seleccionados de forma que permitan la mejor recolección de evidencia de auditoría de una manera eficiente y efectiva. En tanto que el objetivo de los auditores debe ser la adopción de mejores prácticas, razones prácticas tales como la disponibilidad de datos, pueden restringir la elección de los métodos. Por esto, como regla general, es recomendable ser flexibles y pragmáticos en la elección de los métodos. Por esta razón, los procedimientos de auditoría de desempeño no deben ser estandarizados en todos sus términos, en virtud de la flexibilidad, imaginación y altos niveles de habilidades analíticas requeridas, ya que si éstas son muy prescriptivas pueden obstaculizar la flexibilidad, el juicio profesional, y los altos niveles de habilidades analíticas requeridas en la auditoría de desempeño[17].

18. Los auditados deben ser notificados sobre los aspectos clave de la auditoria, incluyendo el objetivo, las cuestiones y el alcance, antes de empezar con la fase de recolección de datos[18] o después de completar la planeación de la auditoria.

---

[15] ISSAI 300/3.1
[16] ISSAI 300/0.3(d).

[17] ISSAI 3000/1.8/página 29.
[18] ISSAI 300/1.4

2.4.2 Realización de la Auditoría de Desempeño

19. La labor de revisión de auditoría se lleva a cabo sobre la base de la planeación de auditoría ya realizada, y los documentos de planeación por ella desarrollados. Las auditorias deben ser realizadas con el debido cuidado, con objetividad y con supervisión apropiada. El equipo auditor debe tener, de manera colectiva, el conocimiento adecuado de la materia y técnicas de auditoria.

20. El auditor debe obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada para satisfacer el objetivo y cuestiones de auditoría, para generar conclusiones y, en su caso, emitir recomendaciones. La naturaleza de la evidencia de auditoría requerida en auditorias de desempeño es determinada por la materia, el objetivo y las preguntas de auditoría. Bajo circunstancias normales, las auditorias de desempeño requieren juicios significativos e interpretación en la conclusión de las cuestiones de auditoría, debido a que la evidencia de auditoría es más persuasiva ("apunta hacia la conclusión que…"), que concluyente ("correcto/equívoco") por su naturaleza[19].

21. La evidencia puede ser calificada como física, documental, testimonial o analítica. Los tipos de evidencia a obtenerse deberán ser explicables y justificables en términos de suficiencia, validez, confiabilidad, relevancia y sensatez. La evidencia de auditoría debe ser competente, relevante y razonable, a fin de que soporte el juicio y conclusiones del auditor en relación a las cuestiones de auditoría[20]. Todos los hallazgos y conclusiones de auditoría deben estar sustentados por evidencia de auditoría.

22. Los auditores de desempeño deben ser ingeniosos, flexibles y sistemáticos en la búsqueda de evidencia suficiente. También deben ser receptivos a puntos de vista y argumentos alternativos, y buscar información de diferentes fuentes y partes involucradas[21]. Los auditores deben tratar siempre de ser prácticos en sus esfuerzos para recopilar, interpretar y analizar datos. En tanto que la fuente de información principal es usualmente la más confiable, la información secundaria que es recopilada y/o analizada por otros (por ejemplo, informes de evaluación de desempeño, informes de auditoría interna, etc.), puede ser una fuente importante de información en las auditorias de desempeño. Es importante, que el lector del informe de auditoria tenga conocimiento de la fuente y calidad de la información, especialmente cuando la información contenga estimaciones[22]

23. El análisis de información involucra la combinación y comparación de datos de de diferentes fuentes. Es importante que el auditor trabaje sistemática y

[19] ISSAI 3000/4.2.
[20] ISSAI 300/5.4.
[21] ISSAI 3000/4.2.
[22] ISSAI 3000/apéndice 3/5

cuidadosamente en la interpretación de los datos y argumentos obtenidos[23]. El equipo auditor debe documentar todos los aspectos que, en su opinión profesional, sean importantes para proveer evidencia que soporte apoye los hallazgos de auditoría y las concusiones que se emitirán en el informe de auditoría.

24. El auditor necesita producir documentación de auditoría para registrar plenamente la preparación, conducción, contenidos y hallazgos de la auditoría de forma significativa. Los expedientes de auditoría deben ser lo suficientemente completos y detallados para posibilitar que un auditor experimentado, que no tenga relación con la auditoría, pueda posteriormente determinar el trabajo que se realizó para apoyar los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría[24]. En general, la organización de la auditoría debe satisfacer también los requerimientos de una buena administración del proyecto.

25. El desarrollo de buenas y adecuadas relaciones externas es un factor clave en el logro de auditorias de desempeño, eficaces y eficientes. Los auditores deben mantener buenas relaciones profesionales con las partes involucradas, promover el libre y franco intercambio de información, en la medida en que los requisitos de confidencialidad lo permitan, y llevar a cabo debates en una atmósfera de respeto mutuo y comprensión de las funciones y responsabilidades respectivas de cada una de las partes interesadas. El proceso de comunicación entre el auditor y el ente auditado comienza en la etapa de planeación de la auditoría y continúa durante todo el proceso de la misma, mediante un proceso constructivo de interacción, al mismo tiempo en que los diferentes resultados, argumentos y evaluación de perspectivas son sido evaluados. En caso de importantes hallazgos de auditoría realizados durante la misma, éstos deben ser comunicados a aquellas personas encargadas de la gobernanza corporativa, de manera oportuna.

26. Los auditores no deben comunicar a terceras partes, ni de manera oral o escrita, cualquier tipo de información obtenida en el curso del trabajo de auditoría, excepto si hacerlo es necesario para cumplir la ley u otro tipo de responsabilidades prescritas de la EFS en cuestión. Cualquier tipo de comunicación debe estar regida por normas u otro tipo de reglas de procedimiento vigentes en las EFS respectivas[25]. Sin embargo, los auditores pueden intercambiar información relacionada con las deficiencias administrativas con los auditores internos, si esta información no es de naturaleza confidencial o restringida por seguridad, con el fin de asegurar que se atiendan las deficiencias identificadas. Los auditores deben reportar cualquier tipo de irregularidad financiera a las autoridades concernientes, cuando sea apropiado.

[23] ISSAI 3000/4.5.
[24] ISSAI 300/5.7
[25] ISSAI 200/2.46.

2.4.3 Presentación de Informes

27. En una auditoria de desempeño, el auditor reporta sobre la economía y la eficiencia con que los recursos son obtenidos y usados, y la eficacia con la que los objetivos son alcanzados. Tales reportes pudieran variar de forma considerable en cuanto al alcance y naturaleza, por ejemplo: la evaluación de si los recursos han sido empleados de una manera apropiada, emisión de comentarios sobre el impacto de políticas y programas, y recomendación de cambios que pretendan dar lugar a mejoras[26].

28. Para todas las tareas de auditoría, cualquier limitación en las labores de fiscalización, tales como regulaciones restrictivas, o limitaciones relacionadas con acceso a la información o requerimientos de informes, deben ser reveladas a los usuarios del informe de auditoría. El informe debe también revelar las normas que fueron acatadas y los criterios de auditoría aplicados en la ejecución de la auditoría de desempeño.

29. Normalmente, no se espera que el auditor proporcione una opinión global sobre el logro de la economía, eficiencia y eficacia de un ente auditado, en la misma forma que lo hace el dictamen de estados financieros[27]. Cuando por la naturaleza de la auditoría esto sea posible en relación a áreas específicas de actividades de una entidad, el auditor debe ofrecer un informe en el cual se describan las circunstancias y contexto para llegar a una conclusión especifica en lugar de una declaración estandarizada.

30. El informe de auditoría debe contener información sobre el objetivo de auditoría, las cuestiones, cuestiones, alcance, criterios, metodología, fuentes de evidencia de auditoría, cualquier limitación a los datos empleados, y los hallazgos de la auditoría. Éstos deben concluir claramente respecto a las cuestiones de auditoría, o explicar porque esto no fue posible. Los hallazgos de auditoría deben ponerse en perspectiva y se debe asegurar la congruencia entre el objetivo, cuestiones, hallazgos y las conclusiones de la auditoría. El informe debe realizar, cuando sea apropiado, incluir recomendaciones.

31. El informe debe ser oportuno, completo, preciso, objetivo, convincente, constructivo y tan claro y conciso como el tema-asunto lo permita[28]. Asimismo, el informe también debe ser amigable al lector, estar bien estructurado, y contener un lenguaje no ambiguo. En general, debe contribuir a un mejor conocimiento y destacar las mejoras necesarias[29]. Los hallazgos y conclusiones de auditoría deben basarse en evidencia y deben distinguirse claramente en el informe[30] Todos

[26] ISSAI 400/4.
[27] ISSAI 400/23.
[28] ISSAI 400/7(a).
[29] ISSAI 3000/5.3.
[30] ISSAI 400/7

los argumentos relevantes deben ser considerados en el informe y éste debe ser equitativo y justo.[31]

32. Las recomendaciones, cuando éstas se mencionan, deben ser manifestadas en una forma lógica basada en conocimientos, racional y; y deben sustentarse en hallazgos de auditorías competentes y relevantes[32]. Éstas deben ser factibles, agregar valor y aborda el objetivo y cuestiones de auditoría. Éstas deben dirigirse a la entidad que tenga la responsabilidad y competencia para su implementación.

33. Los auditores deben señalar todos los casos relevantes de no-cumplimiento y de abuso[33] que se hubieran encontrado durante o en conexión con la auditoría[34]. Cuando estos casos no se relacionan con las cuestiones de la auditoría, se prevé, no obstante, que deberían ser comunicadas al auditado, preferiblemente por escrito, y dirigidos al nivel jerárquico apropiado.

34. A menos que esté prohibido por la ley o regulaciones aplicables, antes de publicar un informe de la auditoría de desempeño, la EFS debe siempre brindar a la entidad o entidades fiscalizadas la oportunidad de hacer comentarios sobre los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la auditoría[35]. En caso de presentarse desacuerdos, éstos deben analizarse y los errores *de facto* deben ser corregidos. La revisión de la retroalimentación recibida debería ser incluida en los documentos de trabajo para que así, cualquier cambio a la versión preliminar del informe de auditoría, o cualquier razón para no hacer cambios, esté documentado.

35. La producción de informes de auditoría apoya la credibilidad de la función fiscalizadora. Las EFS deben decidir sobre el método de distribución, de conformidad con sus respectivos mandatos. Los informes deben ser distribuidos a la entidad fiscalizada, al Poder Ejecutivo y/o al Legislativo y, cuando sea relevantes, a los medios de comunicación y otras partes interesadas[36], a menos de que este prohibida por alguna legislación o regulaciones.

2.4.4 Seguimiento

36. El seguimiento del informe de auditoría debe ser parte del proceso de auditoría, ya que es una herramienta importante utilizada para fortalecer el impacto de la auditoría y mejorar el futuro trabajo auditor. La prioridad de las tareas de seguimiento debe evaluarse como parte de la estrategia global de

---

[31] ISSAI 400/24
[32] ISSAI 3000/4.5.
[33] ISSAI 1240/P 6, "El abuso implica el comportamiento que es deficiente o impropio cuando es comparado con el comportamiento que una persona prudente consideraría razonable …"
[34] ISSAI 400/7.
[35] ISSAI 3000/4.5.
[36] ISSAI 3000/5.4.

auditoría de la EFS[37]. Se debe de brindar tiempo suficiente para que el ente auditado implemente la acción apropiada..

37. Al llevar a cabo tareas de seguimiento, el auditor debe adoptar un enfoque imparcial e independiente. Éste debe determinar si las acciones tomadas sobre los hallazgos y recomendaciones corrigen las condiciones resaltadas[38]. Los resultados de la tarea de seguimiento deben reportarse de manera apropiada, con el fin de brindar retroalimentación a la legislatura, y de ser posible, junto con las conclusiones y repercusiones de las medidas correctivas adoptadas, cuando esto se considere relevante.

2.5 Sistema de Calidad

38. Las auditorias de desempeño deben sujetarse a un sistema de control de la calidad[39], incorporando procesos para la supervisión y monitoreo de la calidad, aseguramiento de la calidad, así como calidad externa y revisión entre pares, para poder ofrecer una garantía razonable de que la auditoría se ha llevado a cabo de acuerdo a las normas profesionales y los requerimientos legales y regulatorios, y de que los reportes son adecuados. En este sentido, las EFS deben aplicar las disposiciones de la ISSAI 40, la cual brinda el marco de trabajo en relación al establecimiento y mantenimiento de un sistema apropiado de control de calidad, el cual abarca todas las auditorias, garantías y otro trabajo realizado por las EFS. Para el propósito de la auditoria de desempeño, los siguientes aspectos son importantes para asegurar la calidad en el trabajo de fiscalización:

a) En la medida de lo posible y cuando sea necesario, las auditorias de desempeño deben llevarse a cabo por equipos, dado que como regla, abordan cuestiones complejas[40]. Todos los miembros del equipo auditor deben entender las cuestiones de auditoría, los términos de referencia sobre el trabajo que se les haya asignado, y la naturaleza de las responsabilidades que les han impuesto por parte de las normas de auditoría;

b) El personal experto que participa en una auditoría debe contar con la competencia necesaria requerida para los propósitos de la auditoría. El equipo auditor debe asegurar que el experto sea independientes de la actividad/ programa, y que éste/ésta esté informado sobre las condiciones y ética requerida[41].

c) Las decisiones deben estar debidamente documentadas de acuerdo con el objetivo y cuestiones de auditoría, así como con el criterio de auditoria, los recursos a ser utilizados en la misma en términos de habilidades y capacidades,

[37] ISSAI 3000/5.5
[38] ISSAI 400/26
[39] ISSAI 40
[40] ISSAI 3000/2.2.
[41] ISSAI 200/1.18 y 2.43-44.

arreglos para las revisiones del progreso en determinados puntos, y las fechas tanto en las que se completará el trabajo de campo y en la que se presentará informe de auditoría[42].

[42] ISSAI 200/1.24 y 1.26

ISSAI 4000

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Directrices para la auditoría de cumplimiento

Introducción general

INTOSAI Professional Standards Committee
PSC-Secretariat
Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark
Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Índice

1 Introducción 4

2 Ámbito de aplicación de las directrices 5

3 Diversidad de sistemas de organización y elaboración de informes de las auditorías de cumplimiento 5

4 Imbricación con otras normas de auditoría 6

1 Introducción

1. La auditoría de cumplimiento se refiere a la función atribuida a las EFS de controlar que las actividades de las entidades públicas se adecuen a las leyes, los reglamentos y las normas que las regulan. Esta función requiere informar del grado en que la entidad auditada debe rendir cuentas de sus acciones y ejercer una buena gobernanza pública; en particular, estos elementos pueden abarcar el análisis del nivel de observancia, por parte de la entidad auditada, de las reglas, las leyes y reglamentos, las resoluciones presupuestarias, las políticas, los códigos establecidos o las estipulaciones acordadas (por ejemplo, en un contrato o en un convenio de financiación). Las tareas relativas a la auditoría de cumplimiento realizadas por las EFS pueden abarcar una extensa gama de materias controladas y pueden variar ampliamente a escala internacional.

2. El objetivo, alcance y naturaleza de una auditoría de cumplimiento depende de varios factores, entre los cuales figura el mandato y el cometido constitucional de la EFS, así como las leyes y reglamentos que son pertinentes para la entidad auditada. Sin embargo, en general, el objetivo de este tipo de auditoría consiste en permitir a la EFS comunicar a los organismos competentes el cumplimiento por la entidad auditada de un conjunto determinado de criterios. Tales criterios pueden derivarse de marcos de información financiera, leyes, reglamentos, decisiones parlamentarias, estipulaciones de contratos o convenios, o puede tratarse de otros criterios considerados apropiados por el auditor.

3. Las Directrices para la auditoría de cumplimiento representan el cuarto nivel (directrices de auditoría) del Marco de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), del que los principios fundamentales constituyen el nivel 1, los códigos para el funcionamiento de las EFS el segundo nivel y los principios fundamentales de auditoría el tercero (incluidas las Normas de auditoría de la INTOSAI).

4. En el caso de las auditorías de cumplimiento llevadas a cabo conjuntamente con una auditoría de estados financieros, las directrices para la auditoría de cumplimiento complementan las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000 – 2999).

5. En función de la estructura del sector público y del mandato de la EFS, las directrices para la auditoría de cumplimiento abarcan todos los niveles de la administración (central, regional y local) y pueden aplicarse asimismo a las auditorías de entidades privadas que participen en la gestión de bienes o servicios públicos, por ejemplo mediante acuerdos de asociación o como beneficiarios de ayudas o subvenciones públicas.

6. Las directrices para la auditoría de cumplimiento han sido redactadas desde dos perspectivas principalmente:

    - **ISSAI 4100** trata de las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros, por ejemplo como un tipo de auditoría autónomo o perteneciente a la auditoría de rendimiento;

    - **ISSAI 4200** trata de las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.

Las dos ISSAI han sido redactadas como documentos coherentes e independientes, siendo gran parte de los aspectos vinculados a la planificación y ejecución de una auditoría de cumplimiento muy similares o incluso idénticos. Sin embargo, cuando ha sido necesario efectuar una diferenciación, las directrices se han ajustado para responder a sus finalidades respectivas.

2 Ámbito de aplicación de las directrices

7. Las Directrices para la auditoría de cumplimiento de la INTOSAI han sido concebidas para ayudar a las EFS a aplicar las Normas de auditoría de la INTOSAI, en particular en su trabajo para la elaboración de informes de cumplimiento. Como sucede en el caso de las Normas de auditoría de la INTOSAI, las Directrices para la auditoría de cumplimiento no son de aplicación obligatoria en la INTOSAI y cada EFS debe juzgar en qué medida son compatibles con su mandato.

8. Las directrices han sido concebidas para que resulten pertinentes para las auditorías de cumplimiento llevadas a cabo por las EFS que pertenecen tanto a la categoría de oficinas del auditor general como a la de tribunal de cuentas, pero no abarcan las particularidades de la función jurisdiccional en las auditorías de cumplimiento llevadas a cabo en las EFS pertenecientes a la categoría de tribunal.

3 Diversidad de sistemas de organización y elaboración de informes de las auditorías de cumplimiento

9. Las EFS organizan la auditoría de cumplimiento según el modo que consideren más eficiente teniendo en cuenta su mandato y su cometido constitucional. En la práctica, ello da lugar a una gran diversidad internacional en el modo de organizar y elaborar los informes en una auditoría de cumplimiento, la cual puede llevarse a cabo como parte de la auditoría de estados financieros o como parte de una auditoría de rendimiento, o bien como una auditoría separada, por ejemplo a petición del poder legislativo o de otros organismos a los que las EFS deben informar, así como por iniciativa de la propia EFS[1].

10. Además, algunas EFS pueden haberse visto conferir, por su mandato o de otro modo, tareas y obligaciones específicas de auditoría de cumplimiento. Algunas de estas tareas pueden consistir en:

    a) La función jurisdiccional de las EFS pertenecientes a la categoría de tribunal de cuentas.

    b) Las actividades vinculadas a la sospecha de la existencia de fraude y corrupción.

[1] La auditoría de cumplimiento constituye el típico caso de auditoría “a priori” previsto por el mandato de auditoría de varias EFS.

c) La investigación de presuntos actos ilícitos o de otras infracciones a efectos de adoptar decisiones de sanción a particulares o de notificación de los hechos a los órganos policiales y judiciales.

d) La evaluación de la veracidad y exhaustividad de la información presentada por un ministro al parlamento.

11. Los informes de auditoría de cumplimiento pueden adoptar distintos formatos, como por ejemplo:

a) Informes sobre auditorías de cumplimiento, que pueden consistir en informes breves o extensos en función de las necesidades de los destinatarios de éstos.

b) Opiniones respecto del cumplimiento, que pueden formar parte del informe del auditor sobre los estados financieros, o tratarse de un informe aparte.

c) Opiniones en las que se declara que las actividades u operaciones que los auditores del sector público han observado al ejercer otras obligaciones de auditoría se llevaron a cabo conforme a las normas.

d) Informes sobre actos de incumplimiento específicos.

e) Informes en los que se comunica que los auditores no han observado, durante la auditoría, actos de incumplimiento.

12. Estas distintas posibilidades se tratan en las Directrices para la auditoría de cumplimiento, acompañadas de ejemplos de informes cuando proceda.

4 Imbricación con otras normas de auditoría

13. Las Directrices para la auditoría de cumplimiento se basan en los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI y en las normas adoptadas por otros organismos con capacidad normativa que han suscrito un acuerdo de cooperación con la INTOSAI, como la IFAC y el Instituto de Auditores Internos (IAI).

14. El marco internacional sobre encargos para atestiguar, adoptado por el Consejo Internacional de Normas de Auditoría y Fiabilidad de la IFAC, se refiere a los encargos en los que un profesional formula una conclusión con el fin de mejorar el nivel de confianza de los destinatarios, que no sean la parte responsable, por lo que respecta al resultado de la evaluación o medición de una materia controlada a partir de criterios adecuados. En este marco, las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) son aplicables a los encargos para atestiguar de los estados financieros (información financiera histórica), mientras que la Norma internacional sobre encargos para atestiguar (ISAE) se aplica a la información acerca de materias controladas distinta de los estados financieros.

15. Las EFS efectúan auditorías de cumplimiento en virtud del mandato y el cometido que tengan atribuidos en su sistema constitucional. Su papel es importante al fomentar la

rendición de cuentas en el sector público y al contribuir a una mejor gestión en dicho sector. Pese a que las NIA y las ISAE sean pertinentes para el trabajo llevado a cabo por los auditores del sector público, el alcance de las auditorías de cumplimiento y de las correspondientes obligaciones de elaboración de informes es a menudo más amplio que el contemplado por dichas normas.

16. Las normas internacionales para la práctica profesional de la auditoría interna emitidas por el IAI definen la auditoría interna como una actividad de garantía y asesoría independiente y objetiva concebida para añadir valor a las operaciones de una organización y contribuir a su mejora. La actividad de auditoría interna debe evaluar las exposiciones al riesgo, así como la idoneidad y eficacia de los controles al abarcar la gobernanza, operaciones y sistemas de información de la organización, en particular el cumplimiento de leyes, reglamentos, estipulaciones y condiciones contractuales. Aunque las actividades de auditoría de cumplimiento de una EFS supongan apoyarse en el trabajo de auditores internos, la EFS también puede analizar en qué medida dichos auditores han ajustado su actuación a las normas del IAI.

ISSAI 4100

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Directrices para las auditorías de cumplimiento

realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros

INTOSAI Professional Standards Committee
PSC-Secretariat
Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark
Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 •E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prefacio

El conjunto de directrices para la auditoría de cumplimiento está compuesto por los elementos siguientes:

- ISSAI 4000: Introducción general a las Directrices para la auditoría de cumplimiento

- ISSAI 4100: Directrices para las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros. Dicho trabajo puede llevarse a cabo como parte de una auditoría de rendimiento o separadamente como otro tipo de auditoría.

- ISSAI 4200: Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros

Índice

1 Introducción 6

2 Alcance de las directrices 9

2.1 Alcance y naturaleza de la auditoría de cumplimiento 9

2.2 Fiabilidad razonable y fiabilidad limitada 10

2.3 Información directa e información basada en afirmaciones 11

3 Objetivos perseguidos 13

4 Definiciones 17

5 Consideraciones iniciales 17

5.1 Consideraciones deontológicas 17

5.2 Control de calidad 17

6 Planificación y concepción de una auditoría de cumplimiento 17

6.1 Identificación de las partes intervinientes / Fundamento jurídico 17

6.2 Materia controlada e información acerca de la materia controlada 17

6.3 Criterios 17

6.4 Comprensión de la entidad auditada y su entorno 21

6.5 Estrategia y programa de auditoría 21

6.6 Comprensión del control interno de la entidad auditada 23

6.7 Materialidad 21

6.8 Análisis de riesgos 21

6.8.1 Consideraciones relativas al fraude en el análisis de riesgos 21

6.8.2 Consideraciones sobre relaciones entre entidades públicas en el análisis de riesgos 21

6.9 Procedimientos de planificación de auditoría 27

7 Ejecución de una auditoría de cumplimiento y obtención de evidencia 28

7.1 Obtención y valoración de la evidencia 28

7.1.1 Observación 219

7.1.2 Inspección 219

7.1.3 Indagación 219

7.1.4 Confirmación 30

7.1.5 Repetición 30

7.1.6 Procedimientos analíticos 31

7.2 Documentación 31

7.3 Comunicaciones 32

7.4 Consideraciones sobre la denuncia de presuntos actos ilícitos 34

8 Valoración de evidencia y formación de conclusiones 36

8.1 Consideraciones generales sobre valoración de evidencia y formación de conclusiones 36

8.2 Manifestaciones escritas de los funcionarios responsables 37

8.3 Hechos posteriores 37

9 Elaboración de los informes 37

9.1 Formato y contenido de los informes de auditorías de cumplimiento 39

9.1.1 Informes de auditorías de cumplimiento 37

9.1.2 Informes especiales sobre una auditoría de cumplimiento (informes extensos) 44

9.2 Procesos de seguimiento 37

10 Orientación suplementaria para los auditores del sector público que actúan como tribunal de cuentas 48

10.1 Realización de auditorías en un tribunal de cuentas 48

10.2 Comunicación y ejecución de disposiciones legales 49

10.3 Procesos en distintos tipos de tribunal de cuentas 49

Apéndice 1 - Ejemplos de materia controlada, información acerca de la materia controlada y de criterios en una auditoría de cumplimiento 51

Apéndice 2 – Ejemplos de fuentes utilizables para conocer la entidad auditada y determinar de los criterios adecuados 57

Apéndice 3 – Ejemplos de factores ligados al análisis de riesgos en una auditoría de cumplimiento 59

Apéndice 4 - Ejemplos de factores de riesgo para una materia controlada en concreto 62

Apéndice 5 - Ejemplos de procedimientos de selección de materias controladas en una auditoría de cumplimiento 64

Apéndice 6 – Ejemplos de desviación del cumplimiento 67

Apéndice 7 - Ejemplo de informe "breve" en una auditoría de cumplimiento 69

Apéndice 8 - Ejemplo de conclusión con reservas en una auditoría de cumplimiento 71

Apéndice 9 - Ejemplo de conclusión adversa en una auditoría de cumplimiento 72

Apéndice 10 - Ejemplo de abstención de opinión en una auditoría de cumplimiento 73

Apéndice 11 - Ejemplo de párrafo de énfasis y de párrafo sobre otros asuntos 75

Apéndice 12 - Ejemplo de informe de revisión del cumplimiento de fiabilidad limitada 76

1 Introducción

1. El concepto de auditoría de cumplimiento queda englobado en la descripción de cuál debe ser el objetivo de una fiscalización del sector público que recoge la Declaración de Lima de la INTOSAI: “La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”.

2. La auditoría de cumplimiento analiza en qué medida la entidad auditada observa las reglas, las leyes y los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos o las estipulaciones acordadas por ejemplo en un contrato o en un convenio de financiación. El concepto de auditoría de cumplimiento fue introducido en los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI (ISSAI 100, párrafos 38 y 39) y se describe con más detalle en la ISSAI 4000 – Introducción a las Directrices para la auditoría de cumplimiento.

3. En el sector público, los conceptos de transparencia, rendición de cuentas, administración de recursos ajenos y buena gobernanza constituyen principios básicos e importantes. Las leyes y los reglamentos pueden determinar las actividades que las entidades públicas han de desempeñar en beneficio de los ciudadanos, los límites o restricciones a dichas actividades, los objetivos generales perseguidos y las garantías de protección de los derechos de los particulares. Además, las entidades públicas han de gestionar adecuadamente los fondos públicos que tienen encomendados, por lo que tanto ellas como sus agentes están obligados a mantener la transparencia en sus actuaciones, rendir cuentas a los ciudadanos de los fondos que se les encomiendan y administrarlos con la debida diligencia.

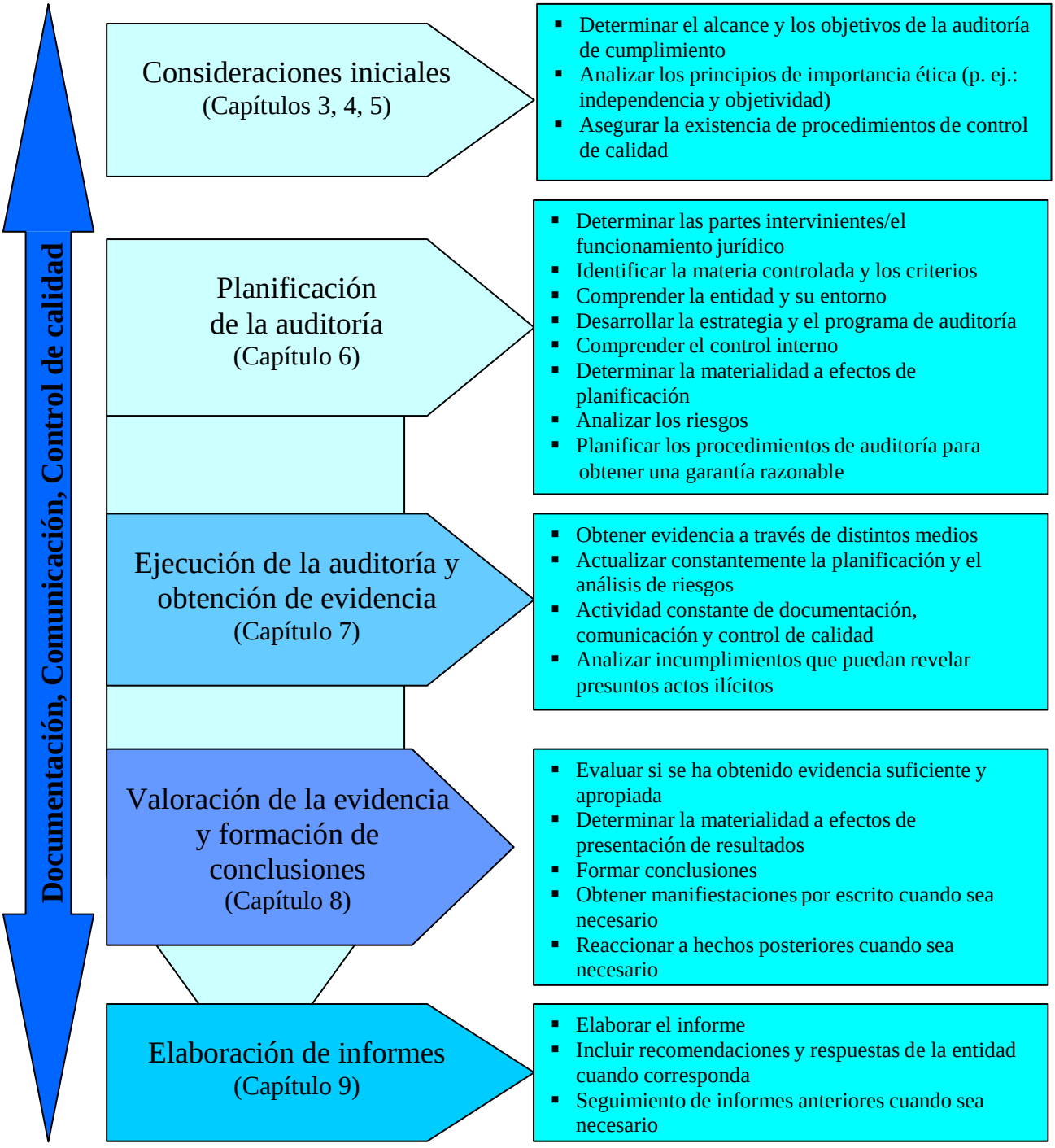
4. La exigencia de supervisar que las actividades de las entidades públicas se adecúen a las normas que las regulan y la exigencia de supervisar que resulten protegidos los derechos de los particulares constituyen importantes elementos de la función de control del sector público. Por medio de la fiscalización del sector público en general, y de la auditoría de cumplimiento en particular, los auditores del sector público contribuyen a garantizar que los principios fundamentales expuestos son respetados y se llevan a la práctica. En el contexto de la auditoría de cumplimiento, esta función implica determinar si la información acerca de la materia controlada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicables, como las leyes, los reglamentos y las directrices reguladoras, los contratos y convenios celebrados, etc. El resultado de la auditoría se comunicará a la entidad auditada y al poder legislativo y, normalmente a la ciudadanía en general, con la finalidad de promover la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.

5. Las presentes directrices abarcan aspectos de la auditoría de cumplimiento en el sector público que, en muchos países, están sujetos a mandatos y objetivos muy diversos. En una democracia, la rendición de cuentas a los ciudadanos, y en especial a sus representantes elegidos, constituye un aspecto primordial de la gestión de una entidad pública así como un elemento esencial de la buena gobernanza pública. Las entidades públicas por lo general se crean por ley y su funcionamiento se rige por un conjunto de normas derivadas de disposiciones de carácter legal. La dirección o gerencia de las entidades públicas ha de rendir cuentas de su actuación de conformidad con lo establecido en las leyes y los reglamentos aplicables y otras normas aplicables. Dado que todas estas disposiciones constituyen los medios fundamentales que emplea el legislador para controlar la recaudación y el gasto de fondos por parte del sector público, la auditoría del cumplimiento de las normas suele formar parte, y parte importante, del mandato de auditoría fijado para la mayoría de las entidades públicas. Debido a la multiplicidad de normas, sus exigencias pueden entrar en conflicto y ser objeto de interpretaciones divergentes. Asimismo es posible que las normas de menor rango legislativo no se adecúen a las instrucciones o los límites prescritos por la ley, por lo que el control del cumplimiento en el sector público requiere un ejercicio considerable de juicio profesional y reviste especial importancia.

6. Las presentes directrices (ISSAI 4100 para las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros) tratan la auditoría de cumplimiento como un tipo de auditoría autónomo o perteneciente a la auditoría de rendimiento (también denominada de gestión u operativa), pero no como una parte de la auditoría de estados financieros, se basan en los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI (denominados en el texto ISSAI 100 – ISSAI 400 y previamente “Normas de auditoría de la INTOSAI”) y han sido concebidas para ayudar a los auditores del sector público y a las EFS a aplicar dichos principios.

7. El proceso seguido generalmente en la ejecución de auditorías de cumplimiento se recoge en el diagrama que figura a continuación y se describe en los párrafos siguientes de las presentes directrices.

Proceso de la auditoría de cumplimiento



2 Alcance de las directrices

2.1 Alcance y naturaleza de las auditorías de cumplimiento

8. Por regla general, el mandato de la EFS establecerá si ésta tiene atribuida o no la realización de auditorías de cumplimiento. En el caso de que así sea, será la propia EFS la que determine normalmente el alcance y la naturaleza del trabajo que habrá de acometerse y el enfoque de auditoría apropiado. En algunos casos, un órgano legislativo, como el Parlamento, puede solicitar a la EFS que lleve a cabo un determinado tipo de auditoría y esa solicitud podrá aceptarse siempre que no comprometa la independencia del auditor (ISSAI 200, 2.2.16). Ahora bien, la decisión de cuáles serán el enfoque y la metodología de auditoría apropiados debe corresponder a la EFS.

9. La materia controlada en las auditorías de cumplimiento puede ser muy variado y diferir sustancialmente de una auditoría u otra, pudiendo ser muy general o muy específico. En la sección 6.2 se ofrece más orientación sobre cuál puede ser la materia controlada en una auditoría de cumplimiento.

10. Los Principios fundamentales de auditoría explican que la auditoría de cumplimiento es importante porque los organismos, programas y actividades de naturaleza pública son fruto generalmente de determinadas leyes y reglamentos. Las instancias decisorias necesitan saber si se han observado las leyes y los reglamentos aplicables, si están consiguiendo los resultados esperados y, en caso de que no fuera así, las correcciones requeridas (ISSAI 300, 3.4.2). Las leyes, los reglamentos y otras disposiciones que debe observar la entidad auditada pueden influir considerablemente en los objetivos concretos de la auditoría y en la decisión de si llevarla a cabo separadamente o no de una auditoría de rendimiento o una auditoría de estados financieros. Los auditores del sector público por lo tanto planificarán y ejecutarán su trabajo con el alcance y la naturaleza necesarios para permitirles presentar un informe constructivo a los interesados.

11. En algunos casos, el objeto y el alcance de una auditoría de cumplimiento pueden estar determinados por el mandato de auditoría, mientras que, en otros casos, pueden derivarse del juicio profesional del auditor del sector público, en el que pueden influir, entre otros, los factores siguientes:

    a) Las obligaciones contenidas en el mandato de auditoría o las leyes y los reglamentos pertinentes, tales como la legislación presupuestaria o la normativa sobre contratos públicos.

    b) Los anteriores actos de incumplimiento de la entidad, como pueden ser las desviaciones que se hayan identificado en auditorías previas.

    c) Las constataciones y recomendaciones resultantes de auditorías llevadas a cabo por auditores ajenos a la EFS.

    d) Un análisis de riesgos practicado en conexión con auditorías financieras o de rendimiento que indique ámbitos concretos en donde existe riesgo de

incumplimiento (por ejemplo, en sectores enteros como el de la contratación pública, o en grandes ámbitos temáticos de sectores específicos como recaudación de ingresos, defensa, prestaciones sociales, etc.).

e) El interés público o las expectativas de los ciudadanos (por ejemplo, sospecha de fraude, mala gestión o actos de incumplimiento identificados por los medios de comunicación, etc.).

f) Ámbitos concretos que centran la atención legislativa (por ejemplo, problemas medioambientales y observancia de convenios internacionales en materia de medio ambiente).

g) Peticiones formuladas por órganos legislativos, organismos de financiación u organizaciones donantes (por ejemplo, cumplimiento de las disposiciones contenidas en convenios de financiación).

h) El suministro de fondos considerables a la entidad por parte de organizaciones donantes cuya continuidad depende del cumplimiento de las estipulaciones de un contrato o de un convenio.

12. En los casos en que el alcance y la naturaleza de la auditoría de cumplimiento no provengan directamente del mandato de auditoría o de la legislación aplicable, sino que se basen en el juicio profesional del auditor del sector público, puede ser útil informar por escrito a la entidad auditada sobre cuáles van a ser el alcance y la naturaleza de la auditoría. Ello puede ayudar a clarificar la comprensión del cometido y de las obligaciones de las distintas partes intervinientes, incluido la materia controlada y cualquier limitación concreta, la información que debe facilitarse, el tipo de informe que debe presentarse y sus destinatarios, los plazos, etc.

13. Las referencias a la “auditoría de cumplimiento” contenidas en este documento han de entenderse en el contexto del trabajo efectuado por la EFS y del que ésta es responsable.

14. En los textos siguientes puede encontrarse más orientación sobre la exigencia de informar a la entidad acerca del alcance y de la naturaleza de la auditoría:
    - ISSAI 1210 y 1300
    - Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, sección 2.3 – Es preciso informar adecuadamente a las entidades en cuestión
    - Norma internacional sobre encargos para atestiguar, (ISAE) 3000, de la IFAC.

2.2 Fiabilidad razonable y fiabilidad limitada

15. Los Principios fundamentales de auditoría declaran en relación con el cumplimiento que la auditoría debe concebirse de modo tal que ofrezca garantías razonables de detección de errores, irregularidades y actos ilícitos que puedan afectar significativamente a los objetivos de la auditoría (ISSAI 300, 3.4.1).

16. En la mayor parte de los tipos de encargo hay dos niveles de fiabilidad: razonable (positiva) y limitada (negativa). La primera presupone un nivel de seguridad elevado, pero no completo. Debido a las limitaciones inherentes de una auditoría (véase la sección “Análisis de riesgos”), no se pueden obtener de ella garantías al cien por cien. Por lo general, las auditorías de fiabilidad razonable están concebidas para abocar a una conclusión expresada de forma positiva como “en nuestra opinión, la materia controlada resulta/ no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios declarados…”. Los trabajos de fiabilidad limitada no se consideran una auditoría, sino más bien un encargo de revisión que proporciona menores garantías y están concebidos para abocar a una conclusión expresada de forma negativa como “nada de lo observado nos hace pensar que la materia controlada en la revisión no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios…”

17. Tanto las auditorías de fiabilidad razonable como las revisiones de fiabilidad limitada obligan a entender la materia controlada y a obtener evidencia suficiente y apropiada para fundamentar la conclusión del auditor del sector público. Las auditorías de fiabilidad razonable comprenden el análisis de riesgos, la aplicación de procedimientos para hacer frente a los riesgos analizados y una valoración de la suficiencia e idoneidad de la evidencia obtenida, mientras que en las revisiones de fiabilidad limitada, los procedimientos suelen estar limitados a estudios y otras actuaciones de carácter analítico. Los auditores del sector público emplearán su juicio profesional para establecer la naturaleza, el calendario y el alcance de los procedimientos aplicados tanto en las auditorías de fiabilidad razonable como en las revisiones de fiabilidad limitada. Estas últimas pueden ser apropiadas cuando la materia controlada sea común a varias entidades y, posiblemente, más compleja que si afecta a una sola entidad.

18. Las presentes directrices se aplican a los trabajos de auditoría destinados a obtener evidencia suficiente y apropiada para fundamentar las constataciones. La conclusión puede expresarse mediante una declaración de fiabilidad formalizada, o bien más detallada.

2.3 Información directa e información basada en afirmaciones

19. En algunos casos, la dirección de la entidad auditada puede formular afirmaciones expresas o presentar una declaración de cumplimiento. En otros casos, las afirmaciones puedes ser implícitas.

20. Por ejemplo, en las auditorías de cumplimiento realizadas separada o conjuntamente con una auditoría de rendimiento, las afirmaciones podrían revestir la forma de una declaración de cumplimiento con leyes y reglamentos, una declaración de cumplimiento con las estipulaciones de un contrato, o una declaración acerca de la eficacia de un determinado proceso o sistema. Un caso de afirmación implícita puede consistir en que los indicadores clave de rendimiento sometidos al escrutinio del auditor se presenten o con la premisa implícita de que no se ha producido un incumplimiento no declarado respecto de los niveles de rendimiento fijados en dichos indicadores.

21. En muchas fiscalizaciones, la entidad auditada no transmite a los destinatarios afirmaciones ni declaraciones de cumplimiento específicas, sino que la información acerca de la materia controlada está contenida en el informe del auditor, ya sea en forma de datos o de una declaración formulada en la conclusión. Se habla entonces de auditorías de información directa. Las constataciones se presentan de forma idónea a los interesados como la entidad auditada y el poder legislativo. Los informes suelen ser objeto de difusión pública.

22. La modalidad seguida para presentar la información puede variar en función del juicio profesional del auditor acerca de la manera más eficaz de comunicar con los destinatarios previstos. Los informes pueden ser extensos o breves. En la sección “Elaboración de los informes” se ofrece más orientación al respecto.

23. Las presentes directrices han sido elaboradas atendiendo a las auditorías de información directa, pero pueden aplicarse en caso necesario a la información basada en afirmaciones.

3 Objetivos perseguidos

24. Los objetivos particulares de una auditoría de cumplimiento deben ajustarse a las circunstancias, a la materia controlada y a los criterios existentes. Por lo general, los objetivos de los auditores del sector público al llevar a cabo una auditoría de cumplimiento son los siguientes:

    a) Obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para llegar a una conclusión sobre si la información acerca de la materia controlada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con un conjunto determinado de criterios.

    b) Informar de las constataciones y conclusiones al poder legislativo y a otros organismos en su caso.

25. Para las EFS pertenecientes a la categoría de tribunal de cuentas, el objetivo es asimismo comunicar las desviaciones de cumplimiento a los organismos competentes o iniciar el proceso conducente a la emisión de un fallo formal sobre aspectos relacionados con la función jurisdiccional del tribunal, como la identificación de la autoridad o del agente responsables y la determinación de posibles infracciones.

4 Definiciones

26. A los efectos de las presentes directrices, los términos que se exponen a continuación tendrán el significado siguiente:

1. **Afirmación** – una manifestación, expresa o implícita, englobada en las actividades, las operaciones financieras y la información correspondientes a la entidad auditada, que el auditor utiliza cuando tiene en cuenta posibles tipos distintos de desviación. En el contexto de la auditoría de cumplimiento, una afirmación de cumplimiento significa que la entidad y los funcionarios responsables de la misma, están actuando con arreglo a las normas aplicables (y en las auditorías de reputación, con las expectativas de los ciudadanos). Las afirmaciones pueden estar englobadas en la información acerca de la materia controlada presentada por la entidad auditada o estar expuestas explícitamente en una carta de manifestaciones escrita por la dirección.

2. **Normas** – actos o resoluciones del poder legislativo u otros instrumentos, instrucciones y orientaciones de carácter legal emitidos por organismos públicos con las atribuciones legales necesarias a los que debe ajustarse la entidad auditada en su actuación. Estos elementos, conocidos colectivamente en inglés como “legislative authorities”, o simplemente “authorities”, no deben confundirse con “authorities” en el sentido de organismos o personas que tienen atribuido el ejercicio de la autoridad o potestad pública como órganos policiales y judiciales o autoridades reguladoras. Cuando se quiera hacer alusión a estos organismos o personas, se utilizarán los términos “órganos policiales y judiciales”, “autoridades reguladoras”.

3. **Auditoría de cumplimiento** – la auditoría de cumplimiento persigue determinar en qué medida la entidad auditada ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y las estipulaciones contractuales, y puede abarcar gran variedad de materias controladas. Por lo general, su objetivo reside en proporcionar garantías a los destinatarios acerca del resultado de la evaluación o medición de una materia controlada a partir de criterios adecuados.

   En las auditorías de cumplimiento llevadas a cabo en el contexto de los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI, hay dos conceptos que revisten especial interés:

   a) **Regularidad** – las actividades, las operaciones y la información correspondientes a una entidad auditada resultan conformes con las normas constitutivas, los reglamentos de desarrollo y otros convenios, leyes y reglamentos aplicables, incluidas las leyes presupuestarias, y han sido debidamente autorizadas.

   b) **Reputación** – principios generales de buena gestión financiera del sector público y de conducta de los funcionarios públicos.

   En función del mandato de la EFS, la auditoría de cumplimiento puede ser una auditoría de regularidad o de reputación, o bien de ambos tipos.

Dado que la reputación no es fácil de verificar objetivamente, puede resultar difícil, y en algunos casos imposible, llevar a cabo una auditoría que ofrezca un nivel de fiabilidad razonable. No suele haber pautas de comparación claras y objetivas para medir la reputación, pues lo que resulta aceptable para una parte del sector público no lo es para otra.

Cuando una EFS recibe el mandato de auditar la reputación, los criterios a veces no están claramente definidos desde el principio. La cuestión de los criterios adecuados se aborda con más detalle en las secciones siguientes de este documento. Cuando el mandato requiere la realización de una auditoría de reputación, los principios expuestos en las presentes directrices pueden aplicarse cuando las circunstancias lo requieran. El formato y el contenido de los informes de reputación podrán variar en función del mandato de la EFS y de las circunstancias concretas.

4. **Desviación del cumplimiento** – la entidad auditada no ha observado:

   a) Las normas – en el caso de la auditoría de regularidad;

   b) Los principios generales de buena gestión financiera del sector público y de conducta de los funcionarios públicos – en el caso de la auditoría de reputación.

5. **Conclusión** – El informe del auditor contiene normalmente una conclusión fundada en el trabajo de auditoría desempeñado. Cuando la auditoría de cumplimiento se lleva a cabo conjuntamente con una auditoría de estados financieros, la conclusión puede revestir la forma de opinión (véase la sección “Opinión”), o también concebirse como una respuesta más detallada a preguntas de auditoría específicas.

6. **Poder legislativo** – El órgano que elabora las leyes en un país, por ejemplo el Parlamento. En el contexto de la auditoría de cumplimiento, el poder legislativo puede abarcar también otros organismos públicos con atribuciones para establecer leyes o dictar resoluciones en materia presupuestaria.

7. **Opinión** – El informe del auditor sobre los estados financieros puede contener una opinión claramente expresada por escrito respecto del cumplimiento además de la opinión sobre los estados financieros. El auditor puede emitir una opinión sin reservas cuando llega a la conclusión de que, en todos los aspectos significativos, las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes con las normas aplicables.

8. **Partes interesadas** – personas, grupos, organizaciones u otros tipos de entidades que tienen un interés en las actividades y operaciones del sector público, en la financiación de entidades públicas y en la consecución efectiva de resultados por los programas financiados con fondos públicos.

5 Consideraciones iniciales

5.1 Consideraciones deontológicas

27. Los Principios fundamentales de auditoría consagran los principios de carácter ético que han de tomarse en consideración antes de proceder a la auditoría (ISSAI 200, 2.2.1). Estos principios son los siguientes:

    a) Independencia, incluida la neutralidad política, de las EFS y de los auditores.
    b) Evitación de conflictos de intereses de los auditores con la entidad auditada.
    c) Las EFS y los auditores deben poseer la competencia profesional exigida.
    d) Los auditores y las EFS deben emplear la debida diligencia y el máximo. interés para adecuar su actuación a los Principios fundamentales de auditoría.

28. Si, por la razón que fuere, la EFS o el auditor no pudiera cumplir los Principios fundamentales de auditoría de carácter ético, se tomarán las medidas necesarias para eliminar los factores que pudieran comprometer dicho cumplimiento antes de comenzar la auditoría. Estas medidas consistirán, por ejemplo, en la reasignación del personal adscrito a la auditoría, una formación complementaria o la participación de expertos.

29. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:

    - Código de Ética de la INTOSAI
    - Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento de la INTOSAI, párrafos 2.2 y 2.3
    - ISAE 3000 de la IFAC.

5.2 Control de calidad

30. Al igual que sucede en otros tipos de auditoría, es importante en las auditorías de cumplimiento que la EFS cuente con procesos y procedimientos que garanticen la calidad del trabajo efectuado, que los auditores del sector público encargados de llevar a cabo dichas auditorías colectivamente posean la competencia y cualificaciones exigidas y que el trabajo del equipo se desarrolle bajo una dirección adecuada y se supervise y revise convenientemente. Los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI establecen pautas de comparación y orientaciones para garantizar la calidad del trabajo (ISSAI 200, 2.1.26 y 2.2.36).

31. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:

    - Código [propuesto] de Calidad de la INTOSAI e ISSAI 1220
    - Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento de la INTOSAI, Apéndice 4
    - Norma internacional sobre control de calidad de la IFAC (ISQC)1
    - ISAE 3000 de la IFAC.

6 Planificación y concepción de una auditoría de cumplimiento

32. Los Principios fundamentales de auditoría establecen que el auditor habrá de planificar sus tareas de manera tal que asegure una auditoría de alta calidad y que su realización se ajusta a los principios de economía, eficiencia, eficacia y prontitud debida (ISSAI 300 3.1.1). Además, quienes planifiquen la auditoría deben informarse de las exigencias de conformidad aplicables a la entidad auditada (ISSAI 300, 3.4.3).

33. Los auditores del sector público mantendrán una actitud de escepticismo profesional al planificar y ejecutar las auditorías.

6.1 Identificación de las partes intervinientes / Fundamento jurídico

34. Los auditores del sector público se asegurarán de que se reúnen las condiciones previas para ejecutar la auditoría con eficacia. En la planificación de una auditoría de cumplimiento, esta exigencia puede implicar la necesidad de identificar desde el principio cuáles son las partes intervinientes, lo cual es importante a su vez para la determinación del fundamento jurídico de dicha auditoría, como el mandato de la EFS, las obligaciones de los auditores del sector público, y la naturaleza y obligaciones constitutivas de la entidad auditada.

35. A ello se añade que es importante identificar los destinatarios del informe de auditoría. El formato y el contenido del informe se verán influidos por el juicio profesional del auditor sobre cómo comunicar con la mayor eficacia posible con los destinatarios previstos, cuyas necesidades pueden variar según se trate del poder legislativo, un organismo de financiación, una asociación de particulares, la ciudadanía en general u otras partes interesadas.

6.2 Materia controlada e información acerca de la materia controlada

36. La determinación de cuáles serán la materia controlada y la información acerca de la misma constituye uno de los primeros pasos en la planificación y ejecución de una auditoría de cumplimiento.

37. La materia controlada puede revestir formas muy distintas y características muy diversas, y ser muy general o muy específica. A veces es de naturaleza cuantitativa y suele ser fácil de medir (por ejemplo, gestión o situación financiera), mientras que a veces es cualitativa y más subjetiva (por ejemplo, la conducta). Sin embargo, la materia controlada debe ser identificable y mensurable a partir de criterios adecuados. Además su naturaleza debe ser tal que resulte posible obtener suficiente evidencia sobre la información correspondiente para fundamentar una conclusión.

38. En algunos casos la materia controlada estará fijado en la disposición legal pertinente o en el mandato de auditoría, mientras que en otros casos su elección responde a una

decisión estratégica de la EFS o de los auditores del sector público, y se basa en el análisis de riesgos y el juicio profesional.

39. Cuando la auditoría de cumplimiento se refiera a leyes u otras resoluciones aplicables en materia presupuestaria, abarcará los ingresos y la financiación de la entidad, así como sus gastos.

40. El mandato de la EFS también puede incluir auditorías de cumplimiento con presunciones y premisas documentadas en materia presupuestaria que sean previas a la resolución pertinente del poder legislativo.

41. El Apéndice 1 ofrece algunos ejemplos de materias controladas y de información acerca de las mismas en una auditoría de cumplimiento.

6.3 Criterios

42. Es necesario asimismo identificar los criterios o pautas con los que comparar la materia controlada. En las auditorías de cumplimiento, la identificación de estos criterios constituye una fase esencial del proceso de planificación. El Apéndice 1 ofrece algunos ejemplos de criterios en relación con una auditoría de cumplimiento.

43. Los criterios pueden revestir carácter formal, como una ley o un reglamento, una orden ministerial o las estipulaciones de un contrato o de convenio; también pueden ser menos formales (un código deontológico o los principios que sustentan la reputación) o referirse a expectativas en cuanto a las prácticas consideradas aceptables en lo que se refiere, por ejemplo, a billetes de viaje, invitaciones o gastos de representación a costa del erario público si los límites al respecto no están fijados expresamente. Las directrices administrativas que se usan como criterio deben resultar conformes con las leyes y los reglamentos establecidos. Las fuentes que sirven de base a los criterios de auditoría pueden formar parte igualmente de la auditoría de cumplimiento.

44. Los criterios para ser adecuados deben reunir las características siguientes:

    a) **Pertinentes** – son criterios que responden de forma significativa a las exigencias de información y decisión de los destinatarios del informe de auditoría.

    b) **Fiables** – son criterios que dan lugar a conclusiones razonablemente coherentes con las que obtendría otro auditor aplicando los mismos criterios en las mismas circunstancias.

    c) **Completos** – son criterios suficientes para los fines de la auditoría y que no omiten factores pertinentes; además son significativos y facilitan a los destinatarios una visión práctica para sus exigencias de información y decisión.

    d) **Objetivos** – son criterios neutrales y que no responden a prejuicios del auditor o de la dirección de la entidad auditada, lo que significa que no pueden ser tan

informales que la evaluación de la información acerca de la materia controlada resulte muy subjetiva y lleve a otros auditores del sector público a alcanzar una conclusión muy dispar.

e) **Comprensibles** – son criterios claros que permiten llegar a conclusiones precisas y fáciles de entender por los destinatarios y que no dan pie a interpretaciones ampliamente divergentes.

f) **Comparables** - son criterios coherentes con los empleados en auditorías similares de otros organismos o actividades similares y los utilizados en anteriores auditorías de la entidad.

g) **Aceptables** - son criterios que en principio pueden admitir expertos independientes, las entidades auditadas, el poder legislativo, los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

h) **Accesibles** – son criterios a los que pueden acceder los destinatarios para entender la naturaleza del trabajo de auditoría desempeñado y la base del informe de auditoría.

45. Los criterios se referirán a cuestiones que puedan incidir de modo significativo en el objetivo de una auditoría concreta. Por consiguiente, al llevar a cabo una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público determinarán que los criterios son adecuados y pertinentes con respecto a la materia controlada y los objetivos de la auditoría concreta que se está llevando a cabo. Una vez fijados los criterios adecuados a partir de las características enumeradas, será necesario “adaptarlos en la práctica" a las circunstancias particulares de cada auditoría para poder llegar a conclusiones válidas.

46. La fijación de criterios puede resultar una tarea sencilla, pero en ocasiones será más compleja. En algunos casos, los auditores del sector público encontrarán en las listas de comprobación un instrumento útil para obtener una visión general de cuáles son los criterios más adecuados. Estos auditores emplearán diversas fuentes como ayuda para determinar los criterios. En el Apéndice 2 se recogen varias de estas fuentes a título de ejemplo.

47. En muchas auditorías de cumplimiento, los criterios aplicables serán fácilmente identificables si, por ejemplo están plasmados en una ley o una reglamentación clara y sin complejidades. Las intenciones o premisas documentadas de resolución del poder legislativo pueden también servir de ayuda al auditor a la hora de fijar criterios adecuados.

48. En el supuesto de que surgieran dudas en torno a la correcta interpretación de las leyes, los reglamentos o las normas aplicables, los auditores del sector público pueden juzgar conveniente analizar las intenciones o premisas utilizadas en el proceso legislativo, consultar al órgano encargado de la legislación, o tomar en consideración resoluciones judiciales anteriores.

49. Sin embargo, cuando el la materia controlada de la auditoría de cumplimiento sea la reputación, los criterios resultarán más difíciles de fijar, ya que pueden ser menos formales e incluir las expectativas de las ciudadanos en cuanto a la conducta y actuación de los funcionarios públicos, por lo que los auditores del sector público deben mostrarse más meticulosos en esta tarea. La necesidad de que los auditores del sector público identifiquen criterios adecuados no les impide, si las circunstancias lo requieren, informar de actos contrarios a lo que se considera una conducta aceptable por parte de los funcionarios públicos.

50. En su tarea de fijación de criterios adecuados, los auditores del sector público analizarán la materialidad o importancia relativa en relación con el riesgo de incumplimiento en cada cuestión sometida a control (leyes presupuestarias, otras leyes específicas, estipulaciones contractuales y, cuando proceda, la reputación). El análisis de la materialidad englobará tanto aspectos cuantitativos (magnitud) como aspectos cualitativos (naturaleza y características).

51. Los auditores del sector público se asegurarán de que los criterios aplicables reflejan convenientemente la materia controlada en su totalidad. En casos esporádicos, cuando la auditoría tenga un alcance limitado y abarque sólo algunas partes de una ley o un reglamento, este alcance limitado debe hacerse constar claramente en el informe del auditor. Si los auditores del sector público utilizan directrices, listas de comprobación u otro material facilitado por la entidad auditada u otras autoridades administrativas con objeto de identificar los criterios adecuados de auditoría, deben emplear la diligencia debida para garantizar, a través de procedimientos de auditoría idóneos, que el material utilizado refleja convenientemente la ley, el reglamento o cualquier otra norma aplicable.

52. En ocasiones las disposiciones legales pueden adolecer de imprecisión, como sucede cuando un acto legislativo determina que las disposiciones serán desarrolladas por el organismo administrativo competente pero todavía no lo han sido. En esas ocasiones, los auditores del sector público expondrán en su informe cuál es su interpretación del contenido de las disposiciones pertinentes, o que el alcance de la auditoría ha sido limitado y las razones de esa limitación. Por ejemplo, el informe puede señalar que la falta de claridad de la legislación ha limitado los criterios de auditoría aplicados y que es necesario adoptar medidas correctivas.

53. En muy contadas ocasiones, los criterios pueden resultar contradictorios, como sucede cuando existe un conflicto entre las distintas fuentes normativas que no ha sido resuelto por las autoridades administrativas o judiciales competentes. En esas ocasiones, es muy importante entender las intenciones que subyacen a los criterios e identificar las consecuencias que pudieran derivarse de un conflicto de estas características. Puede ser necesario también detallar en el informe del auditor ejemplos de criterios contradictorios para que las autoridades competentes puedan tomar las medidas correctivas apropiadas.

54. Ante este tipo de dilemas los enfoques que pueden aplicarse para determinar los criterios adecuados serán:

    a) Un enfoque “teórico” para obtener la respuesta de los expertos a preguntas como “¿cuales serían los resultados ideales que se obtendrían en condiciones

perfectas según el criterio más racional o la práctica más conocida que resulte comparable?"

b) Un enfoque "empírico" que incluya el debate con las partes interesadas y las instancias decisorias a fin de definir y obtener la base necesaria para determinar criterios fundados y realistas.

55. Puede suceder que, para hacer posible la aplicación de criterios claramente identificables, se divida en partes el enfoque de auditoría o se limite el alcance.

56. No obstante lo anterior, los criterios deben comunicarse a los destinatarios y otros interesados como convenga, incluyéndolos por ejemplo en el informe del auditor, o haciendo referencia a ellos en el mismo si ya existen en otro formato fácilmente accesible.

57. En situaciones en que los criterios de auditoría, por el motivo que fuere, no se consideren adecuados, la EFS podrá invitar a los organismos competentes a formular claramente los principios generales que han de respetar las entidades públicas para este tipo de cuestiones.

6.4 Comprensión de la entidad auditada y su entorno

58. Determinar la materia controlada y los criterios adecuados son los primeros pasos, como se ha explicado anteriormente, en la ejecución de una auditoría de cumplimiento y esta determinación implica que los auditores del sector público han de conocer la entidad auditada y las circunstancias que rodean la auditoría con objeto de disponer de un marco de referencia para la aplicación de su juicio profesional a lo largo de todo el proceso de auditoría. La comprensión de la entidad, de su entorno y de los programas pertinentes reviste particular importancia dado que servirá para determinar la materialidad y analizar los riesgos. En el Apéndice 2 se recogen a título de ejemplo varias de las fuentes que pueden utilizarse para llegar a esta comprensión.

59. Conforme a la ISSAI 4000, párrafo 5, las Directrices para la auditoría de cumplimiento abarcan todos los niveles de la administración, por lo que serán aplicables, llegado el caso, a un conjunto de entidades para las que se haya planificado y ejecutado una auditoría común. Las obligaciones del auditor para este tipo de auditorías comunes a varias entidades han de estar fijadas expresamente.

6.5 Estrategia y programa de auditoría

60. Planificar la auditoría para garantizar su ejecución eficaz implica un diálogo entre los integrantes del equipo de fiscalización y la formulación de una estrategia y un programa de auditoría de carácter global. Tanto la estrategia como el programa de auditoría deberán estar documentados por escrito. La planificación no constituye una fase de la auditoría separada de las demás, sino un proceso continuo e iterativo. La estrategia y el programa de auditoría habrán de actualizarse cuando sea necesario durante todo el proceso. La planificación también abarcará los aspectos referidos a la dirección del equipo de fiscalización y a la supervisión y revisión de su labor.

61. A la hora de formular la estrategia global de una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público deberán tomar en consideración los siguientes aspectos:

    a) Los objetivos, el alcance y el objeto del control, los criterios y otras características de la auditoría de cumplimiento, teniendo en cuenta el mandato de la EFS y los elementos contenidos en la definición de una auditoría de cumplimiento.

    b) La comunicación de obligaciones y objetivos, así como la fijación del destinatario de estas comunicaciones y del momento y la modalidad en que deben hacerse.

    c) Factores importantes que pueden influir en la conducción de la auditoría.

    d) La materialidad y el análisis de riesgos de la auditoría.

    e) La experiencia acumulada de auditorías conexas o anteriores.

    f) La composición del equipo de fiscalización y la asignación de tareas dentro del mismo, así como la necesidad en su caso de contar con la ayuda de expertos.

    g) El calendario de la auditoría.

62. Los auditores del sector público formularán un programa de auditoría para la auditoría de cumplimiento, que se basará esencialmente en la estrategia de auditoría y que consistirá en lo siguiente:

    a) Una descripción de criterios identificados en relación con el alcance y las características de la auditoría de cumplimiento y con el marco legal, reglamentario o presupuestario.

    b) Una descripción de la naturaleza, el calendario y el alcance de los procedimientos de análisis de riesgos que resulte suficiente para evaluar los riesgos de incumplimiento en relación con los diversos criterios de auditoría.

    c) Una descripción de la naturaleza, el calendario y el alcance de los procedimientos de auditoría planeados en relación con los diversos criterios y el análisis de riesgos de la auditoría de cumplimiento.

63. La planificación implica asimismo:

    a) Adquirir una comprensión general del marco legal, reglamentario o presupuestario, así como de las estipulaciones y cláusulas contractuales que sean de aplicación al alcance de la auditoría y a la entidad auditada

    b) Adquirir una comprensión de la valoración hecha por la dirección de las leyes y los reglamentos aplicables, incluidos los controles internos que contribuyan a garantizar el respeto de las normas

c) Adquirir una comprensión de las normas aplicables, como regulaciones, leyes, reglamentos, políticas, códigos, contratos o convenios de subvención importantes

d) En las auditorías de reputación, adquirir una comprensión de los principios de buena gestión pública y las expectativas en cuanto a la conducta de los funcionarios públicos.

64. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:
- ISSAI 1210 y 1300
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 3 y Apéndice 2
- Marco de aseguramiento e ISAE 3000 de la IFAC.

6.6 Comprensión del control interno de la entidad auditada

65. Llegar a conocer el control interno forma parte de la comprensión de la entidad y la materia controlada. Los Principios fundamentales de auditoría explican que, al ejecutar una auditoría, los auditores del sector público están obligados a examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno (ISSAI 300, 3.3.1). En la auditoría de cumplimiento, esta obligación implica examinar y valorar los controles que sirven de apoyo a la dirección en el cumplimiento de leyes y reglamentos (ISSAI 300, 3.3.2).

66. Los tipos concretos de control evaluados dependerán del objeto y de la naturaleza y alcance de la auditoría de cumplimiento de que se trate. Los auditores del sector público deben evaluar los controles internos y valorar el riesgo de que el sistema de control no prevenga o detecte incumplimientos significativos (ISSAI 300, 3.4.6). El sistema de control interno de una entidad puede incluir además controles para corregir los actos de incumplimiento detectados. Los auditores del sector público deberán adquirir la comprensión del control interno requerida por el objetivo de la auditoría y verificar mediante pruebas el funcionamiento de los controles sobre los que tienen previsto apoyarse. La garantía obtenida gracias a la evaluación del control interno ayudará a los auditores a determinar el nivel de confianza y, por consiguiente, el alcance de los procedimientos de auditoría que deben aplicar.

67. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:

- ISSAI 1315
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 3.3, Subsección – Comprensión del programa y Apéndice 1, Subsección 2- Formulación de la pregunta de fiscalización o definición del problema de fiscalización
- Guía para las normas de control interno del sector público de la INTOSAI
- ISAE 3000 de la IFAC.

6.7 Materialidad

68. La materialidad o importancia relativa comprende factores tanto cuantitativos como cualitativos. En una auditoría de cumplimiento, la materialidad se determinará a efectos de:

    a) planificación

    b) valoración de la evidencia obtenida y la repercusión de los actos de incumplimiento detectados

    c) presentación de los resultados del trabajo de auditoría.

69. Los auditores del sector público planificarán y ejecutarán la auditoría con el fin de determinar si la información acerca de la materia controlada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios establecidos.

70. Como se señala en los Principios fundamentales de auditoría, “Lo que es esencial o de importancia relativa, a menudo, se estima en términos de valoración cuantitativa, pero la naturaleza o las características inherentes a una partida o grupo de partidas puede hacer también que una cuestión se convierta en esencia, por ejemplo, cuando la ley o los reglamentos exigen el desglose de una partida respecto al conjunto en el que aparece”. (ISSAI 100, 1.0.10). Además se explica en los principios que en el supuesto de que la auditoría de cumplimiento esté relacionada con auditorías operacionales o de gestión, la importancia en cuanto a la naturaleza o al contexto se refiere tiene más relevancia que su aspecto cuantitativo (ISSAI 400, 4.0.29).

71. En la fase de planificación, se obtendrá información sobre la entidad para analizar los riesgos y determinar el umbral de materialidad con vistas a concebir los procedimientos de auditoría. La evidencia obtenida ha de ser valorada para que sirva de base a las conclusiones y a la elaboración de los informes. La materialidad tiene una importancia significativa para esta valoración.

72. La determinación de la materialidad a efectos de planificación puede ser sencilla como sucede cuando una ley o un reglamento o las estipulaciones contractuales establecen una obligación de cumplimiento no sujeta a condiciones, por ejemplo cuando la constitución prohíbe que se superen los límites de gasto fijados en el presupuesto aprobado.

73. Otras cuestiones pueden ser consideradas materiales a un nivel de valor o incidencia que resulte inferior al exigido con carácter general, como por ejemplo:

    a) Fraude.

    b) Incumplimiento o comisión de actos ilícitos de carácter no intencionado.

    c) Presentación de información incorrecta o incompleta a la dirección, al auditor o al poder legislativo (ocultación).

d) Resistencia intencionada a las peticiones de seguimiento cursadas por la dirección, los organismos competentes o los auditores.

e) Operaciones o actos realizados a sabiendas de la falta de fundamento jurídico para realizarlos.

74. En otros casos, la determinación de la materialidad es normalmente una cuestión en la que interviene el juicio profesional.

75. Al valorar la evidencia obtenida, la determinación de la materialidad puede verse influida por factores cuantitativos como el número de personas o entidades afectadas por la materia controlada, o los importes en juego. En algunos casos, los factores cualitativos son más importantes que los factores cuantitativos. La naturaleza, visibilidad y sensibilidad de un ámbito temático o de una materia controlada determinados pueden jugar su papel. Por ejemplo, la importancia concedida a la materia controlada por los destinatarios, una comisión de cuentas públicas u otra comisión parlamentaria similar, o las autoridades reguladoras pueden influir en la determinación de la materialidad. Las expectativas de los ciudadanos y el interés público constituyen también factores cualitativos que pueden incidir en la determinación de la materialidad por los auditores del sector público. Otro factor es la gravedad del incumplimiento. Aunque no sea ilegal forzosamente, la realización de gastos excesivos en relación con los créditos autorizados por el poder legislativo o la introducción de un nuevo servicio que no ha sido previsto presupuestariamente pueden constituir actos de incumplimiento graves por su naturaleza.

76. Al evaluar la materialidad de un incumplimiento detectado, se tendrán en cuenta igualmente aspectos como los criterios, las condiciones, la causa y la repercusión de dicho incumplimiento.

77. Se facilitará orientación adicional sobre la materialidad en relación con un incumplimiento detectado en la sección “Valoración de evidencia y formación de conclusiones”.

78. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:

- ISSAI 1320 y 1450
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Sección 5.3, Subsección – Importancia, pertinencia y objetividad, y Apéndice 3 parte 1.2, Subsección – Suficiencia de las pruebas
- ISAE 3000 de la IFAC.

6.8 Análisis de riesgos

79. El análisis de riesgos constituye una parte fundamental de una auditoría de fiabilidad razonable. Debido a sus limitaciones inherentes, la auditoría de cumplimiento no proporciona garantías o garantías absolutas de que servirá para detectar todos los casos de de incumplimiento. Las limitaciones inherentes son por ejemplo:

a) Discrecionalidad de la dirección a la hora de interpretar leyes y reglamentos.

b) Comisión de errores humanos.

c) Concepción impropia o funcionamiento ineficaz de los sistemas.

d) Elusión de controles.

e) Ocultación o retención de pruebas.

80. En una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público analizarán los riesgos y aplicarán los procedimientos de auditoría en la medida de lo necesario a lo largo de todo el proceso, con el fin de reducir el riesgo de la auditoría a un nivel aceptablemente bajo dadas las circunstancias para así obtener garantías razonables que sirvan de base a la conclusión del auditor.

81. Los riesgos y los factores que pueden dar lugar a los mismos variarán según la materia controlada y las circunstancias de la auditoría de que se trate. Por lo general, los auditores del sector público considerarán los tres elementos del riesgo de la auditoría (riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de no detección) en relación con la materia controlada y la situación específica. Además, la probabilidad de que se produzca el hecho y las consecuencias que ello podría acarrear se tendrán también en cuenta a la hora de evaluar los riesgos.

6.8.1 Consideraciones relativas al fraude en el análisis de riesgos

82. Dentro del proceso de auditoría, los auditores del sector público identificarán y evaluarán el riesgo de fraude y obtendrán evidencia suficiente y apropiada en relación con los riesgos de fraude detectados mediante la aplicación de procedimientos de auditoría idóneos. En presencia de un presunto fraude, los auditores del sector público se asegurarán de que actúan adecuadamente en función del mandato de la EFS y las circunstancias que concurran.

83. Los riesgos de fraude y la evaluación de la materialidad en relación con el fraude han de situarse en el contexto del alcance más amplio que reviste la fiscalización del sector público. Como ejemplo de ámbitos y situaciones que pueden generar riesgos de fraude en el sector público cabe citar los siguientes:

a) Concesión de subvenciones y beneficios a terceros.

b) Adjudicación de contratos públicos.

c) Atribuciones y actuación de los funcionarios públicos.

d) Declaraciones erróneas de resultados o información que tengan carácter intencionado.

e) Privatización de entidades gubernamentales.

f) Relaciones entre funcionarios o entidades públicas.

6.8.2 Consideraciones sobre relaciones entre entidades públicas en el análisis de riesgos

84. Se tendrán presente las relaciones entre distintas entidades públicas al analizar el riesgo de la auditoría, particularmente el de fraude o incumplimiento. Esos riesgos pueden referirse, por ejemplo, a una entidad que influye en otra para que actúe de forma indebida. El resultado puede ser un incumplimiento de las normas, y en algunos casos, un acto ilícito. Además, puede que en el sector público haya exigencias específicas para las actividades y operaciones comunes a diversas entidades públicas y también que haya obligaciones específicas de elaboración de los informes sobre dichas actividades u operaciones que incidan en los procedimientos de auditoría planeados, o en la conclusión o el informe del auditor.

85. En el Apéndice 3 se exponen ejemplos de factores ligados al análisis de riesgos en una auditoría de cumplimiento, mientras que en el Apéndice 4 se expone un caso ilustrativo de factores de riesgo en una auditoría de cumplimiento referida a la adjudicación de contratos públicos.

86. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre el análisis de riesgos y el riesgo de fraude:

- ISSAI 1240, 1315 y 1550
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 3.2, Subsección - Riesgos o incertidumbres
- Marco de aseguramiento e ISAE 3000 de la IFAC.

6.9 Procedimientos de planificación de auditoría

87. Los procedimientos de planificación de auditoría deben ser tales que respondan a los riesgos de incumplimiento identificados. La naturaleza exacta y el calendario y alcance precisos de los procedimientos de auditoría aplicables varían ampliamente de una auditoría a otra. Sin embargo, los procedimientos de la auditoría de cumplimiento implican en general la fijación de criterios adecuados, es decir, las normas que regulan la entidad y, posteriormente, el cotejo de la información acerca de la materia controlada con dichas normas. En la sección “Ejecución de una auditoría de cumplimiento y obtención de evidencia” se ofrece más información sobre los procedimientos de auditoría.

7 Ejecución de una auditoría de cumplimiento y obtención de evidencia

88. Los Principios fundamentales de auditoría establecen que los auditores del sector público elegirán y aplicarán las acciones y los procedimientos y actuaciones que, a su juicio profesional, sean apropiados para cada circunstancia. (ISSAI 300, 3.4.5). El diseño de esas acciones y esos procedimientos deberá estar orientado a obtener pruebas suficientes, apropiadas y pertinentes para justificar razonablemente las opiniones y conclusiones del auditor (ISSAI 300, 3.5.1). Evaluar los sistemas de control interno de la entidad y los riesgos de que dichos sistemas no permitan prevenir o detectar actos de incumplimiento es una tarea normal dentro de una auditoría de cumplimiento (ISSAI 300 3.4.6).

89. Los procedimientos de auditoría aplicables dependerán de la materia controlada y de los criterios identificados, así como del juicio profesional del auditor, y tienen que guardar estrecha relación con los riesgos detectados. Cuando los riesgos de incumplimiento resulten significativos y los auditores del sector público tengan previsto basarse en los controles existentes, dichos controles tendrán que ser objeto de verificación y, si no se consideran fiables, los auditores planificarán y llevarán a cabo pruebas de confirmación para responder a los riesgos detectados. También se procederá a pruebas de confirmación adicionales cuando haya riesgos de incumplimiento significativo. Si el enfoque de auditoría consiste sólo en pruebas de confirmación, se llevarán a cabo pruebas de detalles (no sólo pruebas analíticas).

90. En muy contadas ocasiones puede resultar difícil, o incluso prohibitivo, obtener evidencia suficiente y apropiada para formar conclusiones. En esas ocasiones, los auditores del sector público deben confrontar los costes de obtener esa evidencia con los beneficios, así como las consecuencias derivadas de una insuficiencia de pruebas para los objetivos de la auditoría y el informe del auditor. La respuesta del auditor a este tipo de situaciones variará según las circunstancias en función del mandato, de las consideraciones de interés público, las expectativas de los ciudadanos y la capacidad de comunicar dichas constataciones. El auditor puede considerar necesario informar expresamente de esta cuestión al poder legislativo u otros destinatarios previstos. Ahora bien, la dificultad o el coste no constituyen motivo suficiente por si mismos para no aplicar los procedimientos previstos para obtener la evidencia cuando no existen procedimientos alternativos satisfactorios.

91. En el Apéndice 5 se recogen algunos ejemplos de procedimientos de selección de materias controladas en una auditoría de cumplimiento.

7.1 Obtención y valoración de la evidencia

92. En una auditoría de fiabilidad razonable, los auditores del sector público recopilarán evidencia de auditoría suficiente y apropiada para fundamentar sus conclusiones. Los Principios fundamentales de auditoría establecen que, para sustentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, el programa, la actividad o la

función controlada (ISSAI 300, 3.5.1), deben aportarse pruebas apropiadas, pertinentes y razonables.

93. La suficiencia de la evidencia es un concepto cuantitativo, mientras que la pertinencia, fiabilidad e idoneidad son conceptos cualitativos. Los auditores del sector público emplearán su juicio profesional para determinar la suficiencia e idoneidad a lo largo de todo el proceso de recopilación de pruebas.

94. El proceso de recopilación de pruebas es sistemático e iterativo y comporta lo siguiente:

    a) Obtención de evidencia mediante la aplicación de procedimientos de auditoría idóneos.

    b) Evaluación de la evidencia obtenida en términos de suficiencia (cantidad) e idoneidad (calidad).

    c) Riesgo de reevaluación y obtención de pruebas adicionales en caso necesario.

95. El proceso de recopilación de pruebas proseguirá hasta que el auditor del sector público se muestre satisfecho con que existe evidencia suficiente y apropiada para fundamentar su conclusión.

96. En muchos casos, el muestreo será un instrumento de verificación para detectar actos de incumplimiento de las normas. El uso de técnicas de auditoría informáticas suele ser útil y en muchos casos formará parte integrante de las auditorías de cumplimiento.

97. La evidencia de auditoría se obtendrá utilizando un abanico de técnicas como las siguientes:

    a) Observación.

    b) Inspección.

    c) Indagación.

    d) Repetición.

    e) Confirmación.

    f) Procedimientos analíticos.

98. Los procedimientos para recopilar pruebas se agrupan normalmente en dos categorías principales:

    a) Pruebas de controles.

    b) Pruebas de confirmación, como procedimientos analíticos o pruebas de detalles.

7.1.1 Observación

99. Esta técnica consiste en presenciar cómo se desenvuelve un proceso o un procedimiento en curso. En una auditoría de cumplimiento, la observación puede referirse al desarrollo de un proceso de licitación o a la tramitación del pago de una subvención.

7.1.2 Inspección

100. Esta técnica consiste en examinar los libros, registros y otros documentos de expedientes o activos materiales. En una auditoría de cumplimiento, este examen puede referirse a libros y registros para determinar cómo se han contabilizado los fondos de un proyecto y comparar esta contabilidad con el convenio regulador de dicho proyecto. La inspección de otros documentos de expedientes puede abarcar toda la documentación pertinente para determinar si los beneficiarios de la subvención cumplen los requisitos para acceder a ella. La inspección también puede consistir en controlar un activo, como un puente o un edificio, para verificar que cumple las especificaciones de construcción aplicables.

101. Los auditores del sector público analizarán la fiabilidad de los documentos inspeccionados y tendrán presente el riesgo de fraude y la posibilidad de que no sean auténticos. Cuando existe fraude, se conservan a veces dos series distintas de libros y registros. Los auditores del sector público podrán también pedir información a distintas personas sobre la fuente de los documentos, así como sobre los controles aplicados para su constitución o conservación.

7.1.3 Indagación

102. Esta técnica consiste en requerir información de personas de referencia, pertenecientes o ajenas a la entidad auditada, y comprende desde requerimientos oficiales y por escrito hasta contactos verbales más informales; también puede consistir en entrevistas a personas de referencia, como expertos, para hacerles preguntas. Las entrevistas contarán con la presencia física, o bien con la presencia virtual (por ejemplo, conversaciones telefónicas o videoconferencias), de los interesados. La indagación también puede revestir la forma de cuestionarios o encuestas.

103. La indagación suele utilizarse a menudo a lo largo de una auditoría y complementa otros procedimientos. Por ejemplo, al observar procesos en curso, tales como el pago de una subvención mencionado anteriormente, se pregunta a las personas de referencia sobre cómo han identificado e interpretado la legislación aplicable, incluidas sus modificaciones y actualizaciones. Los resultados pueden indicar que los procesos se desenvuelven de forma diferente según los lugares, lo que puede dar lugar a actos de incumplimiento.

104. Las entrevistas se realizan a menudo con personas que no desempeñan la función concreta que se está auditando. Por ejemplo, además de consultar con el personal de contabilidad, puede ser útil reunirse con el personal de los servicios técnicos o jurídicos.

105. La indagación no representa por sí sola una fuente probatoria suficiente y apropiada, por lo que, para obtener evidencia que reúna estas características, se lleva a cabo en paralelo con otros procedimientos. Las entrevistas resultan más eficaces cuando tienen lugar con personas de referencia y con los conocimientos necesarios, es decir, personas con posiciones de autoridad que están legitimadas para hablar o dar su opinión en nombre de la entidad.

7.1.4 Confirmación

106. La confirmación es un tipo de indagación y consiste en conseguir, con independencia de la entidad auditada, una respuesta de terceros en relación con una información concreta. En una auditoría de cumplimiento, la confirmación puede implicar que el auditor interrogue directamente a los beneficiarios para saber si han recibido las ayudas u otros fondos que la entidad auditada afirma haberles abonado, o si los fondos han sido utilizados para la finalidad específica fijada en un convenio de financiación o subvención. La confirmación puede consistir asimismo en solicitar orientación del poder legislativo sobre cómo interpretar una disposición concreta de carácter legal.

107. También puede solicitarse a la dirección confirmación escrita de las manifestaciones que haya formulado oralmente durante la auditoría. Las manifestaciones por escrito pueden consistir por ejemplo en lo siguiente:

    a) La dirección declara que se ha observado una disposición concreta de carácter legal, un convenio, etc.
    b) La dirección ha informado de todos los actos de incumplimiento que han llegado a su conocimiento.
    c) La dirección ha facilitado al auditor información completa acerca de la materia controlada.

7.1.5 Repetición

108. Esta técnica consiste en volver a realizar de modo independiente los mismos procedimientos ya realizados por la entidad auditada, manualmente o por técnicas de auditoría asistida por ordenador. Por ejemplo, se pueden analizar los documentos de un expediente para comprobar si la entidad auditada ha adoptado las decisiones correctas o prestado los servicios requeridos conforme a los criterios aplicables. Pueden repetirse etapas del proceso para verificar la validez de visados o permisos de residencia emitidos, o el ejercicio de la autoridad presupuestaria. Si los criterios para proceder al pago de los beneficios por hijo consisten en que se abonen a los padres con hijos con edades inferiores a un límite establecido, los auditores del sector público podrán repetir, con ayuda de técnicas de auditoría asistida por ordenador, la selección hecha por la entidad auditada a partir de una base de datos pública para

comprobar si dicha selección ha sido correcta. Asimismo, si la selección de ofertas en una licitación se basa en el respeto de determinados requisitos, el proceso podrá repetirse para ver si se han seleccionado las ofertas correctamente. Cuando se trate de temas muy técnicos (por ejemplo, repetición de cálculos de pensiones o modelos de ingeniería), podrá solicitarse la ayuda de expertos.

7.1.6 Procedimientos analíticos

109. Los procedimientos analíticos engloban la comparación de datos o la investigación de fluctuaciones o relaciones que presentan falta de coherencia. En una auditoría de cumplimiento, dichos procedimientos pueden consistir, por ejemplo, en comparar un incremento de los pagos en concepto de pensiones de un año a otro con datos demográficos como puede ser el número de ciudadanos que han alcanzado la edad de jubilación durante el último año. Si los criterios se refieren a las estipulaciones en virtud de las cuales, por ejemplo, la financiación de un proyecto se otorga en función de resultados como el número de puestos de trabajo conseguidos, los cambios que se produzcan en dicha financiación deben compararse con las variaciones de las estadísticas de empleo.

110. Las técnicas de análisis de regresión u otros métodos matemáticos pueden servir de ayuda a los auditores del sector público para comparar los resultados previstos con los conseguidos en la práctica.

111. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre la evidencia y los procedimientos de obtención de la misma:
- ISSAI 1330, 1450, 1500, 1505, 1520, 1530, 1610 y 1620
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI , Parte 4 y Apéndice 3
- Marco de aseguramiento e ISAE 3000 de la IFAC.

7.2 Documentación

112. Los Principios fundamentales de auditoría declaran que la evidencia de auditoría obtenida debe estar documentada adecuadamente (ISSAI 300, 3.5.5 y 3.5.6). En una auditoría de cumplimiento, este requisito implica documentar suficientemente cuestiones que son importantes para aportar pruebas que fundamenten las conclusiones y el informe resultantes. Los documentos de trabajo deben ser lo suficientemente completos y detallados como para permitir a un auditor experimentado, sin relación previa con la auditoría, descubrir a través de ellos el trabajo realizado para fundamentar las conclusiones (ISSAI 300, 3.5.7).

113. La documentación es una actividad que tiene lugar durante toda la auditoría. Los auditores del sector público prepararán puntualmente y conservarán la documentación de la auditoría de cumplimiento, en la que constarán los criterios empleados, el trabajo efectuado, la evidencia obtenida, los juicios emitidos y la revisión. Los auditores del sector público prepararán esta documentación antes de

que se emita el informe de auditoría y deberán conservarla durante un tiempo determinado.

114. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre la documentación de la auditoría de cumplimiento:

- ISSAI 1230
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Apéndice 3
- ISAE 3000 de la IFAC.

7.3 Comunicaciones

115. Una buena comunicación con la entidad auditada durante todo el proceso de auditoría puede contribuir a que éste resulte más eficaz y constructivo. La comunicación tendrá lugar en distintas fases y en distintos niveles, por ejemplo:

a) Durante la fase inicial de planificación, lo que incluye el diálogo con los miembros de la dirección responsables y, cuando proceda, con los encargados de la gobernanza, dentro de lo establecido en leyes y reglamentos, sobre la estrategia de auditoría, el calendario, la logística, las funciones respectivas, los criterios de auditoría adecuados y otros elementos de planificación.

b) Durante la fase de ejecución y durante toda la auditoría, lo que incluye la obtención de evidencia y el requerimiento de información a personas de referencia cuando corresponda. Se comunicarán a los miembros de la dirección responsables o a los encargados de la gobernanza cualquier dificultad importante surgida durante la auditoría, así como los actos de incumplimiento significativo. Asimismo se notificarán a la dirección otras constataciones menos significativas que no se consideran materiales, o que por su naturaleza no justifican su inclusión en el informe del auditor del sector público, porque esas constataciones pueden ayudar a la entidad auditada a corregir incumplimientos y evitar que se reproduzcan en el futuro. Por esa razón, muchos auditores del sector público notificarán a la dirección todos los actos de incumplimiento detectados.

c) Durante la fase de elaboración de los informes, lo que incluye la transmisión de informes escritos dentro de los plazos establecidos, a los destinatarios previstos, la entidad auditada y otros interesados en su caso.

116. Algunas EFS tienen la capacidad, en función de su mandato de auditoría, de ordenar a la entidad auditada que corrija los incumplimientos detectados. Si así fuere, los auditores del sector público valorarán si su independencia y su objetividad pueden verse afectadas por ello y tomarán las medidas necesarias para evitarlo.

117. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre comunicaciones:

- ISSAI 1260

- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Apéndice 4
- ISAE 3000 de la IFAC.

7.4 Consideraciones sobre la denuncia de presuntos actos ilícitos

118. Aunque detectar posibles actos ilícitos, comprendido el fraude, no es en principio el objetivo principal de una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público incluyen el fraude como factor de riesgo al efectuar su análisis de riesgos, y se mantendrán alerta ante la posibilidad de que surjan indicios de actos ilícitos, comprendido el fraude, al llevar a cabo su labor.

119. En una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público que tropiecen con actos de incumplimiento que puedan ser indicativos de que se han cometido actos ilícitos o un fraude deberán actuar con la debida diligencia profesional y prudencia para no interferir con futuras actuaciones o pesquisas judiciales. Los auditores del sector público sopesarán la conveniencia de recurrir a la asistencia legal adecuada o a las autoridades reguladoras competentes (ISSAI 300, 3.4.7), y deberán asimismo comunicar sus sospechas a los miembros de la dirección responsables, o a los encargados de la gobernanza, y realizar un seguimiento posterior para asegurarse de que se hayan tomado las medidas idóneas. Por lo que se refiere a los actos de incumplimiento debidos a la comisión de un fraude o de irregularidades graves, corresponderá a cada EFS, dada la diversidad de mandatos y estructuras organizativas que existen internacionalmente, decidir en última instancia las acciones que deberán emprenderse (ISSAI 400, 4.0.7b).

120. Debido a las limitaciones inherentes a una auditoría, existe un riesgo inevitable de que se hayan producido actos ilícitos, comprendido el fraude, o casos de corrupción o apropiación que no puedan ser detectados por los auditores del sector público. El fraude puede consistir en acciones destinadas a ocultar su existencia de forma intencionada. Puede haber colusión entre la dirección, el personal o terceros, o bien falsificación de documentos. Por ejemplo, no es razonable esperar que los auditores del sector público descubran que una documentación presentada en apoyo de las solicitudes de subvenciones y ayudas esté falsificada, a menos que la falsificación sea razonablemente evidente. A ello se añade que los auditores del sector público pueden carecer de facultades de investigación o derechos de acceso a los particulares o a las organizaciones que han presentado dichas solicitudes.

121. Sólo un órgano judicial puede decidir si una operación concreta es ilegal. Aunque los auditores del sector público no determinen si se ha producido una acción ilegal, sí que tienen la obligación de evaluar si las operaciones de que se trate resultan conformes o no con las leyes y los reglamentos aplicables.

122. Las operaciones fraudulentas, por su propia naturaleza, no resultan conformes con las leyes aplicables. Los auditores del sector público podrán decidir también qué operaciones en que se sospecha la existencia de fraude, aunque no esté probada todavía, no cumplen con lo dispuesto en la legislación. Los actos ilícitos de importancia material normalmente dan lugar a una conclusión de auditoría modificada.

123. Si durante la auditoría surgiera la sospecha de que se han cometido actos ilícitos, los auditores del sector público, siempre que la ley les autorice, podrán comunicarlo a los miembros de la dirección responsables y a los encargados de la gobernanza (que, en estos casos, serán instancias ministeriales o administrativas situadas en un escalón más alto de la jerarquía) y se asegurarán de que la dirección o los encargados de la gobernanza tomen las medidas requeridas en respuesta a la sospecha que haya surgido, por ejemplo la notificación de los hechos a los órganos policiales y judiciales, y supervisarán este proceso, aunque también pueden informar de los hechos directamente a dichos órganos policiales y judiciales.

124. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre consideraciones sobre la denuncia de presuntos actos ilícitos:
    - ISSAI 1240
    - Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 3, Subsección – Cumplimiento de leyes y reglamentos.

8 Valoración de evidencia y formación de conclusiones

8.1 Consideraciones generales sobre valoración de evidencia y formación de conclusiones

125. Los auditores del sector público valorarán si la evidencia obtenida resulta suficiente y apropiada para reducir el riesgo de la auditoría a un nivel aceptablemente bajo, empleando para ello su juicio y escepticismo profesionales, y analizarán los elementos de prueba que fundamenten, o aparentemente contradigan, la información acerca de la materia controlada.

126. La evidencia obtenida se valorará en conexión con los niveles de materialidad identificados a fin de determinar la existencia de posibles actos de incumplimiento significativo. La determinación de la significación de las constataciones se funda en el concepto de materialidad expuesto anteriormente. Las constataciones obtenidas en una auditoría de cumplimiento deben situarse asimismo en su justa perspectiva, por ejemplo los actos de incumplimiento notificados pueden haberlo sido por su número o por el importe que representan (ISSAI 400, 4.0.19). Una EFS que actúe como tribunal de cuentas podrá pronunciarse sobre aspectos contables, lo que en un caso de incumplimiento puede dar lugar a la imposición de una obligación de reembolso o de multas u otras sanciones.

127. Los auditores del sector público evaluarán, sobre la base de la evidencia obtenida, si existen garantías razonables de que la información acerca de la materia controlada se ajusta, en todos los aspectos significativos, a los criterios identificados. Debido a las limitaciones inherentes a una auditoría, no cabe esperar que los auditores del sector público detecten todos los actos de incumplimiento.

128. La valoración realizada por los auditores del sector público de cuándo se ha producido una desviación del cumplimiento de importancia material deriva de su juicio profesional y comprende el examen del contexto de las operaciones o problemas de que se trate, así como de sus aspectos cuantitativo y cualitativo.

129. Se tendrán en cuenta una serie de factores al emplear el juicio profesional para determinar si el incumplimiento tiene una importancia material. Entre estos factores cabe citar los siguientes:

    a) Envergadura de los importes en juego (monetarios o medidos de forma cuantitativa como el número de ciudadanos o de entidades afectados, los niveles de emisión de dióxido de carbono, los retrasos respecto del plazo establecido, etc.).

    b) Circunstancias.

    c) Naturaleza del incumplimiento.

    d) Causas del incumplimiento.

e) Posibles efectos y consecuencias del incumplimiento.

f) Visibilidad y carácter sensible del programa en cuestión (por ejemplo, si es objeto de interés público significativo, si tiene repercusiones en ciudadanos vulnerables, etc.).

g) Necesidades y expectativas del poder legislativo, los ciudadanos y los demás destinatarios del informe de auditoría.

h) Naturaleza de las autoridades competentes.

i) Alcance o valor monetario del incumplimiento.

130. En el Apéndice 6 se recogen ejemplos de desviación del cumplimiento y algunas consideraciones sobre materialidad y formación de conclusiones.

131. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre formación de conclusiones:
- ISSAI 1700
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Sección 4.5
- ISAE 3000 de la IFAC.

8.2 Manifestaciones escritas de los funcionarios responsables

132. Para llevar a cabo la valoración de la evidencia y la formación de conclusiones, podrán solicitarse manifestaciones por escrito, si se consideran necesarias en vista de las circunstancias, para fundamentar la evidencia de auditoría obtenida por los auditores del sector público. En estas manifestaciones se hará constar que las actividades, las operaciones financieras y la información de la entidad resultan conformes con las normas que las regulan o que determinados sistemas de control han funcionado eficazmente durante el período sometido a escrutinio.

133. En la ISSAI 1580 podrá encontrarse más orientación sobre manifestaciones por escrito.

8.3 Hechos posteriores

134. Los auditores del sector público aplicarán procedimientos de auditoría para determinar si han sucedido hechos posteriores durante el tiempo comprendido entre la finalización del trabajo de campo y la fecha del informe de la auditoría de cumplimiento que puedan dar lugar a un incumplimiento significativo y requieran, por lo tanto, la provisión de información al respecto o tengan un impacto en la conclusión o el informe del auditor. Dichos procedimientos consisten normalmente en requerir información, obtener manifestaciones escritas de la dirección o examinar

la correspondencia, las actas de reuniones, los informes u otra información financiera que se hayan publicado en relación con períodos posteriores (mensuales, trimestrales), etc. El volumen del trabajo efectuado en relación con estos hechos posteriores dependerá de la naturaleza de las cuestiones en juego y del tiempo que transcurra entre la finalización del trabajo de campo y la presentación del informe.

135. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre hechos posteriores:

- ISSAI 1560
- ISAE 3000 de la IFAC.

9 Elaboración de los informes

136. La elaboración de los informes constituye una parte esencial de una fiscalización del sector público e implica la notificación de desviaciones e infracciones para que puedan adoptarse medidas correctivas y exigirse responsabilidades a quienes estén obligados a asumirlas por su actuación. En este sentido, los Principios fundamentales de auditoría establecen que al final de cada auditoría debe elaborarse un informe por escrito que ponga de manifiesto de forma adecuada los hechos descubiertos (ISSAI 400, 4.0.7a).

137. Los principios de exhaustividad, objetividad y respeto de plazos son importantes para la elaboración de los informes en una auditoría de cumplimiento. Los auditores del sector público se asegurarán de que los informes presentados responden a la realidad y que las constataciones se exponen de forma equilibrada y desde la perspectiva justa. Ello supone respetar el principio contradictorio que consiste en comprobar los hechos expuestos con la entidad auditada e incorporar, cuando corresponda, la respuesta de los funcionarios responsables.

9.1 Formato y contenido de los informes de auditorías de cumplimiento

138. El formato del informe escrito variará según las circunstancias. Sin embargo, un cierto grado de consistencia puede ayudar a sus destinatarios a entender el trabajo de auditoría realizado y las conclusiones resultantes, así como a detectar circunstancias inusuales cuando se produzcan.

139. Son numerosos los factores que pueden influir en el formato del informe de una auditoría de cumplimiento y entre ellos pueden citarse, aunque no de forma exhaustiva, el mandato de la EFS, las leyes y los reglamentos aplicables, el objetivo de la auditoría concreta, la práctica seguida habitualmente para la elaboración de los informes y la complejidad de las cuestiones tratadas. Asimismo, el formato puede depender de las exigencias de los destinatarios previstos, es decir, de si el informe va a someterse al poder legislativo o a otros interesados como organizaciones donantes, organismos internacionales o regionales, o bien instituciones financieras.

140. En función de los factores expuestos, una EFS puede juzgar más apropiado preparar un informe breve o un informe extenso. Los informes extensos (denominados a veces “informes especiales sobre una auditoría de cumplimiento”) describen por lo general con detalle las constataciones y conclusiones de auditoría, con sus posibles consecuencias y también recomendaciones constructivas, mientras que los informes breves resultan más condensados y se caracterizan en general por tener un formato más armonizado.

141. A continuación se facilita más orientación sobre el formato y el contenido de los informes. A los efectos prácticos de las presentes directrices, los ejemplos presentados en los Apéndices 7 a 12 se refieren a informes breves. Debido a la longitud de los informes extensos, no se han incluido ejemplos concretos en las directrices. Se invita sin embargo a los auditores del sector público a consultar los

sitios web de las EFS para encontrar ejemplos idóneos de informes especiales sobre una auditoría de cumplimiento.

142. Cuando el mandato de la EFS establezca que los informes deben tener un formato diverso al previsto en las presentes directrices, éstas pueden ser útiles sin embargo a los auditores del sector público y aplicarse con las necesarias adaptaciones a circunstancias concretas.

9.1.1 Informes de auditorías de cumplimiento

143. En general, un informe de auditoría de cumplimiento contiene los siguientes elementos (aunque no necesariamente en el orden que se cita a continuación):

1. Título.
2. Destinatario.
3. Objetivos y alcance de la auditoría, incluido el período abarcado por la misma.
4. Identificación o descripción de la información acerca de la materia controlada (y cuando corresponda, de dicha materia).
5. Criterios identificados.
6. Obligaciones de las distintas partes (fundamento jurídico).
7. Identificación de las normas de auditoría aplicadas al trabajo efectuado.
8. Resumen del trabajo efectuado.
9. Conclusión.
10. Respuestas de la entidad auditada (cuando corresponda).
11. Recomendaciones (cuando corresponda).
12. Fecha del informe.
13. Firma.

144. Seguidamente se facilita más orientación sobre los elementos de un informe de auditoría de cumplimiento que requieren particular atención por parte de los auditores del sector público.

9.1.1.1 Criterios identificados

145. Los criterios empleados en la evaluación de la materia controlada se harán constar en el informe del auditor. En una auditoría de cumplimiento, los criterios pueden diferir considerablemente de una auditoría a otra, por lo que hay que fijarlos claramente en el informe para que los destinatarios de éste puedan entender la base sobre la que se sustentan el trabajo y las conclusiones de los auditores del sector público. En el informe podrán incluirse los criterios directamente o bien hacerse referencia a ellos si están contenidos en una manifestación de la dirección o en otra fuente fácilmente accesible o fiable.

146. Cuando los criterios no sean fácilmente identificables, o tengan que derivarse de las fuentes pertinentes, deberán figurar expuestos claramente en la sección correspondiente del informe del auditor. Cuando los criterios sean contradictorios, habrá que explicar la contradicción y, en la medida de lo posible, las consecuencias potenciales que ello puede tener y, cuando corresponda, las necesarias recomendaciones.

9.1.1.2 Conclusiones

147. En función del alcance y mandato de la auditoría, la conclusión puede revestir la forma de una declaración de fiabilidad o de una respuesta más detallada a preguntas de auditoría específicas. El tipo de redacción puede verse influido por el mandato de la EFS y el marco jurídico en el que se desarrolla la auditoría.

148. Cuando no se hayan identificado actos de incumplimiento de importancia material, la conclusión no irá acompañada de reservas. Un ejemplo de este tipo de conclusión (se insertará el texto que corresponda en el espacio entre corchetes) sería: "*Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la [información acerca de la materia controlada en la entidad auditada] resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [los criterios aplicados]"*.

149. Los auditores del sector público modificarán sus conclusiones convenientemente en casos de:

    a) Incumplimiento material. Según el alcance que tenga, el resultado puede ser:

        i. Una conclusión con reservas ("*Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a [describir la excepción], la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [los criterios aplicados]…").*

        ii. Una conclusión adversa *("Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme…").*

    b) Limitación del alcance. Según el alcance que tenga, el resultado puede ser

        i. Una conclusión con reservas ("*Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a [describir la*

excepción], la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [los criterios aplicados]…").

ii. Una abstención de opinión *("Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, no podemos emitir una conclusión…")*

150. Los auditores del sector público comunicarán las razones por las que emiten conclusiones modificadas mediante la descripción de los actos de incumplimiento significativo en el informe, por ejemplo en un párrafo o sección anterior a la conclusión y que describe la base en que se sustenta dicha conclusión.

151. Los auditores del sector público pueden estimar necesario informar más detalladamente sobre cuestiones que no afectan a la conclusión sobre el cumplimiento, para lo cual utilizarán los instrumentos siguientes:
    a) Párrafo de énfasis (cuando la cuestión se ha expuesto en las manifestaciones de la dirección sin incorrecciones significativas, por ejemplo destacando una insuficiencia sistémica o un elemento de incertidumbre que depende de hechos futuros como cuando una autoridad competente no ha decidido todavía si un determinado elemento resulta conforme a la ley).
    b) Párrafo sobre otros asuntos (para cuestiones distintas a las expuestas en las manifestaciones de la dirección que no afectan a la conclusión sobre el cumplimiento, por ejemplo la necesidad de que actúe el poder legislativo en caso de conflicto entre fuentes normativas).

    En el Apéndice 11 se recogen ejemplos al respecto.

9.1.1.3 Respuestas de la entidad auditada

152. Incorporar las respuestas de la entidad auditada para recoger el punto de vista de los funcionarios responsables entra dentro del principio conocido con el nombre de principio contradictorio, que constituye un rasgo exclusivo e importante de la fiscalización del sector público. Este principio hace referencia a una manera de presentar insuficiencias o constataciones críticas que aliente la adopción de medidas para remediar la situación (ISSAI 400, 4.0.20 y 4.0.24) e implica llegar a un acuerdo con la entidad auditada sobre los hechos para garantizar que se presentan de forma exhaustiva, exacta y fidedigna. También supone, llegado el caso, incorporar las respuestas de la entidad auditada a las cuestiones suscitadas en su integridad o de forma resumida.

9.1.1.4 Formulación de recomendaciones constructivas

153. Los Principios fundamentales de auditoría insisten igualmente en la necesidad de que los informes sean constructivos, lo que significa que deben incluir, cuando corresponda, recomendaciones destinadas a lograr mejoras. Ahora bien, aunque las recomendaciones sean constructivas para la entidad auditada, no deben tener un grado de detalle tal que menoscabe la objetividad del auditor del sector público en futuras auditorías. (ISSAI 400, 4.0.4, 4.0.20 y 4.0.25)

9.1.1.5 Fecha del informe

154. El informe no llevará una fecha anterior al momento en que los auditores del sector público hayan obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada para fundamentar la conclusión.

9.1.1.6 Firma

155. El informe llevará la firma de la persona con la autoridad necesaria para representar la EFS, que podrá ser su máximo representante o un funcionario habilitado para ello, o llevar la firma conjunta de dos funcionarios en los que se haya delegado en debida forma.

9.1.1.7 Informes de fiabilidad limitada

156. Con carácter excepcional las presentes directrices podrán aplicarse con las necesarias adaptaciones a las revisiones de fiabilidad limitada. Como se expuso en la sección de las presentes directrices dedicada al alcance, la conclusión de una revisión de fiabilidad limitada, (se insertará el texto que corresponda en el espacio entre corchetes) normalmente se expresará como sigue: "*Nada hemos observado que nos lleve a considerar que [la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada] no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [los criterios aplicados]*."

157. Las revisiones de fiabilidad limitada requieren la realización de un trabajo suficiente para poder expresar una conclusión, aunque ese trabajo sea menor que el requerido para llegar a una conclusión de fiabilidad razonable. No obstante, los auditores del sector público valorarán si se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada para emitir una conclusión de fiabilidad limitada.

9.1.1.8 Constataciones incidentales

158. Los auditores del sector público suelen encontrarse con actos de incumplimiento en conexión con otros tipos de trabajo de auditoría que se llevan a cabo. Aun cuando el auditor no esté investigando activamente la existencia o ausencia de dichos actos, las expectativas de los ciudadanos pueden influir en la decisión de comunicar constataciones incidentales al respecto. Ahora bien, conviene no olvidar que esas constataciones quedan fuera del alcance de una auditoría de cumplimiento aunque el auditor pueda informar sobre ellas. A menos que se revise el alcance y las constataciones incidentales se incorporen a la auditoría de cumplimiento en curso, el auditor no obtendrá o facilitará una garantía razonable con respecto a la existencia o ausencia del incumplimiento señalado en las constataciones incidentales, pero tendrá la posibilidad, en función de las circunstancias, de emitir una conclusión de fiabilidad limitada. En cualquier caso, cuando se comunique un incumplimiento de esta forma, es importante informar al lector del nivel de fiabilidad obtenido (razonable o limitado).

9.1.2 Informes especiales sobre una auditoría de cumplimiento (informes extensos)

159. Dependiendo de las necesidades de los destinatarios, y del objetivo concreto de la auditoría de cumplimiento, una EFS puede optar por comunicar los resultados de dicha auditoría en un informe especial sobre auditoría de cumplimiento. Este tipo de informes se asemejan más a los informes de auditoría de rendimiento, y exponen con mayor detalle las observaciones, conclusiones y recomendaciones resultantes de la auditoría que los informes breves expuestos en la sección anterior, a los que en ocasiones sirven de complemento.

160. Al igual que sucede con los informes de auditorías de cumplimiento, cierta homogeneidad de formato de los informes especiales sobre una auditoría de cumplimiento puede ayudar a los destinatarios a entender el trabajo de auditoría efectuado y las conclusiones resultantes, y a identificar cualquier posible circunstancia inhabitual que surja.

161. Por lo general, los informes especiales sobre una auditoría de cumplimiento incluyen todos los elementos expuestos en la orientación facilitada en relación con los informes de auditorías de cumplimiento, pero se estructuran normalmente en torno a las siguientes secciones (cuyo orden puede variar):

a) Página de portada.

b) Índice.

c) Glosario (en caso necesario).

d) Resumen.

e) Introducción, objetivos y alcance.

f) Observaciones y constataciones.

g) Conclusiones y recomendaciones.

h) Respuestas de la entidad auditada.

i) Apéndices (en caso necesario).

9.1.2.1 Página de portada, índice y glosario

162. La página de portada indicará claramente el título del informe, su fecha, el destinatario y el autor. Normalmente el autor del informe es la EFS.

163. La inclusión de un índice ayudará a estructurar el informe, especialmente si es voluminoso, y guiará al lector a los ámbitos de mayor interés.

164. Un glosario puede igualmente ser de ayuda al lector cuando se emplee repetidamente en el informe terminología, acrónimos o abreviaturas técnicos o poco familiares, o bien términos con un significado especial en ese contexto.

9.1.2.2 Resumen

165. El resumen es primordial ya que a menudo constituye la parte del informe más leída por los destinatarios, y debe reflejar plenamente y con precisión, al tiempo que con concisión y equilibrio, el contenido del informe. Para ser eficaz, un resumen debe ocupar normalmente una o dos páginas.

166. El resumen se centrará principalmente en los criterios identificados (preguntas significativas que exigen respuesta) y una síntesis de las principales conclusiones de auditoría y recomendaciones formuladas en relación con dichos criterios (respuestas a las preguntas).

167. En algunos casos, un gráfico o diagrama puede exponer importantes conclusiones de auditoría de forma más comprensible para el lector que una información voluminosa o compleja. En esos casos, la inclusión de información gráfica en el resumen puede resultar útil para los destinatarios.

9.1.2.3 Introducción, objetivos y alcance

168. La introducción expone el contexto de la auditoría, incluidos los objetivos y el alcance de la misma, la identificación o descripción de la materia controlada o de la información acerca de la materia controlada, los criterios identificados, las funciones de las distintas partes intervinientes y las normas de auditoría seguidas al llevar a cabo el trabajo.

169. La introducción suele ser sucinta y poco detallada. En caso necesario, pueden añadirse pormenores en los apéndices.

9.1.2.4 Observaciones y constataciones

170. La sección de observaciones y constataciones constituye la parte principal del informe especial sobre auditoría de cumplimiento, y en ella se describe el trabajo de auditoría efectuado y las constataciones derivadas del mismo. Deberá seguir una estructura lógica, normalmente articulada en torno a los criterios identificados, y que ayude al lector a entender el hilo conductor de un determinado argumento.

171. Cuando se presenten observaciones y constataciones de auditoría, el hecho de resaltar los cuatro elementos citados a continuación ayudará a los destinatarios a entender mejor el trabajo efectuado, así como la significación y consecuencias de las constataciones de auditoría:

a) Criterios – los baremos o pautas que sirven de base para comparar o evaluar los resultados.

b) Condiciones – la situación observada.

c) Causa – la fuente y las razones que explican la situación observada.

d) Efecto – la incidencia y consecuencias de las condiciones observadas (la materialidad de las constataciones, sus repercusiones para el presupuesto, los ciudadanos o destinatarios, las implicaciones para los principios de buena gestión pública, etc.).

172. Cuando se incluyan numerosos datos para fundamentar las constataciones de auditoría, será más apropiado recogerlos en los apéndices.

9.1.2.5 Conclusiones y recomendaciones

173. La finalidad primordial de la sección de conclusiones y recomendaciones del informe es doble:
    a) Aportar respuestas claras (conclusiones) a las preguntas de auditoría (criterios identificados).
    b) Formular recomendaciones de mejora prácticas y constructivas cuando proceda.

174. Las recomendaciones son más eficaces cuando el tono es positivo, están orientadas a la consecución de resultados y exponen claramente lo qué debe hacerse, cuándo y por quién. Para determinar su viabilidad en la práctica, habrá de tenerse en cuenta su coste.

175. Cuando se informe de una desviación del cumplimiento significativa, se formularán recomendaciones si existen posibilidades de lograr una mejora considerable. Puede ser útil para los destinatarios que los auditores del sector público pongan el acento en las medidas correctivas en curso.

176. Si bien la formulación de recomendaciones prácticas y constructivas contribuye a promover la buena gestión pública, los auditores del sector público deberán prestar atención a no presentar recomendaciones tan detalladas que les hagan asumir el papel de la dirección y vayan en detrimento de su objetividad.

9.1.2.6 Respuestas de la entidad auditada

177. Conforme a lo expuesto en la orientación sobre los informes de auditorías de cumplimiento, el principio contradictorio (acuerdo sobre los hechos e incorporación de las respuestas) se aplica también a la elaboración de informes especiales de auditoría de cumplimiento. Las respuestas de la entidad auditada a las cuestiones planteadas se incorporarán al informe ya sea literalmente o de forma sucinta.

178. Las respuestas de la entidad auditada se incluirán, según su volumen, bien en una sección separada del informe especial, bien en forma de apéndice.

179. La incorporación de los puntos de vista de los funcionarios responsables ayuda a garantizar la viabilidad de las recomendaciones y a que dichos funcionarios rindan cuenta de su actuación.

9.1.2.7 Apéndices

180. Los apéndices podrán utilizarse en su caso para facilitar a los destinatarios información detallada o complementaria en relación con la auditoría, bien sea en forma de texto o de cuadro, bien sea de forma más gráfica (diagramas, gráficos o imágenes), para ayudarles a entender las constataciones de auditoría, así como sus causas y consecuencias.

181. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre la elaboración de los informes:

- ISSAI 1700, 1705 y 1706
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 5
- ISAE 3000 y Norma Internacional sobre los encargos de revisión 2400 de la IFAC.

9.2 Procesos de seguimiento

182. Los Principios fundamentales de auditoría insisten en la comunicación de recomendaciones constructivas y en la realización del seguimiento necesario para corregir las insuficiencias detectadas (ISSAI 400, 4.0.26). La necesidad de proceder al seguimiento de actos de incumplimiento notificados anteriormente variará según la naturaleza del incumplimiento y de las circunstancias concretas. Ello puede requerir la presentación por el auditor de un informe oficial al poder legislativo, así como a la entidad auditada o a otros organismos competentes. Otros procesos de seguimiento pueden consistir en informes, revisiones y evaluaciones de ámbito interno elaborados por la entidad auditada o terceros, una auditoría de seguimiento, conferencias y seminarios organizados por o para la entidad auditada, etc. Por lo general, un proceso de seguimiento facilita una ejecución eficaz de las medidas correctivas y proporciona una información de retorno útil para la entidad auditada, los destinatarios del informe y los auditores del sector público a la hora de planificar futuras auditorías. Los procesos de seguimiento pueden estar previstos en el mandato de la EFS.

183. En el siguiente texto podrá encontrarse más orientación sobre procesos de seguimiento:

- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 5.5.

10 Orientación suplementaria para los auditores del sector público que actúan como tribunal de cuentas

184. Dada la función jurisdiccional atribuida a las EFS que actúan como tribunal de cuentas, éstas tienen la facultad de emitir fallos y resoluciones sobre aspectos contables y personas responsables como pueden ser los contables y los administradores (ISSAI 100, 1.0.21).

10.1 Realización de auditorías en un tribunal de cuentas

185. En una auditoría de cumplimiento de unas cuentas públicas determinadas o del presupuesto general del estado, los auditores del sector público que actúen como tribunal de cuentas deberán asimismo:

    a) Obtener garantías razonables de que la información presentada en unas cuentas públicas y las operaciones subyacentes resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables a las mismas.

    b) Determinar si la ejecución del presupuesto del estado resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables al mismo y con las distintas cuentas públicas.

    c) Comunicar las constataciones a los interesados.

186. La función jurisdiccional de carácter único descrita en el párrafo anterior puede requerir de los auditores del sector público que actúan como tribunal de cuentas la consideración de otros aspectos adicionales cuando planifiquen y lleven a cabo una auditoría de cumplimiento. Entre estos aspectos figuran los siguientes:

    a) Identificar a la(s) persona(s) que pueda(n) ser considerada(s) responsable(s) de los actos de incumplimiento debido a las consecuencias legales potenciales que la resolución de la EFS pueda tener en esas personas. Es posible que los funcionarios tengan que responder personalmente de la pérdida o del despilfarro de fondos públicos, con la obligación consiguiente de resarcimiento del total de la pérdida.

    b) Tener en cuenta los plazos de prescripción, los hechos que interrumpen la prescripción aplicable a las responsabilidades individuales y el período exacto en que los funcionarios seguirán siendo responsables.

    c) Distinguir entre responsabilidad individual por actos de incumplimiento y responsabilidad por la comisión de actos ilícitos (presunto fraude). En el supuesto de actos ilícitos puede ser necesario aplicar procedimientos de auditoría adicionales.

d) Cooperar con el ministerio fiscal y la policía en caso necesario para llegar a conocer la entidad auditada y su entorno, analizar los riesgos de incumplimiento, intervenir cuando se produzcan actos de incumplimiento que puedan ser indicativos de fraude y presentar informes sobre estos asuntos.

e) Sopesar la conveniencia de instaurar niveles reforzados o procedimientos más formalizados de control de calidad.

f) Pedir información por escrito (frente a los requerimientos verbales).

g) Asegurarse de que la documentación de auditoría respeta las normas en materia de evidencia.

h) Realizar comunicaciones con carácter más oficial.

i) Incluir en el informe criterios expresos que permitan considerar responsables a los funcionarios, como probablemente los importes en juego.

j) Estudiar la forma más apropiada que han de adoptar las conclusiones, recomendaciones, determinación de daños y perjuicios o resoluciones judiciales que puedan conducir a una declaración de responsabilidades, o de inexistencia de responsabilidades, de carácter más oficial.

10.2 Comunicación y ejecución de disposiciones legales

187. Los auditores del sector público de una EFS jurisdiccional comunicarán asimismo todo problema de cumplimiento que pueda dar lugar a acciones legales, procedimientos de resarcimiento o procesos penales a los jueces, fiscales o secciones jurisdiccionales dentro del tribunal, o a otros órganos cuando corresponda. Además, una EFS jurisdiccional podrá comunicar sus observaciones de naturaleza más general o informativa resultantes del trabajo de auditoría a los responsables de la entidad auditada.

188. Cuando supongan la ejecución de disposiciones legales que afecten a funcionarios públicos, las decisiones adoptadas por una EFS jurisdiccional deberán acomodarse a los principios siguientes:
    a) Garantías procesales y audiencia pública.

    b) Publicidad.

    c) Comunicación a los órganos policiales y judiciales competentes cuando haya pruebas de que se ha cometido un delito penal.

10.3 Procesos en distintos tipos de tribunal de cuentas

189. Para las EFS que actúan como tribunal de cuentas, el trabajo efectuado puede comprender distintas fases incluida la auditoría, la instrucción y la emisión del fallo.

190. Algunas EFS que actúan como tribunal de cuentas seguirán el proceso de auditoría según se ha descrito en las presentes directrices. No obstante, una vez completadas las fases de planificación, ejecución y obtención de evidencia, pueden subsistir problemas específicos y adicionales que desencadenen la iniciación de un procedimiento de instrucción y la emisión de un fallo oficial.

191. Si un juez o un fiscal deciden iniciar la instrucción de un asunto, el objetivo será obtener suficientes pruebas sobre la culpabilidad o la inocencia del funcionario que supuestamente causó el daño para así poder emitir un fallo al respecto.

192. En algunas EFS que actúan como tribunal de cuentas, los auditores podrán actuar también como jueces y combinar la función fiscalizadora con la jurisdiccional. En esos casos, la fase de instrucción forma parte integrante del programa de auditoría, de su ejecución y de la obtención de evidencia, con lo que la auditoría deberá ser planificada para cubrir todas estas fases.

Apéndice 1 - Ejemplos de materia controlada, de información acerca de la materia controlada y de criterios en una auditoría de cumplimiento

En el siguiente cuadro se presentan ejemplos de materia controlada, de la información acerca de los mismos y de los criterios correspondientes. La lista no pretende ser exhaustiva. Cada materia controlada determinado y la información y los criterios correspondientes dependerán de una serie de factores tales como el mandato de la EFS y el objetivo de cada auditoría.

	Materia controlada	**Información acerca de la materia controlada**	**Criterios**
1	Gestión financiera y uso de fondos asignados. Puede comportar el examen de la ejecución presupuestaria y la verificación de que los fondos se hayan utilizado según los propósitos y fines establecidos por el poder legislativo. En muchas EFS, este tipo de auditoría de cumplimiento puede estar relacionada con el control de la regularidad y la auditoría de estados financieros. Puede encontrarse orientación más específica sobre este tema en la ISSAI 4200 -Apéndice 1-A.	Información financiera como, por ejemplo, estados financieros.	Leyes presupuestarias aplicables. Presupuesto aprobado.
2	Gestión financiera, por ejemplo, ingresos en concepto de: • fondos destinados a proyectos por organizaciones donantes • fondos de	Información financiera relativa a los proyectos / contabilidad de los proyectos.	Legislación aplicable a la utilización de fondos por los gobiernos federales (por ejemplo, una “Ley de auditoría única”). Las actividades que constituyen el mandato de la entidad auditada.

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
	gobiernos federales • fondos similares y su utilización.		Las estipulaciones del convenio de financiación.
3	Gestión financiera, por ejemplo, de ingresos recibidos en concepto de subvenciones y su utilización.	Información financiera relativa a la utilización de la subvención.	Las actividades que constituyen el mandato de la entidad auditada. Las estipulaciones del convenio de subvención.
4	Gestión financiera, por ejemplo, de ingresos o gastos relativos a un contrato o convenio de préstamo, y su utilización.	Información financiera relativa al contrato o convenio de préstamo.	Las estipulaciones del contrato o convenio de préstamo.
5	Contratación pública.	Información financiera.	Leyes y reglamentos sobre contratación pública (nacional e internacional). Cláusulas contractuales estipuladas con un proveedor.
6	Gastos.	Información financiera. Declaración de cumplimiento.	Leyes presupuestarias aplicables. Otra legislación aplicable. Órdenes ministeriales, exigencias de política gubernamental y resoluciones del poder legislativo. Cláusulas contractuales.
7	Actividades de los programas.	Indicadores o informes de actividad.	Niveles de rendimiento aprobados como los establecidos en leyes y reglamentos, órdenes ministeriales, metas aprobadas por el poder legislativo o la entidad, tratados internacionales, protocolos, convenios o acuerdos,

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
			acuerdos sobre el nivel del servicio, cláusulas contractuales, normas del sector generalmente aceptadas o expectativas razonables de los ciudadanos. Por ejemplo: • Relación entre el número de plazas de guardería y el número de niños con derecho a plaza. • Número de enfermeros y médicos cualificados por número de ciudadanos. • Número de kilómetros de carretera asfaltada. • Número de meses necesarios para tramitar los pagos de prestaciones o las licencias de obras. • Frecuencia y calidad de la información contable que debe facilitar el proveedor del servicio. • Número de inspecciones de obras que deben efectuarse en un plazo determinado. • Medición de los resultados relativos a la calidad del agua, etc.
8	Prestación de servicios.	Declaración de prestación de servicios. Información comunicada públicamente.	Leyes y directrices aplicables.
9	Probidad de una resolución administrativa pública	Registro de quejas de los ciudadanos. Información comunicada públicamente.	Leyes y directrices aplicables.
10	Responsabilidad social de las empresas (RSE), por ejemplo, control de los proyectos financiados con fondos	Declaración de cumplimiento (o de incumplimiento) de la RSE.	Leyes y directrices aplicables a ámbitos como los derechos humanos y civiles, la igualdad entre sexos, el entorno laboral, el medio ambiente, etc.

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
	públicos en los países en desarrollo.		
11	Conducta / Reputación	Declaración de cumplimiento, por ejemplo una declaración de independencia (capacidad jurídica). En el sector público esta "declaración" puede ser implícita a veces y referirse a los conceptos de probidad y reputación. (véase la sección "Criterios").	Leyes y directrices aplicables a la conducta de los funcionarios públicos Código deontológico o un código de conducta interno. Valores o principios declarados en materia de liderazgo. Políticas, manuales y directrices de ámbito interno. Las normas, estatutos o disposiciones similares de la organización. Cláusulas contractuales (por ejemplo, normas sobre confidencialidad o aislamiento resultantes de situaciones laborales concretas).
12	Obligaciones derivadas de la pertenencia a una organización.	Declaración de cumplimiento.	Obligaciones de los miembros de una organización.
13	Procesos referidos a seguridad e higiene	Declaración de cumplimiento. Operaciones financieras.	Normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo aplicable, por ejemplo, al acceso de personas con minusvalías. Políticas, procesos, manuales, directrices etc.
14	Procesos referidos a la protección del medio ambiente.	Declaración de cumplimiento. Operaciones financieras.	Normativa sobre protección del medio ambiente aplicable, por ejemplo, a la calidad del agua, la eliminación de residuos o las limitaciones a las emisiones de dióxido de carbono. Disposiciones de tratados, protocolos, convenios o

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
			acuerdos internacionales en materia de medio ambiente. Políticas, procesos, manuales, directrices, etc.
15	Procesos referidos al control interno.	Declaración de cumplimiento. Operaciones financieras.	Un marco de control interno, por ejemplo COSO, CoCo[1] o similar, o exigencias de control establecidas en la legislación aplicable o aceptadas dentro de un ordenamiento concreto. Políticas, procesos, manuales, directrices, etc.
16	Procesos específicos referidos a actividades y operaciones de la entidad, como el abono de pensiones o prestaciones sociales, la tramitación de pasaportes o de solicitudes de los ciudadanos y la determinación de sanciones pecuniarias o de penas impuestas en procesos penales.	Declaración de cumplimiento. Operaciones financieras.	Leyes y directrices aplicables. Políticas, procesos, manuales, directrices, etc.
17	Características físicas.	Especificaciones técnicas o el propio objeto material.	Código de normas de la construcción (dimensiones, altura, destino, densidad fijada para una zona determinada, etc.). Estipulaciones de un contrato de construcción o de un contrato de otro tipo.
18	Ingresos imponibles, obligaciones del sujeto pasivo del impuesto u	Declaraciones del impuesto sobre la renta o del impuesto sobre sociedades.	Legislación aplicable o códigos específicos del sector.

[1] COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. CoCo = Criteria of Control Board, The Canadian Institute of Chartered Accountants.

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
	otras obligaciones que implican la comunicación de datos a las autoridades reguladoras.	Otras declaraciones de impuestos presentadas a las autoridades reguladoras (declaraciones de IVA, comunicación de datos por organismos de sectores regulados como la banca y la finanza, la industria farmacéutica, etc.).	Códigos fiscales, sobre ingresos imponibles o similares.

Apéndice 2 – Ejemplos de fuentes utilizables para conocer la entidad auditada y determinar de los criterios adecuados

La lista que figura a continuación ilustra, aunque no de modo exhaustivo, las fuentes a las que pueden recurrir los auditores del sector público para fijar los criterios adecuados de auditoría:

a) Leyes y reglamentos, incluidas las intenciones y premisas documentadas que se han utilizado para elaborar dicha legislación.

b) Leyes presupuestarias / presupuestos o créditos aprobados.

c) Documentos del poder legislativo relacionados con leyes y resoluciones presupuestarias y las premisas o disposiciones especiales para la utilización de créditos autorizados o para operaciones financieras, fondos y balances.

d) Órdenes ministeriales y parlamentarias.

e) Información de las autoridades reguladoras.

f) Actas oficiales de reuniones del poder legislativo, la comisión de cuentas públicas u otra comisión parlamentaria similar o de otros organismos públicos.

g) Principios de derecho.

h) Precedentes legales.

i) Códigos de conducta o de prácticas.

j) Descripciones internas de políticas y de planes y procedimientos estratégicos y operativos.

k) Manuales o directrices escritas.

l) Acuerdos formalizados, como contratos.

m) Convenios de subvención o de préstamo.

n) Normas del sector.

o) Doctrina comúnmente admitida (sobre la que existe un consenso generalizado), que puede obtenerse a partir de información publicada en manuales y metodologías técnicos y revistas especializadas, o bien de la consulta con fuentes fiables como los expertos de un campo de conocimientos determinado).

p) Normas generalmente aceptadas para un ámbito determinado (en principio, fácilmente identificables, basadas en la legislación y resultantes de prácticas y

precedentes legales establecidos, por ejemplo “los principios contables generalmente aceptados” en un país determinado).

q) En el caso de las auditorías de reputación, los principios de buena gestión financiera del sector público y de conducta de los funcionarios públicos. Los principios de conducta pueden derivar de las expectativas del poder legislativo o de los ciudadanos en cuanto a la conducta de los funcionarios públicos. A veces, estos principios se han documentado sólo de modo fragmentario y o sólo se pueden definir en caso de infracción.

Otras fuentes a las que pueden recurrir los auditores del sector público para adquirir una comprensión de la entidad auditada, su entorno y los ámbitos temáticos correspondientes pueden ser:

a) El informe anual de la entidad.

b) Propuestas legislativas e intervenciones parlamentarias.

c) Sitios web.

d) Informes publicados, artículos en periódicos o revistas, otras fuentes mediáticas, etc.

e) Conocimientos adquiridos en auditorías previas.

f) Información recopilada en reuniones y otras comunicaciones.

g) Actas de las reuniones del consejo de administración o de otros órganos directivos.

h) Informes de la auditoría interna.

i) Estadísticas oficiales.

Apéndice 3 – Ejemplos de factores ligados al análisis de riesgos en una auditoría de cumplimiento

A continuación se enumeran ejemplos de factores que pueden tenerse en cuenta al analizar los riesgos en una auditoría de cumplimiento. La lista no pretende ser exhaustiva y los factores dependerán de las circunstancias concretas de la auditoría.

Objetivo y mandato de la entidad auditada

1. ¿Han sido establecidos claramente, y son fáciles de conocer, el objetivo, el mandato y la naturaleza jurídica de la entidad auditada?
2. ¿Se han producido cambios recientes en el mandato, los objetivos o los ámbitos temáticos?
3. ¿Resultan fácilmente identificables los ámbitos temáticos o las materias controladas?
4. ¿Se solapan los ámbitos temáticos con los de otras entidades creando un riesgo de de duplicación o de fragmentación?

Estructura organizativa

1. ¿Cuál es el fundamento jurídico de la entidad (ministerio, dirección, organismo, etc.) y de dónde emana su autoridad?
2. ¿Tiene fijados claramente la entidad auditada su cometido y sus funciones, así como la autoridad que deriva de ellos?
3. ¿Se dan a conocer y se entienden claramente dentro de la entidad el cometido y las funciones asignados, así como la autoridad que deriva de ellos?
4. ¿Cómo funciona la supervisión de la entidad auditada cuando dicha supervisión corre a cargo de otra entidad al formar parte ambas de una estructura jerárquica?
5. ¿Concede la entidad una atención particular al análisis y a la gestión de riesgos, incluidos los riesgos de incumplimiento, en sus operaciones?
6. ¿Se han producido cambios recientes en la organización?
7. ¿Se han externalizado actividades a otras entidades?
8. ¿Cómo se supervisa el grado de cumplimiento y rendimiento cuando se externalizan las actividades?
9. ¿Hay otros riesgos que pueden acompañar a la externalización de actividades?
10. ¿Tiene el personal el nivel de competencia y de conducta ética exigido?
11. ¿Busca el personal la información necesaria y resulta ésta de fácil acceso?
12. ¿Se comunica la información a tiempo dentro de la entidad?
13. ¿Hay elementos de la estructura organizativa que puedan amplificar el riesgo de fraude?

Consideraciones políticas

1. ¿A qué nivel de la administración pertenece la entidad y qué relaciones mantiene con otros niveles de la administración?
2. ¿Cuáles son las funciones (constitucionales u otras) del ministro competente o de la dirección de la entidad?
3. ¿Cómo son, según la experiencia, las relaciones entre los niveles de dirección política y administrativa de la entidad?
4. ¿Hay consenso político o se expresan libremente las opiniones divergentes?
5. ¿Cómo se percibe el nivel de dirección político?
6. ¿Cuáles son los ámbitos temáticos que centran la atención, la visibilidad y la sensibilidad políticas?
7. ¿Cómo funcionan las relaciones entre los niveles de dirección política y administrativa?
8. ¿Hay ámbitos que revistan un interés público particular?
9. ¿Ha habido experiencias de influencia indebida de una entidad sobre otras situadas en niveles diferentes de la jerarquía del sector público?
10. ¿Existen consideraciones políticas que puedan amplificar el riesgo de fraude?
11. ¿Se establece en leyes y reglamentos la obligación de mantener la neutralidad política en la utilización de fondos y recursos, y cuál ha sido la experiencia al respecto en el pasado?

Leyes, reglamentos y otras normas aplicables

1. ¿Resulta claro qué leyes, reglamentos y normas se aplican a la entidad auditada y a la materia controlada en concreto?
2. ¿Hay solapamiento o falta de coherencia entre las distintas disposiciones legales?
3. ¿Tiene la entidad capacidad normativa y, en caso de tenerla, qué impacto ejerce en los derechos de los particulares?
4. ¿Ha delegado la entidad, en el supuesto de tener capacidad normativa, parte de su autoridad a otras entidades, como autoridades reguladoras o entidades privadas?
5. ¿Es relativamente nueva la legislación aplicable o está bien consolidada?
6. ¿En caso de ser nueva la legislación, tiene una redacción y un contenido claros que permita comprenderla y aplicarla fácilmente?
7. ¿En caso de estar bien consolidada la legislación, hay coherencia en los precedentes legales que permita comprenderla y aplicarla fácilmente?
8. ¿Está sujeto el ámbito temático a un grado de discrecionalidad significativo en su funcionamiento?
9. ¿Se ajusta ese grado de discrecionalidad significativo al espíritu de las leyes y los reglamentos aplicables?
10. ¿Se aplica ese grado de discrecionalidad significativo de modo uniforme?
11. ¿Hay otros organismos que interpreten o complementen la legislación aplicable?
12. ¿Ha cumplido la entidad sus obligaciones sin retrasos y, por tanto, sin comprometer los derechos de los particulares y sin provocar, por su pasividad, consecuencias negativas de orden financiero?
13. ¿Se han empleado adecuadamente los canales a disposición de los afectados para presentar quejas y recursos?

14. ¿Se han visto comprometidos los derechos de particulares y organizaciones a causa de la interpretación y aplicación por la entidad de leyes y reglamentos concretos?
15. ¿Hay elementos de leyes, reglamentos u otras normas que puedan amplificar el riesgo de fraude?

Operaciones y hechos significativos

1. ¿Hay operaciones o hechos significativos que puedan dar lugar a riesgos significativos o riesgos de fraude (por ejemplo, contratos públicos importantes, contratos de construcción a largo plazo, operaciones con instrumentos financieros como contratos de divisas, préstamos por importes considerables o especulación financiera, actividades de privatización, etc.)?
2. ¿Posee la entidad la autoridad y competencia necesarias para acometer operaciones y hechos significativos?
3. ¿Se ha procedido a la contratación de expertos en relación con operaciones y hechos significativos?
4. ¿Qué precauciones se han adoptado al contratar expertos para cerciorarse de su competencia y objetividad?
5. ¿Cómo se lleva a cabo el seguimiento del trabajo de los expertos?

La dirección

1. ¿Es estable el equipo de dirección o ha habido cambios de personas clave?
2. ¿Cómo se contrata a los miembros de la dirección (procesos abiertos y transparentes que garanticen una competencia leal, o procesos que constituyan un puro formulismo)?
3. ¿Interviene activamente y de forma constante la dirección en el análisis de riesgos?
4. ¿Ha analizado la dirección las consecuencias de los cambios en el entorno de la entidad y su impacto en la entidad auditada?
5. ¿Adopta la dirección un enfoque prudente o es más proclive a adoptar riesgos (por ejemplo, el “apetito por el riesgo”)?
6. ¿Qué iniciativas ha adoptado la dirección para identificar y evitar riesgos considerables que podrían tener un impacto desfavorable en la entidad?
7. ¿Se comunican efectivamente a la dirección los análisis de riesgos practicados dentro de la entidad?
8. ¿Supervisa y evalúa la dirección activamente las consecuencias de su actuación y sus decisiones?
9. ¿Se han detectado en auditorías previas actos de incumplimiento, fraude y actos ilícitos, casos de conducta contraria a la ética, comportamientos sesgados por parte de la dirección, etc.?
10. ¿Cómo equilibra la dirección la necesidad de alcanzar los objetivos de los programas con la necesidad de gestionar el riesgo y garantizar la observancia de leyes y reglamentos, etc.?

Apéndice 4 - Ejemplos de factores de riesgo para una materia controlada en concreto

La adjudicación de contratos públicos es una materia típicamente controlada en las auditorías de cumplimiento. En el cuadro que figura a continuación se muestran algunos ejemplos de factores de riesgo presentes en una auditoría de cumplimiento relativa a una de estas adjudicaciones. La lista no pretende ser exhaustiva. Los riesgos y factores de riesgo podrán variar en su caso en función de la materia controlada y las circunstancias concretas de la auditoría.

Ejemplos de factores de riesgo en una auditoría de adjudicación de contratos públicos	
Riesgo inherente	
1	Ausencia de legislación aplicable a la contratación pública.
2	Modificaciones recientes de la legislación aplicable a la contratación pública (por ejemplo, para adaptarse a la normativa internacional).
3	Legislación compleja, poco clara, o sujeta a interpretación.
4	Importes considerables en juego como es el caso de los contratos públicos en el sector de la defensa.
5	Señalamiento de desviaciones del cumplimiento de la legislación y las directrices aplicables sobre contratación pública en las constataciones de auditoría del año anterior.
6	Sospechas o casos de fraude registrados en el pasado en los que participaron miembros de la dirección y del personal clave.
7	Inspecciones efectuadas por las autoridades reguladoras (por ejemplo, autoridades de vigilancia de la competencia).
8	Denuncias de proveedores potenciales sobre la existencia de prácticas desleales en las licitaciones.
9	Conflictos de intereses potenciales.
Riesgo de control	
1	Falta de directrices internas eficaces, así como de criterios claros y objetivos.
2	Cambios recientes en controles generales o de aplicación relativos a los sistemas informáticos de adjudicación de contratos públicos.
3	Escaso control de calidad o actividades de seguimiento insuficientes en relación con los proveedores.
4	Control insuficiente o inexistente del cumplimiento por los proveedores de las directrices éticas.
5	Seguimiento inexistente o de escasa calidad del cumplimiento de la legislación aplicable.

Riesgo de no detección	
1	Procedimientos de auditoría concebidos de modo ineficaz (por ejemplo, procedimientos que contemplan tan sólo el control de operaciones registradas y no verifican su integridad; entrevistas celebradas únicamente con el personal de los servicios de contratación y no con los encargados de la administración o las instalaciones, los proveedores o las organizaciones que registran las denuncias).
2	Incentivos que pueden llevar a la dirección a retener u ocultar pruebas (por ejemplo, sobornos o regalos de los proveedores).
3	Colusión o elusión de controles por parte de la dirección

Apéndice 5 - Ejemplos de procedimientos de selección de materias controladas en una auditoría de cumplimiento

El cuadro que figura a continuación recoge ejemplos ilustrativos de procedimientos aplicables en una auditoría de cumplimiento relativa a disposiciones sobre medio ambiente y fondos concedidos a proyectos por organizaciones donantes. La lista no pretende ser exhaustiva. Los procedimientos de auditoría deben concebirse para las circunstancias y los objetivos concretos de la auditoría.

Procedimientos de muestreo de auditoría	
Materia controlada: Legislación medioambiental	
1	Adquirir una visión de conjunto de la legislación medioambiental que la entidad tenga obligación de cumplir.
2	Pedir información a la dirección, y a la auditoría interna cuando sea necesario, sobre los procesos y rutinas establecidos para garantizar el cumplimiento de la legislación medioambiental.
3	Analizar los manuales y las descripciones de sistemas para entender los procesos y controles aplicables. Documentar el proceso e identificar los controles clave. Verificar estos controles clave en la medida necesaria.
4	Realizar una búsqueda en los medios de comunicación y otras bases de datos para identificar actos de incumplimiento anteriores de la entidad.
5	Analizar los informes de inspección, incluidos los de la auditoría interna en su caso. Efectuar el seguimiento de ámbitos que indiquen riesgos significativos de incumplimiento de la legislación medioambiental.
6	Confirmar que la entidad auditada cuenta con los permisos y certificados necesarios. Evaluar los procedimientos para asegurarse de que están actualizados y siguen siendo válidos.
7	Examinar las actas de reunión de los comités de medio ambiente o de seguridad e higiene. Efectuar el seguimiento necesario.
8	Entrevistar a miembros del personal para determinar su grado de comprensión de las políticas y los procedimientos aplicados, incluidos los de formación, así como el modo en que funcionan en la práctica.
9	Preguntar a la dirección, y a los servicios jurídicos cuando corresponda, sobre la existencia de cualquier demanda actual, anterior o previsible por hechos que afecten al medio ambiente. Analizar las causas y consecuencias de esas demandas.
10	Observar los procesos y rutinas en la práctica (por ejemplo, en el caso de

Procedimientos de muestreo de auditoría	
	eliminación de residuos, si éstos son almacenados y eliminados correctamente, etc.) y documentar todo debidamente (por ejemplo, en forma de fotos, vídeos, etc.).
Materia controlada: concesión de fondos a proyectos por una organización donante	
1	Adquirir una visión de conjunto del convenio de financiación y de la legislación, directrices, mandatos, etc. que sean aplicables y la entidad tenga la obligación de cumplir.
2	Pedir información a la dirección, y a la auditoría interna cuando sea necesario, sobre si los procesos y rutinas establecidos garantizan el cumplimiento de las estipulaciones del convenio de financiación y de la legislación, las directrices y los mandatos, etc. que sean aplicables. Indagar si las rutinas garantizan el registro y la presentación apropiados de la información contable.
3	Analizar los manuales y la descripción de sistemas para entender los procesos y controles relativos al cumplimiento del convenio de financiación. Documentar los procesos e identificar los controles clave. Verificar dichos controles clave en la medida necesaria.
4	Aplicar procedimientos analíticos para evaluar los riesgos, y procedimientos de confirmación cuando sea necesario. Por ejemplo, comparar los datos financieros, incluida la contabilidad de los proyectos, con el presupuesto establecido y los ejercicios anteriores. Efectuar el seguimiento de presuntas desviaciones cuando las circunstancias lo hagan necesario. Examinar la contabilidad del proyecto con el fin de detectar operaciones significativas o inusuales. Efectuar el seguimiento necesario.
5	Seleccionar una muestra de operaciones referidas a los fondos del proyecto y, para cada operación, verificar el cumplimiento de las estipulaciones del convenio de financiación y la legislación pertinente, por ejemplo: • exigencias de utilización de los fondos • exigencias de aprobación y autorización • exigencias de elaboración de los informes • exigencias de registro y presentación de datos contables, incluidas las derivadas de las políticas contables y del registro de operaciones en el período justo, etc.
6	Cuando los fondos del proyecto se hayan utilizado para finalidades específicas, valorar la necesidad de proceder a inspecciones físicas. Efectuar el seguimiento necesario.
7	Examinar la correspondencia, las actas de las reuniones, etc., para identificar cuestiones que puedan ser relevantes. Efectuar el seguimiento necesario.

Procedimientos de muestreo de auditoría	
8	Sopesar la conveniencia de obtener confirmación por escrito de terceros y efectuar el seguimiento necesario.
9	Sopesar la conveniencia de obtener manifestaciones escritas de la dirección respecto del convenio de financiación.
10	Realizar pruebas y verificaciones de cierre al término del ejercicio para asegurarse de que los fondos se contabilizan en el período justo.

Apéndice 6 - Ejemplos de desviación del cumplimiento

El cuadro que figura a continuación recoge algunos ejemplos de desviación del cumplimiento, así como una serie de consideraciones sobre materialidad y formación de conclusiones, cuyo objetivo no reside en llegar a una conclusión definitiva sobre si el ejemplo constituye o no una desviación del cumplimiento material, sino en poner de manifiesto los hechos relevantes. La determinación de la materialidad dependerá de las circunstancias concretas y del juicio profesional del auditor del sector público.

Ejemplo de desviación del cumplimiento		**Consideraciones relativas a la materialidad y la formación de conclusiones**
1	Durante el ejercicio, una agencia gubernamental recibe créditos del Ministerio de Educación para subvencionar objetivos de enseñanza nacionales. El gasto de la agencia para el ejercicio incluyó una subvención de $10 millones a industrias extranjeras de alta tecnología.	Con arreglo a sus normas aplicables, la agencia gubernamental no está facultada para conceder subvenciones a organizaciones extranjeras, con lo cual el incumplimiento puede ser material porque la subvención se abonó a organizaciones extranjeras, contrariamente a lo establecido en las normas aplicables, y se destinó a finalidades distintas a las marcadas por el poder legislativo.
2	Durante el ejercicio, una agencia gubernamental realizó gastos por un importe que excedía en $100 el total de $5000 autorizado en el presupuesto aprobado por el poder legislativo.	En este caso, los gastos efectivos rebasaron los créditos autorizados en el presupuesto aprobado, con lo cual el incumplimiento puede ser material porque se han infringido claramente las normas aplicables. Según las circunstancias (como puede ser el tipo de gasto), el incumplimiento puede terminar resultando muy delicado.
3	Un ciudadano tiene derecho a una pensión mensual de $1000. La agencia gubernamental ha abonado tan sólo $900 al mes. Los pagos se abonaron además después de la fecha establecida en la legislación.	Aunque los importes no tengan una incidencia material en los estados financieros de la agencia gubernamental, las consecuencias del incumplimiento serán probablemente considerables para el pensionista que vive de ese ingreso fijo. Si este incumplimiento está motivado además por una insuficiencia del sistema puede afectar también a otros muchos ciudadanos por lo que sería material dada su incidencia en dichos ciudadanos y en la sociedad en general.
4	Una madre soltera tiene derecho a una prestación mensual por cada hijo menor de 18 años. La agencia gubernamental ha	Aunque esta desviación del cumplimiento sea favorable al beneficiario, no responde a la letra ni al espíritu de la legislación y puede resultar injusta para otros beneficiarios. Si este incumplimiento

Ejemplo de desviación del cumplimiento		Consideraciones relativas a la materialidad y la formación de conclusiones
	abonado la prestación por un hijo que ha cumplido 19 años.	está motivado además por una insuficiencia del sistema puede afectar también a otros muchos ciudadanos por lo que sería material dada su incidencia en dichos ciudadanos y en la sociedad en general.
5	Las especificaciones de un código de construcción requieren inspecciones anuales. La agencia gubernamental no ha realizado ninguna inspección en los últimos cinco años.	El incumplimiento puede ser significativo debido a aspectos cualitativos tales como la seguridad. Aun no habiendo importes monetarios en juego, el incumplimiento puede ser material por sus posibles consecuencias para la seguridad de los ocupantes de los edificios y, en caso de catástrofe, creará un riesgo de que las denuncias por daños tengan graves repercusiones financieras para la agencia gubernamental.
6	Las estipulaciones de un convenio de financiación establecen que el beneficiario de los fondos debe elaborar estados financieros y remitirlos a la organización donante en una fecha determinada, pero esa fecha no ha sido respetada.	El incumplimiento será o no material según, por ejemplo, si los estados financieros fueron elaborados y remitidos posteriormente o no, o según la extensión y las razones del retraso, las consecuencias que pueden derivarse del incumplimiento, etc.
7	Se han detectado insuficiencias significativas de los sistemas en relación con la recaudación de ingresos prevista en el código tributario. Las insuficiencias se deben a una incorrecta interpretación de dicho código por la entidad auditada. Hubo numerosos contribuyentes cuyos ingresos fueron sobrevalorados, y por tanto su obligación tributaria también.	Este tipo de desviación del cumplimiento se refiere a la protección de los derechos de los particulares. Para algunos ciudadanos se sobrestimó su obligación tributaria, mientras que para otros ciudadanos no hubo tal estimación. Según las circunstancias, la desviación puede ser material, también porque implica una insuficiencia del sistema.

Apéndice 7 - Ejemplo de un informe “breve” en una auditoría de cumplimiento

Según se explica en el texto principal de este documento, el formato de los informes de auditorías de cumplimiento puede depender de distintos factores, como el mandato de la EFS, la legislación aplicable, las prácticas seguidas habitualmente para la elaboración de los informes o la complejidad de las cuestiones de que se informa. Sin embargo, cierto grado de armonización en la elaboración de los informes puede ayudar a los destinatarios a entender el trabajo realizado y las conclusiones resultantes, así como a identificar cuando se producen circunstancias inusuales.

El siguiente ejemplo de informe breve tiene carácter ilustrativo exclusivamente. Algunas EFS optarán por un informe extenso en el que las constataciones se describen con más detalle.

Informe de auditoría de cumplimiento de la EFS de XXX

[Destinatario, por ejemplo, Organización donante XYZ]

Informe sobre [el cumplimiento por la agencia gubernamental ABC de las estipulaciones del convenio de financiación celebrado con la organización donante XYZ de fecha xx.xx.20XX]

Hemos auditado [el cumplimiento por la agencia gubernamental ABC de las estipulaciones del convenio de financiación celebrado con la organización donante XYZ de fecha xx.xx.20XX tal y como se establece en las cuentas del proyecto para el ejercicio que finalizó el 31.12.20XX que muestran gastos por un total de $ xxxxxx.xx].

Obligaciones de la dirección

De conformidad con [las estipulaciones del convenio de financiación celebrado con la organización donante XYZ de fecha xx.xx.20XX], la dirección de la agencia gubernamental ABC tiene la obligación de [elaborar las cuentas íntegras del proyecto en cumplimiento de lo estipulado en el convenio de financiación].

Obligaciones del auditor

Nuestra obligación es expresar con independencia una conclusión sobre [las cuentas del proyecto] basada en nuestra auditoría. Nuestro trabajo se ajustó a lo dispuesto en los [Principios fundamentales de auditoría y Directrices para la auditoría de cumplimiento de la INTOSAI]. Estos principios requieren de nuestra parte la observancia de las exigencias

deontológicas y una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantías razonables de que [la utilización de los fondos del proyecto resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con lo estipulado en el convenio de financiación de fecha xx.xx.20XX].

Una auditoría implica la aplicación de procedimientos para obtener evidencia suficiente y apropiada que fundamente nuestra conclusión. Los procedimientos aplicados dependerán del juicio profesional del auditor, que podrá consistir también en el análisis del riesgo de incumplimiento significativo, ya sea por fraude o error. Los procedimientos de auditoría aplicados son los que hemos juzgado apropiados según las circunstancias. Opinamos que la evidencia de auditoría obtenida resulta suficiente y apropiada para fundamentar nuestra conclusión.

Conclusión

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que [la utilización por la agencia gubernamental ABC de los fondos para el proyecto recibidos de la organización donante XYZ] resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [lo estipulado en el convenio de financiación de fecha xx.xx.20XX].

[Respuestas de la entidad auditada cuando corresponda, por ejemplo de forma resumida en la sección “Respuestas de la entidad auditada “, o en forma de apéndice]

[Recomendaciones cuando corresponda, por ejemplo en la sección “Recomendaciones”, o en forma de apéndice]

[Fecha del informe del auditor]

[Firma del auditor]

Apéndice 8 - Ejemplo de conclusión con reservas en una auditoría de cumplimiento

En este ejemplo, la materia controlada se refiere a las cláusulas de un contrato de alquiler, y la auditoría puso de manifiesto un caso de incumplimiento que generó gastos adicionales y sanciones a la entidad auditada. La desviación del cumplimiento no tiene una importancia material que justifique la emisión de una conclusión adversa. Las secciones introductorias sobre las obligaciones de la dirección y del auditor y las secciones finales del informe son similares a las del ejemplo que figura en el Apéndice 7.

El siguiente ejemplo de informe breve tiene sólo una finalidad ilustrativa. Algunas EFS pueden utilizar un informe extenso en el que las constataciones se describen con más detalle en el texto principal del mismo.

..... *[secciones introductorias pertinentes del informe]*……

[Hemos auditado el cumplimiento por la agencia gubernamental ABC de las cláusulas del contrato de alquiler celebrado con el propietario DEF en fecha xx.xx.20XX.

Base para una conclusión con reservas

Las cláusulas del contrato de alquiler fijan que el alquiler mensual de los locales BBB por un importe de $xxxxx.xx deberá pagarse por adelantado el primer día de cada mes. Durante el año 20XX, uno de los pagos del alquiler tuvo lugar después de la fecha fijada, por lo que la agencia gubernamental ABC tuvo que pagar intereses de demora y sanciones por dicho año que ascienden a $xx.xx.

Conclusión con reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos en nuestra opinión que, salvo en lo que respecta al acto de incumplimiento señalado en el párrafo sobre la base para emitir la conclusión con reservas, la agencia gubernamental ABC ha cumplido, en todos los aspectos significativos, las cláusulas del contrato de alquiler celebrado con el propietario DEF en fecha xx.xx.20XX].

……. *[secciones finales pertinentes del informe]*……

Apéndice 9 - Ejemplo de conclusión adversa en una auditoría de cumplimiento

En este ejemplo, la materia controlada se refiere a las cláusulas de un contrato de alquiler, y la auditoría puso de manifiesto que ninguno de los pagos en concepto de alquiler mensuales fue abonado en la fecha señalada, lo que generó gastos adicionales y sanciones a la entidad auditada. La desviación del cumplimiento se consideró material. Las secciones introductorias sobre las obligaciones de la dirección y del auditor y las secciones finales del informe son similares a las del ejemplo que figura en el Apéndice 7.

El siguiente ejemplo de informe tiene sólo una finalidad ilustrativa. Algunas EFS pueden utilizar un informe extenso en el que las constataciones se describen con más detalle en el texto principal del mismo.

..... *[secciones introductorias pertinentes del informe]*…..…

[Hemos auditado el cumplimiento por la agencia gubernamental ABC de las cláusulas del contrato de alquiler celebrado con el propietario DEF en fecha xx.xx.20XX.

Base para la conclusión adversa

Las cláusulas del contrato de alquiler fijan que el alquiler mensual de los locales BBB por un importe de $xxxxx.xx deberá pagarse por adelantado el primer día de cada mes. Durante el año 20XX, ninguno de los pagos del alquiler tuvo lugar en la fecha fijada, por lo que la agencia gubernamental ABC tuvo que pagar intereses de demora y sanciones por dicho año que ascienden a $xx.xx.

Conclusión adversa

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, debido a la importancia de la cuestión señalada en el párrafo sobre la base para emitir una conclusión adversa, la agencia gubernamental ABC no ha cumplido, en todos los aspectos significativos, las cláusulas del contrato de alquiler celebrado con el propietario DEF en fecha xx.xx.20XX].

…….. *[secciones finales pertinentes del informe]*…..…

Apéndice 10 - Ejemplo de abstención de opinión en una auditoría de cumplimiento

Se emite una abstención de opinión cuando el auditor del sector público no haya podido llegar a una conclusión.

En este ejemplo, se llevó a cabo una auditoría a la agencia gubernamental ABC para determinar si había cumplido las especificaciones contenidas en el código de construcción CCC. El edificio BBB, que representa el 95% de los locales de ABC, sufrió daños a causa de un terremoto que hacen peligroso el acceso al mismo. Las secciones introductorias sobre las obligaciones de la dirección y del auditor y las secciones finales del informe son similares a las del ejemplo que figura en el Apéndice 7.

El siguiente ejemplo de informe breve tiene sólo una finalidad ilustrativa. Algunas EFS pueden utilizar un informe extenso en el que las constataciones se describen con más detalle en el texto principal del mismo.

..... *[secciones introductorias pertinentes del informe]…..…*

[Hemos auditado el cumplimiento por la agencia gubernamental ABC de las especificaciones del código de construcción CCC de fecha xx.xx.20XX.

Base para la abstención de opinión

La evidencia de la que disponemos para determinar si la agencia gubernamental ABC ha cumplido las especificaciones del código de construcción CCC resultó limitada porque no pudimos acceder al edificio BBB, situado en la dirección XYZ, debido a los daños causados por el terremoto. El edificio BBB representa el 95% del total construido del que es responsable la agencia gubernamental ABC. No pudimos aplicar otros procedimientos satisfactorios para determinar si la agencia gubernamental ABC cumplía o no las especificaciones del código de construcción CCC.

Abstención de opinión

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, debido a la importancia de la cuestión señalada en el párrafo explicativo de la base para emitir una abstención de opinión, no podemos emitir ninguna conclusión sobre el cumplimiento por la agencia gubernamental ABC de las especificaciones del código de construcción CCC de fecha xx.xx.20XX].

…….. [secciones finales pertinentes del informe]…..…

(Cabe señalar que cuando la dirección es responsable de la limitación del alcance, puede plantearse la cuestión fundamental de la integridad de las personas que la componen. En ese tipo de situaciones, conviene plantearse cuidadosamente cómo debe informarse de este hecho y a quién).

Apéndice 11 - Ejemplo de párrafo de énfasis y de párrafo sobre otros asuntos

En ciertas situaciones puede ser necesario dar detalles sobre determinados asuntos que no afectan a la conclusión sobre el cumplimiento, por lo que se utilizan párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos tal y como se muestra en los ejemplos siguientes. Las secciones introductorias sobre las obligaciones de la dirección y del auditor y las secciones finales del informe son similares a las del ejemplo que figura en el Apéndice 7.

..... *[secciones introductorias pertinentes del informe]*…..…

Conclusión

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que [la utilización por la agencia gubernamental ABC de los fondos del proyecto recibidos de la organización donante XYZ] resulta conforme, en todos los aspectos significativos con [las estipulaciones del convenio de financiación de fecha xx.xx.20XX].

Párrafo de énfasis

Llamamos la atención sobre la Nota xx de las cuentas del proyecto que detallan los costes administrativos totales de $xxxx.xx en relación con la información facilitada por la agencia sobre el cumplimiento de las estipulaciones del convenio de financiación. Nuestra conclusión sobre el asunto no está acompañada de reservas.

Párrafo sobre otros asuntos

Llamamos la atención sobre el hecho de que el presente informe ha sido elaborado para su utilización por la organización donante XYZ y que, por lo tanto, puede no resultar adecuado para otros fines.

…….. *[secciones finales pertinentes del informe]*…..…

Apéndice 12 - Ejemplo de informe de revisión del cumplimiento de fiabilidad limitada

Según se explica en el texto principal de este documento, el mandato de la EFS puede influir en el trabajo llevado a cabo y el tipo de conclusión emitida. El mandato de algunas EFS puede hacer que el trabajo llevado a cabo para determinar el cumplimiento se limite a una declaración por parte de los auditores de que no han observado, durante la auditoría, actos de incumplimiento de las normas que pudieran tener como consecuencia que la materia controlada no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

El siguiente ejemplo de informe de garantía limitada tiene sólo una finalidad ilustrativa. Algunas EFS pueden utilizar un informe extenso en el que las constataciones se describen con más detalle en el texto principal del mismo.

Informe de revisión del cumplimiento presentado por la EFS de XXX

[Destinatario pertinente, por ejemplo, organización donante XYZ]

Informe sobre el [cumplimiento por la agencia gubernamental de lo estipulado en el convenio de financiación celebrado con la organización donante XYZ en fecha xx.xx.20XX]

Hemos revisado el [cumplimiento por la agencia gubernamental ABC de lo estipulado en el convenio de financiación celebrado con la organización donante XYZ en fecha xx.xx.20XX tal y como se establecen en las cuentas del proyecto correspondientes al ejercicio que finalizó el 31.12.20XX que muestran gastos por un total de $ xxxxxx.xx].

Obligaciones de la dirección

De conformidad con [lo estipulado en el convenio de financiación celebrado con la organización donante XYZ en fecha xx.xx.20XX], la dirección de la [agencia gubernamental ABC] tiene la obligación de [elaborar las cuentas íntegras del proyecto en cumplimiento de lo estipulado en el convenio de financiación].

Obligaciones del auditor

Nuestra obligación es emitir con independencia una conclusión sobre [las cuentas del proyecto] basado en el análisis que hemos llevado a cabo. Nuestro trabajo se ajustó a lo dispuesto en los [Principios fundamentales de auditoría y Directrices para la auditoría de cumplimiento de la INTOSAI]. Estos principios requieren de nuestra parte la observancia de

las exigencias deontológicas y una planificación y ejecución de la revisión destinadas a obtener garantías razonables de que [la utilización de los fondos del proyecto resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con lo estipulado en el convenio de financiación de fecha xx.xx.20XX].

Una revisión se limita básicamente a la aplicación de procedimientos analíticos y actividades de indagación en relación con las cuentas del proyecto, y por lo tanto proporciona menos garantías que una auditoría. No hemos llevado a cabo una auditoría, por lo que nuestra conclusión proporciona sólo garantías limitadas, acordes al el trabajo más limitado que hemos llevado a cabo en el contexto de la presente revisión sobre el cumplimiento.

Conclusión

Sobre la base del trabajo efectuado, nada de lo observado nos hace pensar que [las cuentas del proyecto elaboradas por la agencia gubernamental ABC] no resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con [lo estipulado en el convenio de financiación celebrado con la organización donante XYZ en fecha xx.xx.20XX].

[Respuestas de la entidad auditada cuando corresponda, por ejemplo de forma resumida dentro de la sección “Respuestas de la entidad auditada”, o en forma de apéndice]

[Recomendaciones cuando corresponda, por ejemplo dentro de la sección “Recomendaciones”, o en forma de apéndice]

[Fecha del informe del auditor]

[Firma del auditor]

ISSAI 4200

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Directrices para las auditorías de cumplimiento

asociadas a una auditoría de estados financieros

INTOSAI Professional Standards Committee
PSC-Secretariat
Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark
Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 •E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prefacio

El conjunto de directrices para la auditoría de cumplimiento está compuesto por los elementos siguientes:

- ISSAI 4000: Introducción general a las Directrices para la auditoría de cumplimiento

- ISSAI 4100: Directrices para las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros. Dicho trabajo puede llevarse a cabo como parte de una auditoría de rendimiento o separadamente como otro tipo de auditoría.

- ISSAI 4200: Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros

Índice

1 Introducción 6

2 Alcance de las directrices 9

2.1 Alcance y naturaleza de la auditoría de cumplimiento 9

2.2 Fiabilidad razonable y fiabilidad limitada 11

2.3 Información directa e información basada en afirmaciones 12

3 Objetivos perseguidos 14

4 Definiciones 15

5 Consideraciones iniciales 17

5.1 Consideraciones deontológicas 17

5.2 Control de calidad 17

6 Planificación y concepción de una auditoría de cumplimiento 18

6.1 Identificación de las partes intervinientes / Fundamento jurídico 18

6.2 Materia controlada e información acerca de la materia controlada 18

6.3 Criterios 19

6.4 Comprensión de la entidad auditada y su entorno 22

6.5 Estrategia y programa de auditoría 23

6.6 Comprensión del control interno de la entidad auditada 24

6.7 Materialidad 25

6.8 Análisis de riesgos 27

6.8.1 Consideraciones relativas al fraude en el análisis de riesgos 27

6.8.2 Consideraciones sobre relaciones entre entidades públicas en el análisis de riesgos 28

6.9 Procedimientos de planificación de auditoría 28

7 Ejecución de una auditoría de cumplimiento y obtención de evidencia 30

7.1 Obtención y valoración de la evidencia 30

7.1.1 Observación 32

7.1.2 Inspección 32

7.1.3 Indagación 32

7.1.4 Confirmación 33

7.1.5 Repetición 33

7.1.6 Procedimientos analíticos 34

7.2 Documentación 34

7.3 Comunicaciones 36

7.4 Consideraciones sobre la denuncia de presuntos actos ilícitos 36

8 Valoración de evidencia y formación de conclusiones 39

8.1 Consideraciones generales sobre valoración de evidencia y formación de conclusiones 39

8.2 Manifestaciones escritas de los funcionarios responsables 40

8.3 Hechos posteriores 40

9 Elaboración de los informes 42

9.1 Formato y contenido de los informes de auditorías de cumplimiento 42

9.1.1 Informes de auditorías de cumplimiento 43

9.1.2 Informes sobre una auditoría de cumplimiento asociada a una auditoría de estados financieros 47

9.2 Procesos de seguimiento 49

10 Orientación suplementaria para los auditores del sector público que actúan como tribunal de cuentas 50

10.1 Realización de auditorías en un tribunal de cuentas 50

10.2 Comunicación y ejecución de disposiciones legales 51

10.3 Procesos en distintos tipos de tribunales de cuentas 51

Apéndice 1 - Ejemplos de materia controlada, información acerca de la materia controlada y criterios en una auditoría de cumplimiento 53

Apéndice 1-A – Ejemplos de criterios de auditoría cuando la auditoría de cumplimiento se lleva a cabo conjuntamente con una auditoría de estados financieros 59

Apéndice 2 – Ejemplos de fuentes utilizables para conocer la entidad auditada y determinar los criterios adecuados 62

Apéndice 3 – Ejemplos de factores ligados al análisis de riesgos en una auditoría de cumplimiento 67

Apéndice 4 - Ejemplos de factores de riesgo para una materia controlada en concreto 67

Apéndice 5 - Ejemplos de procedimientos de selección de materias controladasen una auditoría de cumplimiento 69

Apéndice 6 - Ejemplos de desviación del cumplimiento 72

Apéndice 7 – Ejemplo de opinión de una auditoría de cumplimiento dentro del informe de auditoría sobre los estados financieros 73

Apéndice 8 – Ejemplo de opinión con reservas respecto del cumplimiento 78

Apéndice 9 – Ejemplo de opinión adversa respecto del cumplimiento 79

Apéndice 10 – Ejemplo de abstención de opinión respecto del cumplimiento 80

Apéndice 11 - Ejemplo de párrafo de énfasis y de párrafo sobre otros asuntos 81

Apéndice 12 – Ejemplo de informe de auditoría sobre los estados financieros con opinión de fiabilidad razonable sobre los estados financieros y una conclusión de fiabilidad limitada respecto del cumplimiento 82

1 Introducción

1. El concepto de auditoría de cumplimiento queda englobado en la descripción de cuál debe ser el objetivo de una fiscalización del sector público que recoge la Declaración de Lima de la INTOSAI: “La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”.

2. La auditoría de cumplimiento analiza en qué medida la entidad auditada observa las reglas, las leyes y los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos o las estipulaciones acordadas por ejemplo en un contrato o en un convenio de financiación. El concepto de auditoría de cumplimiento fue introducido en los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI (ISSAI 100, párrafos 38 y 39) y se describe con más detalle en la ISSAI 4000 – Introducción a las Directrices para la auditoría de cumplimiento.

3. En el sector público, los conceptos de transparencia, rendición de cuentas, administración de recursos ajenos y buena gobernanza constituyen principios básicos e importantes. Las leyes y los reglamentos pueden determinar las actividades que las entidades públicas han de desempeñar en beneficio de los ciudadanos, los límites o restricciones a dichas actividades, los objetivos generales perseguidos y las garantías de protección de los derechos de los particulares. Además, las entidades públicas han de gestionar adecuadamente los fondos públicos que tienen encomendados, por lo que tanto ellas como sus agentes están obligados a mantener la transparencia en sus actuaciones, rendir cuentas a los ciudadanos de los fondos que se les encomiendan y administrarlos con la debida diligencia.

4. La exigencia de supervisar que las actividades de las entidades públicas se adecuen a las normas reguladoras y la exigencia de supervisar que resulten protegidos los derechos de los particulares constituyen importantes elementos de la función de control del sector público. Por medio de la fiscalización del sector público en general, y de la auditoría de cumplimiento en particular, los auditores del sector público contribuyen a garantizar que los principios fundamentales expuestos son respetados y se llevan a la práctica. En el contexto de la auditoría de cumplimiento, esta función implica determinar si la información acerca de la materia controlada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicables, como las leyes, los reglamentos y las directrices reguladoras, los contratos y convenios celebrados, etc. El resultado de la auditoría se comunicará a la entidad auditada y al poder legislativo y, normalmente a la ciudadanía en general, con la finalidad de promover la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.

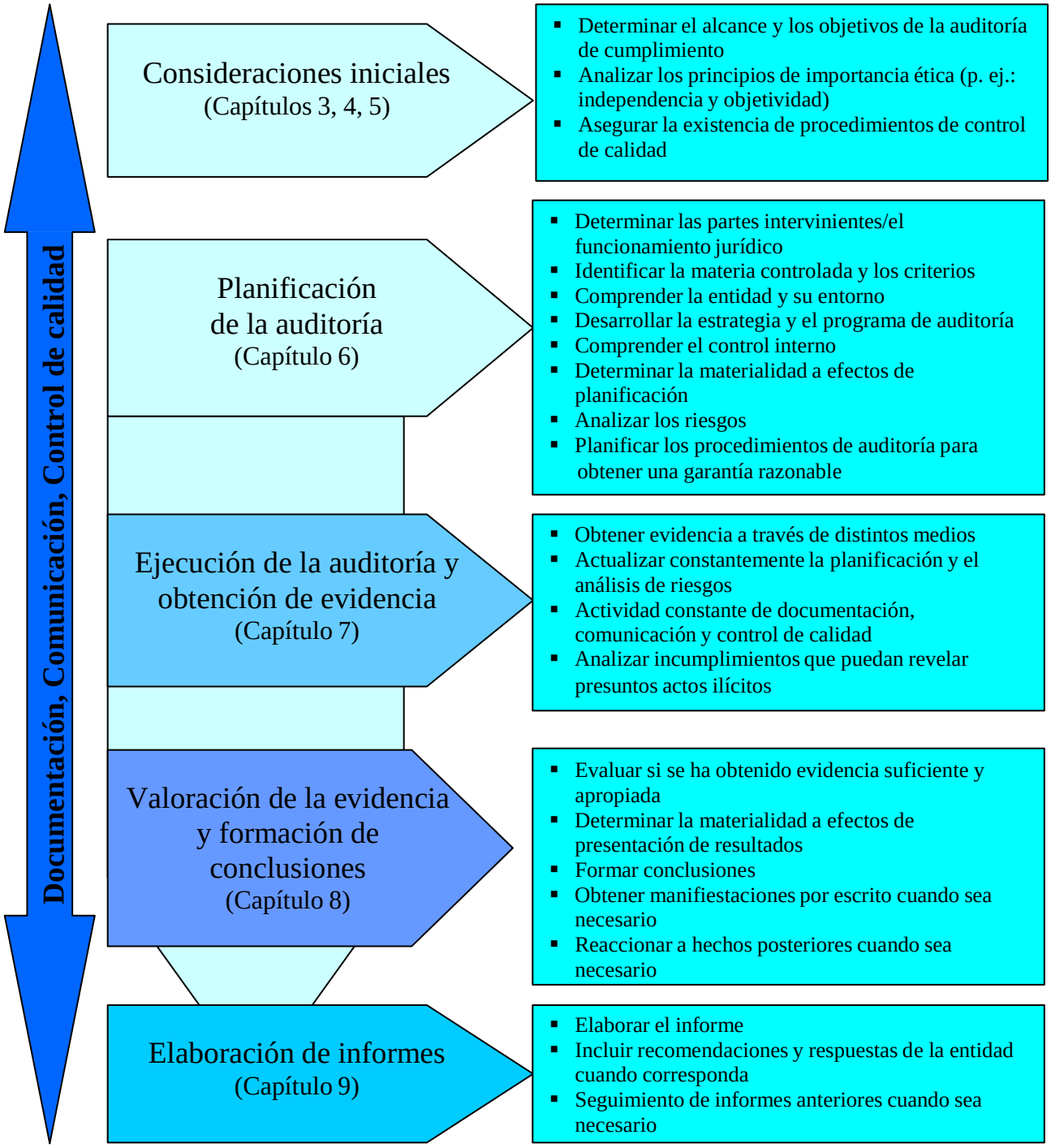
5. Las presentes directrices abarcan aspectos de la auditoría de cumplimiento en el sector público que, en muchos países, están sujetos a mandatos y objetivos muy diversos. En una democracia, la rendición de cuentas a los ciudadanos, y en especial a sus representantes elegidos, constituye un aspecto primordial de la gestión de una entidad pública, así como un elemento esencial de la buena gobernanza pública. Las entidades públicas por lo general se crean por ley y su funcionamiento se rige por un conjunto de normas derivadas de disposiciones de carácter legal. La dirección o gerencia de las entidades públicas ha de rendir cuentas de su actuación de conformidad con lo establecido en las leyes y los reglamentos aplicables y otras normas reguladoras. Dado que todas estas disposiciones constituyen los medios fundamentales que emplea el legislador para controlar la recaudación y el gasto de fondos por parte del sector público, la auditoría del cumplimiento de las normas suele formar parte, y parte importante, del mandato de auditoría fijado para la mayoría de las entidades públicas. Debido a la multiplicidad de normas, sus exigencias pueden entrar en conflicto y ser objeto de interpretaciones divergentes. Asimismo es posible que las normas de menor rango legislativo no se adecúen a las instrucciones o los límites prescritos por la ley, por lo que el control del cumplimiento en el sector público requiere un ejercicio considerable de juicio profesional y reviste especial importancia.

6. Las presentes directrices (ISSAI 4200 para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros) se refieren a situaciones en que la auditoría de cumplimiento se acompaña de una auditoría de los estados financieros, se basan en los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI (denominados en el texto ISSAI 100 – ISSAI 400 y previamente “Normas de auditoría de la INTOSAI”), han sido concebidas para ayudar a los auditores del sector público y a las EFS a aplicar esos principios y, por último, complementan las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI (ISSAI 1000-2999, denominadas en el texto “Directrices de auditoría financiera”) y deben leerse conjuntamente con ellas.

7. Las presentes directrices, aplicadas junto con las Directrices de auditoría financiera, han sido concebidas para facilitar a los auditores del sector público una orientación completa en su tarea de auditar estados financieros en dicho sector.

8. El proceso seguido generalmente en la ejecución de auditorías de cumplimiento se recoge en el diagrama que figura a continuación y se describe en los párrafos siguientes de las presentes directrices.

Proceso de la auditoría de cumplimiento



2 Alcance de las directrices

2.1 Alcance y naturaleza de las auditorías de cumplimiento

9. Por regla general, el mandato de la EFS establecerá si ésta tiene atribuida o no la realización de auditorías de cumplimiento. En el caso de que así sea, será la propia EFS la que determine normalmente el alcance y la naturaleza del trabajo que habrá de acometerse y el enfoque de auditoría apropiado. En algunos casos, un órgano legislativo, como el Parlamento, puede solicitar a la EFS que lleve a cabo un determinado tipo de auditoría y esa solicitud podrá aceptarse siempre que no comprometa la independencia del auditor (ISSAI 200, 2.2.16). Ahora bien, la decisión de cuáles serán el enfoque y la metodología de auditoría apropiados debe corresponder a la EFS.

10. La materia controlada en las auditorías de cumplimiento puede ser muy variado y diferir sustancialmente de una auditoría u otra, pudiendo ser muy general o muy específico. En la sección 6.2 se ofrece más orientación sobre cuál puede ser la materia controlada en una auditoría de cumplimiento.

11. Los Principios fundamentales de auditoría explican que la auditoría de cumplimiento es importante porque los organismos, programas y actividades de naturaleza pública son fruto generalmente de determinadas leyes y reglamentos. Las instancias decisorias necesitan saber si se han observado las leyes y los reglamentos aplicables, si están consiguiendo los resultados esperados y, en caso de que no fuera así, las correcciones requeridas (ISSAI 300, 3.4.2). Las leyes, los reglamentos y otras disposiciones que debe observar la entidad auditada pueden influir considerablemente en los objetivos concretos de la auditoría y en la decisión de si llevarla a cabo separadamente o no de una auditoría de rendimiento o una auditoría de estados financieros. Los auditores del sector público por lo tanto planificarán y ejecutarán su trabajo con el alcance y la naturaleza necesarios para permitirles presentar un informe constructivo a los interesados.

12. En algunos casos, el objeto y el alcance de una auditoría de cumplimiento pueden estar determinados por el mandato de auditoría, mientras que, en otro casos, pueden derivarse del juicio profesional del auditor del sector público, en el que pueden influir, entre otros, los factores siguientes:

    a) Las obligaciones contenidas en el mandato de auditoría o las leyes y los reglamentos pertinentes, tales como la legislación presupuestaria o la normativa sobre contratos públicos.

    b) Los anteriores actos de incumplimiento de la entidad, como pueden ser las desviaciones que se hayan identificado en auditorías previas.

    c) Las constataciones y recomendaciones resultantes de auditorías llevadas a cabo por auditores ajenos a la EFS.

    d) Un análisis de riesgos practicado en conexión con auditorías financieras o de rendimiento que indique ámbitos concretos en donde existe riesgo de

incumplimiento (por ejemplo, en sectores enteros como el de la contratación pública, o en grandes ámbitos temáticos de sectores específicos como recaudación de ingresos, defensa, prestaciones sociales, etc.).

e) El interés público o las expectativas de los ciudadanos (por ejemplo, sospecha de fraude, mala gestión o actos de incumplimiento identificados por los medios de comunicación, etc.).

f) Ámbitos concretos que centran la atención legislativa (por ejemplo, problemas medioambientales y observancia de convenios internacionales en materia de medio ambiente).

g) Peticiones formuladas por órganos legislativos, organismos de financiación u organizaciones donantes (por ejemplo, cumplimiento de las disposiciones contenidas en convenios de financiación).

h) El suministro de fondos considerables a la entidad por parte de organizaciones donantes cuya continuidad depende del cumplimiento de las estipulaciones de un contrato o de un convenio.

13. En los casos en que el alcance y la naturaleza de la auditoría de cumplimiento no provengan directamente del mandato de auditoría o de la legislación aplicable, sino que se basen en el juicio profesional del auditor del sector público, puede ser útil informar por escrito a la entidad auditada sobre cuáles van a ser el alcance y la naturaleza de la auditoría. Ello puede ayudar a clarificar la comprensión del cometido y de las obligaciones de las distintas partes intervinientes, incluida la materia controlada y cualquier limitación concreta, la información que debe facilitarse, el tipo de informe que debe presentarse y sus destinatarios, los plazos, etc.

14. Las referencias a la “auditoría de cumplimiento” contenidas en este documento han de entenderse en el contexto del trabajo efectuado por la EFS y del que ésta es responsable.

15. A los efectos de las presentes directrices, las auditorías y los informes de cumplimiento se considerarán vinculados a la auditoría de estados financieros si se cumple alguna de las condiciones siguientes:

a) La opinión de auditoría sobre el cumplimiento forma parte del informe sobre la auditoría de los estados financieros.

b) Los estados financieros han sido elaborados de acuerdo con un marco de información financiera, según el cual, los estados financieros han de reflejar el cumplimiento de leyes y reglamentos.

16. Debido al mandato más amplio de las EFS, en las auditorías de estados financieros en el sector público, el alcance y los objetivos fijados por el auditor suelen ser más vastos que los fijados en la NIA 200 (revisada y con nueva redacción) “Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría”. Estos objetivos generales fijados en la NIA 200 son los siguientes:

a) Obtener garantías razonables de que los estados financieros en conjunto están libres de incorrecciones significativas, ya sea por fraude o error, con el fin de permitir al auditor emitir una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable.

b) Informar sobre los estados financieros o realizar otras comunicaciones según lo previsto en las NIA, de acuerdo con las constataciones del auditor.

17. La auditoría de cumplimiento en el sector público suele tener un alcance más vasto que el previsto en la NIA 250 (con nueva redacción) “Consideración de leyes y reglamentos en una auditoría de estados financieros”. El objetivo del auditor fijado en la NIA 250 se divide en tres partes:

a) Obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada en relación con el cumplimiento de leyes y reglamentos que generalmente se consideren con impacto directo en la determinación de los importes y datos significativos presentados en los estados financieros.

b) Aplicar procedimientos de auditoría específicos para detectar actos de incumplimiento de leyes y reglamentos con impacto directo en los estados financieros.

c) Reaccionar adecuadamente a los actos de incumplimiento, efectivos o presuntos, de leyes y reglamentos que se hayan detectado durante la auditoría.

18. En los textos siguientes puede encontrarse más orientación sobre la exigencia de informar a la entidad acerca del alcance y de la naturaleza de la auditoría:
- ISSAI 1210 y 1300
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, sección 2.3 – Es preciso informar adecuadamente a las entidades en cuestión
- Norma internacional sobre encargos para atestiguar (ISAE) 3000, de la IFAC.

2.2 Fiabilidad razonable y fiabilidad limitada

19. Los Principios fundamentales de auditoría declaran en relación con el cumplimiento que la auditoría debe concebirse de modo tal que ofrezca garantías razonables de detección de errores, irregularidades y actos ilícitos que puedan afectar significativamente a los objetivos de la auditoría (ISSAI 300, 3.4.1).

20. En la mayor parte de los tipos de encargo hay dos niveles de fiabilidad: razonable (positiva) y limitada (negativa). La primera presupone un nivel de seguridad elevado, pero no completo. Debido a las limitaciones inherentes de una auditoría (véase la sección “Análisis de riesgos”), no se pueden obtener de ella garantías al cien por cien. Por lo general, las auditorías de fiabilidad razonable están concebidas para abocar a una opinión/conclusión expresada de forma positiva como “en nuestra opinión, la materia controlada resulta/ no resulta conforme, en todos los aspectos

significativos, con los criterios declarados…". Los trabajos de fiabilidad limitada no se consideran una auditoría, sino más bien un encargo de revisión que proporciona menores garantías y están concebidos para abocar a una conclusión expresada de forma negativa como "nada de lo observado nos hace pensar que la materia controlada en la revisión no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios…".

21. Tanto las auditorías de fiabilidad razonable como las revisiones de fiabilidad limitada obligan a entender la materia controlada y a obtener evidencia suficiente y apropiada para fundamentar la opinión del auditor del sector público. Las auditorías de fiabilidad razonable comprenden el análisis de riesgos, la aplicación de procedimientos para hacer frente a los riesgos analizados y una valoración de la suficiencia e idoneidad de la evidencia obtenida, mientras que en las revisiones de fiabilidad limitada, los procedimientos suelen estar limitados a estudios y otras actuaciones de carácter analítico. Los auditores del sector público emplearán su juicio profesional para establecer la naturaleza, el calendario y el alcance de los procedimientos aplicados tanto en las auditorías de fiabilidad razonable como en las revisiones de fiabilidad limitada. Estas últimas pueden ser apropiadas cuando la materia controlada sea común a varias entidades y, posiblemente, más compleja que si afecta a una sola entidad.

22. Las presentes directrices se inscriben en el contexto de las auditorías de fiabilidad razonable. Para las auditorías de cumplimiento realizadas conjuntamente con una auditoría de estados financieros, las presentes directrices facilitan orientación a los auditores del sector público para presentar sus informes en forma de opiniones basadas en garantías razonables sobre el respeto de las normas por parte de la entidad.

23. Cuando una revisión de fiabilidad limitada sobre el cumplimiento se combine con una auditoría de los estados financieros que proporcione garantías razonables, habrá que delimitar con claridad las distintas obligaciones del auditor.

2.3 Información directa e información basada en afirmaciones

24. En algunos casos, la dirección de la entidad auditada puede formular afirmaciones expresas o presentar una declaración de cumplimiento. En otros casos, las afirmaciones pueden ser implícitas.

25. Por ejemplo, al publicar los estados financieros, la dirección realiza una afirmación implícita sobre la información financiera en el sentido de que ha elaborado dichos estados financieros de acuerdo con el marco de información financiera aplicable, como las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS), o con las normas contables públicas generalmente aceptadas en un país concreto, de que los activos existen, son propiedad de la entidad y se han contabilizado fielmente. Igualmente, la dirección puede realizar afirmaciones implícitas sobre el respeto de las normas.

26. En muchas fiscalizaciones, la entidad auditada no transmite a los destinatarios afirmaciones ni declaraciones de cumplimiento específicas, sino que la información acerca de la materia controlada está contenida en el informe del auditor, ya sea en forma de datos o de una declaración formulada en la opinión. Se habla entonces de auditorías de información directa. Las constataciones se presentan de forma idónea a los interesados como la entidad auditada y el poder legislativo. Los informes suelen ser objeto de difusión pública.

27. La modalidad seguida para presentar la información puede variar en función del juicio profesional del auditor acerca de la manera más eficaz de comunicar con los destinatarios previstos. Los informes pueden ser extensos o breves. En la sección “Elaboración de los informes” se ofrece más orientación al respecto.

28. Las presentes directrices han sido elaboradas atendiendo a las auditorías de información directa, pero pueden aplicarse en caso necesario a la información basada en afirmaciones.

3 Objetivos perseguidos

29. Según se ha señalado anteriormente, la NIA 200 (revisada y con nueva redacción) expone en su párrafo 11 que, al llevar a cabo una auditoría de estados financieros, el objetivo del auditor reside en obtener garantías razonables de que los estados financieros en conjunto están libres de incorrecciones significativas, ya sea por fraude o error, con el fin de permitirle emitir una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable y en comunicar los hechos sobre la base de sus propias constataciones.

30. Dependiendo del mandato y del cometido constitucional de la EFS, los objetivos generales de los auditores del sector público al llevar a cabo una auditoría de cumplimiento asociada a una auditoría de estados financieros son los siguientes:

    a) Obtener garantías razonables de que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables.

    b) Informar de las constataciones y conclusiones al poder legislativo y a otros organismos en su caso.

31. Para las EFS pertenecientes a la categoría de tribunal de cuentas, el objetivo es asimismo comunicar las desviaciones de cumplimiento a los organismos competentes o iniciar el proceso conducente a la emisión de un fallo formal sobre aspectos relacionados con la función jurisdiccional del tribunal, como la identificación de la autoridad o del agente responsables y la determinación de posibles infracciones.

4 Definiciones

32. A los efectos de las presentes directrices, los términos que se exponen a continuación tendrán el significado siguiente:

1. **Afirmación** – una manifestación, expresa o implícita, englobada en las actividades, las operaciones financieras y la información correspondientes a la entidad auditada, que el auditor utiliza cuando tiene en cuenta posibles tipos distintos de desviación. En el contexto de la auditoría de cumplimiento, una afirmación de cumplimiento significa que la entidad y los funcionarios responsables de la misma están actuando con arreglo a las normas aplicables (y en las auditorías de reputación, con las expectativas de los ciudadanos). Las afirmaciones pueden estar englobadas en la información acerca de la materia controlada presentada por la entidad auditada o estar expuestas explícitamente en una carta de manifestaciones escrita por la dirección.

2. **Normas** – actos o resoluciones del poder legislativo u otros instrumentos, instrucciones y orientaciones de carácter legal emitidos por organismos públicos con las atribuciones legales necesarias a los que debe ajustarse la entidad auditada en su actuación. Estos elementos, conocidos colectivamente en inglés como “legislative authorities”, o simplemente “authorities”, no deben confundirse con “authorities” en el sentido de organismos o personas que tienen atribuido el ejercicio de la autoridad o potestad pública como órganos policiales y judiciales o autoridades reguladoras. Cuando se quiera hacer alusión a estos organismos o personas, se utilizarán los términos “órganos policiales y judiciales”, “autoridades reguladoras”.

3. **Auditoría de cumplimiento** – la auditoría de cumplimiento persigue determinar en qué medida la entidad auditada ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y las estipulaciones contractuales, y puede abarcar gran variedad de materias controladas. Por lo general, su objetivo reside en proporcionar garantías a los destinatarios acerca del resultado de la evaluación o medición de una materia controlada a partir de criterios adecuados.

   En las auditorías de cumplimiento llevadas a cabo en el contexto de los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI, hay dos conceptos que revisten especial interés:

   a) **Regularidad** – las actividades, las operaciones y la información que quedan reflejados en los estados financieros de una entidad auditada resultan conformes con las normas constitutivas, los reglamentos de desarrollo y otros convenios, leyes y reglamentos aplicables, incluidas las leyes presupuestarias, y han sido debidamente autorizadas.

   b) **Reputación** – principios generales de buena gestión financiera del sector público y de conducta de los funcionarios públicos.

   En función del mandato de la EFS, la auditoría de cumplimiento puede ser una auditoría de regularidad o de reputación, o bien de ambos tipos.

Dado que la reputación no es fácil de verificar objetivamente, puede resultar difícil, y en algunos casos imposible, llevar a cabo una auditoría que ofrezca un nivel de fiabilidad razonable. No suele haber pautas de comparación claras y objetivas para medir la reputación, pues lo que resulta aceptable para una parte del sector público no lo es para otra.

Cuando una EFS recibe el mandato de auditar la reputación, los criterios a veces no están claramente definidos desde el principio. La cuestión de los criterios adecuados se aborda con más detalle en las secciones siguientes de este documento. Cuando el mandato requiere la realización de una auditoría de reputación, los principios expuestos en las presentes directrices pueden aplicarse cuando las circunstancias lo requieran. El formato y el contenido de los informes de reputación podrán variar en función del mandato de la EFS y de las circunstancias concretas.

4. **Desviación del cumplimiento** – la entidad auditada no ha observado:

   a) Las normas – en el caso de la auditoría de regularidad;

   b) Los principios generales de buena gestión financiera del sector público y de conducta de los funcionarios públicos – en el caso de la auditoría de reputación.

5. **Conclusión** – El informe del auditor contiene normalmente una conclusión fundada en el trabajo de auditoría desempeñado. Cuando la auditoría de cumplimiento se lleva a cabo conjuntamente con una auditoría de estados financieros, la conclusión puede revestir la forma de opinión (véase la sección “Opinión”), o también concebirse como una respuesta más detallada a preguntas de auditoría específicas.

6. **Poder legislativo** – El órgano que elabora las leyes en un país, por ejemplo el Parlamento. En el contexto de la auditoría de cumplimiento, el poder legislativo puede abarcar también otros organismos públicos con atribuciones para establecer leyes o dictar resoluciones en materia presupuestaria.

7. **Opinión** – El informe del auditor sobre los estados financieros puede contener una opinión claramente expresada por escrito respecto del cumplimiento además de la opinión sobre los estados financieros. El auditor puede emitir una opinión sin reservas cuando llega a la conclusión de que, en todos los aspectos significativos, las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes con las normas aplicables.

8. **Partes interesadas** – personas, grupos, organizaciones u otros tipos de entidades que tienen un interés en las actividades y operaciones del sector público, en la financiación de entidades públicas y en la consecución efectiva de resultados por los programas financiados con fondos públicos.

5 Consideraciones iniciales

5.1 Consideraciones deontológicas

33. Los Principios fundamentales de auditoría consagran los principios de carácter ético que han de tomarse en consideración antes de proceder a la auditoría (ISSAI 200, 2.2.1). Estos principios son los siguientes:

    a) Independencia, incluida la neutralidad política, de las EFS y de los auditores.
    b) Evitación de conflictos de intereses de los auditores con la entidad auditada.
    c) Las EFS y los auditores deben poseer la competencia profesional exigida.
    d) Los auditores y las EFS deben emplear la debida diligencia y el máximo interés para adecuar su actuación a los Principios fundamentales de auditoría.

34. Si, por la razón que fuere, la EFS o el auditor no pudiera cumplir los Principios fundamentales de auditoría de carácter ético, se tomarán las medidas necesarias para eliminar los factores que pudieran comprometer dicho cumplimiento antes de comenzar la auditoría. Estas medidas consistirán, por ejemplo, en la reasignación del personal adscrito a la auditoría, una formación complementaria o la participación de expertos.

35. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:

    - Código de Ética de la INTOSAI
    - Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento de la INTOSAI, párrafos 2.2 y 2.3
    - ISAE 3000 de la IFAC.

5.2 Control de calidad

36. Al igual que sucede en otros tipos de auditoría, es importante en las auditorías de cumplimiento que la EFS cuente con procesos y procedimientos que garanticen la calidad del trabajo efectuado, que los auditores del sector público encargados de llevar a cabo dichas auditorías colectivamente posean la competencia y cualificaciones exigidas y que el trabajo del equipo se desarrolle bajo una dirección adecuada y se supervise y revise convenientemente. Los Principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI establecen pautas de comparación y orientaciones para garantizar la calidad del trabajo (ISSAI 200, 2.1.26 y 2.2.36).

37. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:

    - Código [propuesto] de Calidad de la INTOSAI e ISSAI 1220
    - Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento de la INTOSAI, Apéndice 4
    - Norma internacional sobre control de calidad de la IFAC (ISQC)1
    - ISAE 3000 de la IFAC.

6 Planificación y concepción de una auditoría de cumplimiento

38. Los Principios fundamentales de auditoría establecen que el auditor habrá de planificar sus tareas de manera tal que asegure una auditoría de alta calidad y que su realización se ajusta a los principios de economía, eficiencia, eficacia y prontitud debida (ISSAI 300 3.1.1). Además, quienes planifiquen la auditoría deben informarse de las exigencias de conformidad aplicables a la entidad auditada (ISSAI 300, 3.4.3).

39. Los auditores del sector público mantendrán una actitud de escepticismo profesional al planificar y ejecutar las auditorías.

6.1 Identificación de las partes intervinientes / Fundamento jurídico

40. Los auditores del sector público se asegurarán de que reúnen las condiciones previas para ejecutar la auditoría con eficacia. En la planificación de una auditoría de cumplimiento, esta exigencia puede implicar la necesidad de identificar desde el principio cuáles son las partes intervinientes, lo cual es importante a su vez para la determinación del fundamento jurídico de dicha auditoría, como el mandato de la EFS, las obligaciones de los auditores del sector público, y la naturaleza y obligaciones constitutivas de la entidad auditada.

41. A ello se añade que es importante identificar los destinatarios del informe de auditoría. El formato y el contenido del informe se verán influidos por el juicio profesional del auditor sobre cómo comunicar con la mayor eficacia posible con los destinatarios previstos, cuyas necesidades pueden variar según se trate del poder legislativo, un organismo de financiación, una asociación de particulares, la ciudadanía en general u otras partes interesadas.

6.2 Materia controlada e información acerca de la materia controlada

42. La determinación de cuáles serán la materia controlada y la información acerca de la misma constituye uno de los primeros pasos en la planificación y ejecución de una auditoría de cumplimiento.

43. La materia controlada puede revestir formas muy distintas y características muy diversas, y ser muy general o muy específica. A veces es de naturaleza cuantitativa y suele ser fácil de medir (por ejemplo, gestión o situación financiera), mientras que a veces es cualitativa y más subjetiva (por ejemplo, la conducta). Sin embargo, la materia controlada debe ser identificable y mensurable a partir de criterios adecuados. Además su naturaleza debe ser tal que resulte posible obtener evidencia suficiente para sustentar la comunicación de resultados en forma de una opinión de fiabilidad razonable.

44. En algunos casos la materia controlada estará fijada en la disposición legal pertinente o en el mandato de auditoría, mientras que en otros casos su elección responde a una

decisión estratégica de la EFS o de los auditores del sector público, y se basa en el análisis de riesgos y el juicio profesional.

45. Cuando la auditoría de cumplimiento se refiera a leyes u otras resoluciones aplicables en materia presupuestaria, abarcará los ingresos y la financiación de la entidad, así como sus gastos.

46. El mandato de la EFS también puede incluir auditorías de cumplimiento con presunciones y premisas documentadas en materia presupuestaria que sean previas a la resolución pertinente del poder legislativo.

47. Cuando se lleva a cabo conjuntamente con una auditoría de estados financieros, la materia controlada está constituida generalmente por las decisiones y la gestión financiera en relación con el uso de los fondos asignados y la ejecución del presupuesto. Dicha auditoría de cumplimiento incluye la apreciación de si las actividades, las operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros (la información acerca de la materia controlada) resultan conformes con las normas aplicables (los criterios). Las normas abarcan las disposiciones legales pertinentes, incluida en concreto la ley de presupuestos, los principios generales del derecho, los actos legislativos, las decisiones parlamentarias y otras decisiones, instrucciones y directrices autorizadas, así como las estipulaciones de contratos y convenios. También suele apreciarse si los ingresos y gastos de la entidad se han recaudado y efectuado con arreglo a los fines previstos por el poder legislativo, y los objetivos y actividades contenidos en el mandato de la entidad.

48. El Apéndice 1 ofrece algunos ejemplos de materias controladas y de información acerca de las mismas en una auditoría de cumplimiento.

6.3 Criterios

49. Es necesario asimismo identificar los criterios o pautas con los que comparar la materia controlada. En las auditorías de cumplimiento, la identificación de estos criterios constituye una fase esencial del proceso de planificación. El Apéndice 1 y el 1-A ofrecen algunos ejemplos de criterios en relación con una auditoría de cumplimiento.

50. Los criterios pueden revestir carácter formal, como una ley o un reglamento, una orden ministerial o las estipulaciones de un contrato o de convenio; también pueden ser menos formales (un código deontológico o los principios que sustentan la reputación) o referirse a expectativas en cuanto a las prácticas consideradas aceptables en lo que se refiere, por ejemplo, a billetes de viaje, invitaciones o gastos de representación a costa del erario público si los límites al respecto no están fijados expresamente. Las directrices administrativas que se usan como criterio deben resultar conformes con las leyes y los reglamentos establecidos. Las fuentes que sirven de base a los criterios de auditoría pueden formar parte igualmente de la auditoría de cumplimiento.

51. Los criterios para ser adecuados deben reunir las características siguientes:

a) **Pertinentes** – son criterios que responden de forma significativa a las exigencias de información y decisión de los destinatarios del informe de auditoría.

b) **Fiables** – son criterios que dan lugar a conclusiones razonablemente coherentes con las que obtendría otro auditor aplicando los mismos criterios en las mismas circunstancias.

c) **Completos** – son criterios suficientes para los fines de la auditoría y que no omiten factores pertinentes; además son significativos y facilitan a los destinatarios una visión práctica para sus exigencias de información y decisión.

d) **Objetivos** – son criterios neutrales y que no responden a prejuicios del auditor o de la dirección de la entidad auditada, lo que significa que no pueden ser tan informales que la evaluación de la información acerca de la materia controlada resulte muy subjetiva y lleve a otros auditores del sector público a alcanzar una conclusión muy dispar.

e) **Comprensibles** – son criterios claros que permiten llegar a conclusiones precisas y fáciles de entender por los destinatarios y que no dan pie a interpretaciones ampliamente divergentes.

f) **Comparables** - son criterios coherentes con los empleados en auditorías similares de otros organismos o actividades similares y los utilizados en anteriores auditorías de la entidad.

g) **Aceptables** - son criterios que en principio pueden admitir expertos independientes, las entidades auditadas, el poder legislativo, los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

h) **Accesibles** – son criterios a los que pueden acceder los destinatarios para entender la naturaleza del trabajo de auditoría desempeñado y la base del informe de auditoría.

52. Los criterios se referirán a cuestiones que puedan incidir de modo significativo en el objetivo de una auditoría concreta. Por consiguiente, al llevar a cabo una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público determinarán que los criterios son adecuados y pertinentes con respecto a la materia controlada y los objetivos de la auditoría concreta que se está llevando a cabo. Una vez fijados los criterios adecuados a partir de las características enumeradas, será necesario “adaptarlos en la práctica" a las circunstancias particulares de cada auditoría para poder llegar a conclusiones válidas.

53. La fijación de criterios puede resultar una tarea sencilla, pero en ocasiones será más compleja. En algunos casos, los auditores del sector público encontrarán en las listas de comprobación un instrumento útil para obtener una visión general de cuáles son los criterios más adecuados. Estos auditores emplearán diversas fuentes como ayuda para determinar los criterios. En el Apéndice 2 se recogen varias de estas fuentes a título de ejemplo.

54. En muchas auditorías de cumplimiento, los criterios aplicables serán fácilmente identificables si, por ejemplo, están plasmados en una ley o una reglamentación clara y sin complejidades. Las intenciones o premisas documentadas de resolución del poder legislativo pueden también servir de ayuda al auditor a la hora de fijar criterios adecuados.

55. En el supuesto de que surgieran dudas en torno a la correcta interpretación de las leyes, los reglamentos o las normas aplicables, los auditores del sector público pueden juzgar conveniente analizar las intenciones o premisas utilizadas en el proceso legislativo, consultar al órgano encargado de la legislación, o tomar en consideración resoluciones judiciales anteriores.

56. Sin embargo, cuando la materia controlada de la auditoría de cumplimiento sea la reputación, los criterios resultarán más difíciles de fijar ya que pueden ser menos formales e incluir las expectativas de las ciudadanos en cuanto a la conducta y actuación de los funcionarios públicos, por lo que los auditores del sector público deben mostrarse más meticulosos en esta tarea. La necesidad de que los auditores del sector público identifiquen criterios adecuados no les impide, si las circunstancias lo requieren, informar de actos contrarios a lo que se considera una conducta aceptable por parte de los funcionarios públicos.

57. En su tarea de fijación de criterios adecuados, los auditores del sector público analizarán la materialidad o importancia relativa en relación con el riesgo de incumplimiento en cada cuestión sometida a control (leyes presupuestarias, otras leyes específicas, estipulaciones contractuales y, cuando proceda, la reputación). El análisis de la materialidad englobará tanto aspectos cuantitativos (tamaño) como cualitativos (naturaleza y características).

58. Los auditores del sector público se asegurarán de que los criterios aplicables reflejan convenientemente la materia controlada en su totalidad. En casos esporádicos, cuando la auditoría tenga un alcance limitado y abarque sólo algunas partes de una ley o un reglamento, este alcance limitado debe hacerse constar claramente en el informe del auditor. Si los auditores del sector público utilizan directrices, listas de comprobación u otro material facilitado por la entidad auditada u otras autoridades administrativas con objeto de identificar los criterios adecuados de auditoría, deben emplear la diligencia debida para garantizar, a través de procedimientos de auditoría idóneos, que el material utilizado refleja convenientemente la ley, el reglamento o cualquier otra norma aplicable.

59. En ocasiones las disposiciones legales pueden adolecer de imprecisión, como sucede cuando un acto legislativo determina que las disposiciones serán desarrolladas por el organismo administrativo competente pero todavía no lo han sido. En esas ocasiones, los auditores del sector público expondrán en su informe cuál es su interpretación del contenido de las disposiciones pertinentes, o que el alcance de la auditoría ha sido limitado y las razones de esa limitación. Por ejemplo, el informe puede señalar que la falta de claridad de la legislación ha limitado los criterios de auditoría aplicados y que es necesario adoptar medidas correctivas.

60. En muy contadas ocasiones, los criterios pueden resultar contradictorios, como sucede cuando existe un conflicto entre las distintas fuentes normativas que no ha

sido resuelto por las autoridades administrativas o judiciales competentes. En esas ocasiones, es muy importante entender las intenciones que subyacen a los criterios e identificar las consecuencias que pudieran derivarse de un conflicto de estas características. Puede ser necesario también detallar en el informe del auditor ejemplos de criterios contradictorios para que las autoridades competentes puedan tomar las medidas correctivas apropiadas.

61. Ante este tipo de dilemas los enfoques que pueden aplicarse para determinar los criterios adecuados serán:

    a) Un enfoque “teórico” para obtener la respuesta de los expertos a preguntas como “¿cuales serían los resultados ideales que se obtendrían en condiciones perfectas según el criterio más racional o la práctica más conocida que resulte comparable?”
    b) Un enfoque “empírico” que incluya el debate con las partes interesadas y las instancias decisorias a fin de definir y obtener la base necesaria para determinar criterios fundados y realistas.

62. Puede suceder que, para hacer posible la aplicación de criterios claramente identificables, se divida en partes el enfoque de auditoría o se limite el alcance.

63. No obstante lo anterior, los criterios deben comunicarse a los destinatarios y otros interesados como convenga, incluyéndolos por ejemplo en el informe del auditor, o haciendo referencia a ellos en el mismo si ya existen en otro formato fácilmente accesible.

64. En situaciones en que los criterios de auditoría, por el motivo que fuere, no se consideren adecuados, la EFS podrá invitar a los organismos competentes a formular claramente los principios generales que han de respetar las entidades públicas para este tipo de cuestiones.

6.4 Comprensión de la entidad auditada y su entorno

65. Determinar la materia controlada y los criterios adecuados son los primeros pasos, como se ha explicado anteriormente, en la ejecución de una auditoría de cumplimiento. Esta determinación implica que los auditores del sector público han de conocer la entidad auditada y las circunstancias que rodean la auditoría con objeto de disponer de un marco de referencia para la aplicación de su juicio profesional a lo largo de todo el proceso de auditoría. La comprensión de la entidad, de su entorno y de los programas pertinentes reviste particular importancia dado que servirá para determinar la materialidad y analizar los riesgos. En el Apéndice 2 se recogen a título de ejemplo varias de las fuentes que pueden utilizarse para llegar a esta comprensión.

66. Conforme a la ISSAI 4000, párrafo 5, las Directrices para la auditoría de cumplimiento abarcan todos los niveles de la administración, por lo que serán aplicables, llegado el caso, a un conjunto de entidades para las que se haya planificado y ejecutado una auditoría común. Las obligaciones del auditor para este tipo de auditorías comunes a varias entidades han de estar fijadas expresamente.

6.5 Estrategia y programa de auditoría

67. Planificar la auditoría para garantizar su ejecución eficaz implica un diálogo entre los integrantes del equipo de fiscalización y la formulación de una estrategia y un programa de auditoría de carácter global. Tanto la estrategia como el programa de auditoría deberán estar documentados por escrito. La planificación no constituye una fase de la auditoría separada de las demás, sino un proceso continuo e iterativo. La estrategia y el programa de auditoría habrán de actualizarse cuando sea necesario durante todo el proceso. La planificación también abarcará los aspectos referidos a la dirección del equipo de fiscalización y a la supervisión y revisión de su labor.

68. A la hora de formular la estrategia global de una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público deberán tomar en consideración los siguientes aspectos:

    a) Los objetivos, el alcance y el objeto del control, los criterios y otras características de la auditoría de cumplimiento, teniendo en cuenta el mandato de la EFS y los elementos contenidos en la definición de una auditoría de cumplimiento.

    b) La comunicación de obligaciones y objetivos, así como la fijación del destinatario de estas comunicaciones y del momento y la modalidad en que deben hacerse.

    c) Factores importantes que pueden influir en la conducción de la auditoría.

    d) La materialidad y el análisis de riesgos de la auditoría.

    e) La experiencia acumulada de auditorías conexas o anteriores.

    f) La composición del equipo de fiscalización y la asignación de tareas dentro del mismo, así como la necesidad en su caso de contar con la ayuda de expertos.

    g) El calendario de la auditoría.

69. Los auditores del sector público formularán un programa de auditoría para la auditoría de cumplimiento, que se basará esencialmente en la estrategia de auditoría y que consistirá en lo siguiente:

    a) Una descripción de criterios identificados en relación con el alcance y las características de la auditoría de cumplimiento y con el marco legal, reglamentario o presupuestario.

    b) Una descripción de la naturaleza, el calendario y el alcance de los procedimientos de análisis de riesgos que resulte suficiente para evaluar los riesgos de incumplimiento en relación con los diversos criterios de auditoría.

c) Una descripción de la naturaleza, el calendario y el alcance de los procedimientos de auditoría planeados en relación con los diversos criterios y el análisis de riesgos de la auditoría de cumplimiento.

70. La planificación implica asimismo:

a) Adquirir una comprensión general del marco legal, reglamentario o presupuestario, así como de las estipulaciones y cláusulas contractuales que sean de aplicación al alcance de la auditoría y a la entidad auditada.

b) Adquirir una comprensión de la valoración hecha por la dirección de las leyes y los reglamentos aplicables incluidos los controles internos que contribuyan a garantizar el respeto de las normas.

c) Adquirir una comprensión de las normas aplicables, como regulaciones, leyes, reglamentos, políticas, códigos, contratos o convenios de subvención importantes.

d) En las auditorías de reputación, adquirir una comprensión de los principios de buena gestión pública y las expectativas en cuanto a la conducta de los funcionarios públicos.

71. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:
- ISSAI 1210 y 1300
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 3 y Apéndice 2
- Marco de aseguramiento e ISAE 3000 de la IFAC.

6.6 Comprensión del control interno de la entidad auditada

72. Llegar a conocer el control interno forma parte de la comprensión de la entidad y de la materia controlada. Los Principios fundamentales de auditoría explican que, al ejecutar una auditoría, los auditores del sector público están obligados a examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno (ISSAI 300, 3.3.1). En la auditoría de cumplimiento, esta obligación implica examinar y valorar los controles que sirven de apoyo a la dirección en el cumplimiento de leyes y reglamentos (ISSAI 300, 3.3.2).

73. Los tipos concretos de control evaluados dependerán del objeto y de la naturaleza y alcance de la auditoría de cumplimiento de que se trate. Los auditores del sector público deben evaluar los controles internos y valorar el riesgo de que el sistema de control no prevenga o detecte incumplimientos significativos (ISSAI 300, 3.4.6). El sistema de control interno de una entidad puede incluir además controles para corregir los actos de incumplimiento detectados. Los auditores del sector público deberán adquirir la comprensión del control interno requerida por el objetivo de la auditoría y verificar mediante pruebas el funcionamiento de los controles sobre los que tienen previsto apoyarse. La garantía obtenida gracias a la evaluación del control

interno ayudará a los auditores a determinar el nivel de confianza y, por consiguiente, el alcance de los procedimientos de auditoría que deben aplicar.

74. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:

- ISSAI 1315
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 3.3, Subsección – Comprensión del programa y Apéndice 1, Subsección 2 - Formulación de la pregunta de fiscalización o definición del problema de fiscalización
- Guía para las normas de control interno del sector público de la INTOSAI
- ISAE 3000 de la IFAC.

6.7 Materialidad

75. La materialidad o importancia relativa comprende factores tanto cuantitativos como cualitativos. En una auditoría de cumplimiento, la materialidad se determinará a efectos de:

a) planificación

b) valoración de la evidencia obtenida y la repercusión de los actos de incumplimiento detectados

c) presentación de los resultados del trabajo de auditoría.

76. Los auditores del sector público planificarán y ejecutarán la auditoría con el fin de determinar si la información acerca de la materia controlada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios establecidos.

77. Como se señala en los Principios fundamentales de auditoría, “Lo que es esencial o de importancia relativa, a menudo, se estima en términos de valoración cuantitativa, pero la naturaleza o las características inherentes a una partida o grupo de partidas puede hacer también que una cuestión se convierta en esencial, por ejemplo, cuando la ley o los reglamentos exigen el desglose de una partida respecto al conjunto en el que aparece” (ISSAI 100, 1.0.10).

78. En la fase de planificación, se obtendrá información sobre la entidad para analizar los riesgos y determinar el umbral de materialidad con vistas a concebir los procedimientos de auditoría. La evidencia obtenida ha de ser valorada para que sirva de base a las conclusiones y a la elaboración de los informes. La materialidad tiene una importancia significativa para esta valoración.

79. La determinación de la materialidad a efectos de planificación puede ser sencilla como sucede cuando una ley o un reglamento o las estipulaciones contractuales establecen una obligación de cumplimiento no sujeta a condiciones, por ejemplo

cuando la constitución prohíbe que se superen los límites de gasto fijados en el presupuesto aprobado.

80. Otras cuestiones pueden ser consideradas materiales a un nivel de valor o incidencia que resulte inferior al exigido con carácter general, como por ejemplo:

    a) Fraude.

    b) Incumplimiento o comisión de actos ilícitos de carácter no intencionado.

    c) Presentación de información incorrecta o incompleta a la dirección, al auditor o al poder legislativo (ocultación).

    d) Resistencia intencionada a las peticiones de seguimiento cursadas por la dirección, los organismos competentes o los auditores.

    e) Operaciones o actos realizados a sabiendas de la falta de fundamento jurídico para realizarlos.

81. En otros casos, la determinación de la materialidad es normalmente una cuestión en la que interviene el juicio profesional.

82. Al valorar la evidencia obtenida, la determinación de la materialidad puede verse influida por factores cuantitativos como el número de personas o entidades afectadas por la materia controlada, o los importes en juego. En algunos casos, los factores cualitativos son más importantes que los factores cuantitativos. La naturaleza, visibilidad y sensibilidad de un ámbito temático o de una materia controlada determinados pueden jugar su papel. Por ejemplo, la importancia concedida a la materia controlada por los destinatarios, una comisión de cuentas públicas u otra comisión parlamentaria similar, o las autoridades reguladoras pueden influir en la determinación de la materialidad. Las expectativas de los ciudadanos y el interés público constituyen también factores cualitativos que pueden incidir en la determinación de la materialidad por los auditores del sector público. Otro factor es la gravedad del incumplimiento. Aunque no sea ilegal forzosamente, la realización de gastos excesivos en relación con los créditos autorizados por el poder legislativo o la introducción de un nuevo servicio que no ha sido previsto presupuestariamente pueden constituir actos de incumplimiento graves por su naturaleza.

83. Al evaluar la materialidad de un incumplimiento detectado, se tendrán en cuenta igualmente aspectos como los criterios, las condiciones, la causa y la repercusión de dicho incumplimiento.

84. Se facilitará orientación adicional sobre la materialidad en relación con un incumplimiento detectado en la sección “Valoración de evidencia y formación de conclusiones”.

85. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación al respecto:

- ISSAI 1320 y 1450

- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Sección 5.3, Subsección – Importancia, pertinencia y objetividad, y Apéndice 3, parte 1.2, Subsección – Suficiencia de las pruebas
- ISAE 3000 de la IFAC.

6.8 Análisis de riesgos

86. El análisis de riesgos constituye una parte fundamental de una auditoría de fiabilidad razonable. Debido a sus limitaciones inherentes, la auditoría de cumplimiento no proporciona garantías o garantías absolutas de que servirá para detectar todos los casos de de incumplimiento. Las limitaciones inherentes son por ejemplo:

    a) Discrecionalidad de la dirección a la hora de interpretar leyes y reglamentos.

    b) Comisión de errores humanos.

    c) Concepción impropia o funcionamiento ineficaz de los sistemas.

    d) Elusión de controles.

    e) Ocultación o retención de pruebas.

87. En una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público analizarán los riesgos y aplicarán los procedimientos de auditoría en la medida de lo necesario a lo largo de todo el proceso, con el fin de reducir el riesgo de la auditoría a un nivel aceptablemente bajo dadas las circunstancias para así obtener garantías razonables que sirvan de base a la conclusión del auditor.

88. Los riesgos y los factores que pueden dar lugar a los mismos variarán según la materia controlada y las circunstancias de la auditoría de que se trate. Por lo general, los auditores del sector público considerarán los tres elementos del riesgo de la auditoría (riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de no detección) en relación con la materia controlada y la situación específica. Además, la probabilidad de que se produzca el hecho y las consecuencias que ello podría acarrear se tendrán también en cuenta a la hora de evaluar los riesgos.

6.8.1 Consideraciones relativas al fraude en el análisis de riesgos

89. Dentro del proceso de auditoría, los auditores del sector público identificarán y evaluarán el riesgo de fraude y obtendrán evidencia suficiente y apropiada en relación con los riesgos de fraude detectados mediante la aplicación de procedimientos de auditoría idóneos. En presencia de un presunto fraude, los auditores del sector público se asegurarán de que actúan adecuadamente en función del mandato de la EFS y las circunstancias que concurran.

90. Los riesgos de fraude y la evaluación de la materialidad en relación con el fraude han de situarse en el contexto del alcance más amplio que reviste la fiscalización del

sector público. Como ejemplo de ámbitos y situaciones que pueden generar riesgos de fraude en el sector público cabe citar los siguientes:

a) Concesión de subvenciones y beneficios a terceros.

b) Adjudicación de contratos públicos.

c) Atribuciones y actuación de los funcionarios públicos.

d) Declaraciones erróneas de resultados o información que tengan carácter intencionado.

e) Privatización de entidades gubernamentales.

f) Relaciones entre funcionarios o entidades públicas.

6.8.2 Consideraciones sobre relaciones entre entidades públicas en el análisis de riesgos

91. Se tendrán presente las relaciones entre distintas entidades públicas al analizar el riesgo de la auditoría, particularmente el de fraude o incumplimiento. Esos riesgos pueden referirse, por ejemplo, a una entidad que influye en otra para que actúe de forma indebida. El resultado puede ser un incumplimiento de las normas, y en algunos casos, un acto ilícito. Además, puede que en el sector público haya exigencias específicas para las actividades y operaciones comunes a diversas entidades públicas y también que haya obligaciones específicas de elaboración de los informes sobre dichas actividades u operaciones que incidan en los procedimientos de auditoría planeados, o en la opinión o el informe del auditor.

92. En el Apéndice 3 se exponen ejemplos de factores ligados al análisis de riesgos en una auditoría de cumplimiento, mientras que en el Apéndice 4 se expone un caso ilustrativo de factores de riesgo en una auditoría de cumplimiento referida a la adjudicación de contratos públicos.

93. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre el análisis de riesgos y el riesgo de fraude:

- ISSAI 1240, 1315 y 1550
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 3.2, Subsección - Riesgos o incertidumbres
- Marco de aseguramiento e ISAE 3000 de la IFAC.

6.9 Procedimientos de planificación de auditoría

94. Los procedimientos de planificación de auditoría deben ser tales que respondan a los riesgos de incumplimiento identificados. La naturaleza exacta y el calendario y alcance precisos de los procedimientos de auditoría aplicables varían ampliamente de una auditoría a otra. Sin embargo, los procedimientos de la auditoría de cumplimiento implican en general la fijación de criterios adecuados, es decir, las

normas que regulan la entidad y, posteriormente, el cotejo de la información pertinente sobre la materia controlada con dichas normas. En la sección “Ejecución de una auditoría de cumplimiento y obtención de evidencia” se ofrece más información sobre los procedimientos de auditoría.

7 Ejecución de una auditoría de cumplimiento y obtención de evidencia

95. Los Principios fundamentales de auditoría establecen que los auditores del sector público elegirán y aplicarán las acciones y los procedimientos y actuaciones que, a su juicio profesional, sean apropiados para cada circunstancia (ISSAI 300, 3.4.5). El diseño de esas acciones y esos procedimientos deberá estar orientado a obtener pruebas suficientes, apropiadas y pertinentes para justificar razonablemente las opiniones y conclusiones del auditor (ISSAI 300, 3.5.1). Evaluar los sistemas de control interno de la entidad y los riesgos de que dichos sistemas no permitan prevenir o detectar actos de incumplimiento es una tarea normal dentro de una auditoría de cumplimiento (ISSAI 300 3.4.6).

96. Los procedimientos de auditoría aplicables dependerán de la materia controlada y de los criterios identificados, así como del juicio profesional del auditor, y tienen que guardar estrecha relación con los riesgos detectados. Cuando los riesgos de incumplimiento resulten significativos y los auditores del sector público tengan previsto basarse en los controles existentes, dichos controles tendrán que ser objeto de verificación y, si no se consideran fiables, los auditores planificarán y llevarán a cabo pruebas de confirmación para responder a los riesgos detectados. También se procederá a pruebas de confirmación adicionales cuando haya riesgos de incumplimiento significativo. Si el enfoque de auditoría consiste sólo en pruebas de confirmación, se llevarán a cabo pruebas de detalles (no sólo pruebas analíticas).

97. En muy contadas ocasiones puede resultar difícil, o incluso prohibitivo, obtener evidencia suficiente y apropiada para formar conclusiones. En esas ocasiones, los auditores del sector público deben confrontar los costes de obtener esa evidencia con los beneficios, así como las consecuencias derivadas de una insuficiencia de pruebas para los objetivos de la auditoría y el informe del auditor. La respuesta del auditor a este tipo de situaciones variará según las circunstancias en función del mandato, las consideraciones de interés público, las expectativas de los ciudadanos y la capacidad de comunicar dichas constataciones. El auditor puede considerar necesario informar expresamente de esta cuestión al poder legislativo u a otros destinatarios previstos. Ahora bien, la dificultad o el coste no constituyen motivo suficiente por si mismos para no aplicar los procedimientos previstos para obtener la evidencia cuando no existen procedimientos alternativos satisfactorios.

98. En el Apéndice 5 se recogen algunos ejemplos de procedimientos de selección de materias controladas en una auditoría de cumplimiento.

7.1 Obtención y valoración de la evidencia

99. En una auditoría de fiabilidad razonable, los auditores del sector público recopilarán evidencia de auditoría suficiente y apropiada para fundamentar sus conclusiones. Los Principios fundamentales de auditoría establecen que, para sustentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, el programa, la actividad o la

función objeto del control (ISSAI 300, 3.5.1), deben aportarse pruebas apropiadas, pertinentes y razonables.

100. La suficiencia de la evidencia es un concepto cuantitativo, mientras que la pertinencia, fiabilidad e idoneidad son conceptos cualitativos. Los auditores del sector público emplearán su juicio profesional para determinar la suficiencia e idoneidad a lo largo de todo el proceso de recopilación de pruebas.

101. El proceso de recopilación de pruebas es sistemático e iterativo y comporta lo siguiente:

    a) Obtención de evidencia mediante la aplicación de procedimientos de auditoría idóneos.

    b) Evaluación de la evidencia obtenida en términos de suficiencia (cantidad) e idoneidad (calidad).

    c) Riesgo de reevaluación y obtención de pruebas adicionales en caso necesario.

102. El proceso de recopilación de pruebas proseguirá hasta que el auditor del sector público se muestre satisfecho con que existe evidencia suficiente y apropiada para fundamentar su conclusión.

103. En muchos casos, el muestreo será un instrumento de verificación para detectar actos de incumplimiento de las normas. El uso de técnicas de auditoría informáticas suele ser útil y en muchos casos formará parte integrante de las auditorías de cumplimiento.

104. La evidencia de auditoría se obtendrá utilizando un abanico de técnicas como las siguientes:

    a) Observación.

    b) Inspección.

    c) Indagación.

    d) Repetición.

    e) Confirmación.

    f) Procedimientos analíticos.

105. Los procedimientos para recopilar pruebas se agrupan normalmente en dos categorías principales:

    a) Pruebas de controles.

    b) Pruebas de confirmación, como procedimientos analíticos o pruebas de detalles.

7.1.1 Observación

106. Esta técnica consiste en presenciar cómo se desenvuelve un proceso o un procedimiento en curso. En una auditoría de cumplimiento, la observación puede referirse al desarrollo de un proceso de licitación o a la tramitación del pago de una subvención.

7.1.2 Inspección

107. Esta técnica consiste en examinar los libros, registros y otros documentos de expedientes o activos materiales. En una auditoría de cumplimiento, el examen puede referirse a libros y registros para determinar cómo se han contabilizado los fondos de un proyecto y comparar esta contabilidad con el convenio regulador de dicho proyecto. La inspección de otros documentos de expedientes puede abarcar toda la documentación pertinente para determinar si los beneficiarios de la subvención cumplen los requisitos para acceder a ella. La inspección también puede consistir en controlar un activo, como un puente o un edificio, para verificar que cumple las especificaciones de construcción aplicables.

108. Los auditores del sector público analizarán la fiabilidad de los documentos inspeccionados y tendrán presente el riesgo de fraude y la posibilidad de que no sean auténticos. Cuando existe fraude, se conservan a veces dos series distintas de libros y registros. Los auditores del sector público podrán también pedir información a distintas personas sobre la fuente de los documentos, así como sobre los controles aplicados para su constitución o conservación.

7.1.3 Indagación

109. Esta técnica consiste en requerir información de personas de referencia, pertenecientes o ajenas a la entidad auditada, y comprende desde requerimientos oficiales y por escrito hasta contactos verbales más informales; también puede consistir en entrevistas a personas de referencia, como expertos, para hacerles preguntas. Las entrevistas contarán con la presencia física, o bien con la presencia virtual (por ejemplo, conversaciones telefónicas o videoconferencias), de los interesados. La indagación también puede revestir la forma de cuestionarios o encuestas.

110. La indagación suele utilizarse a menudo a lo largo de una auditoría y complementa otros procedimientos. Por ejemplo, al observar procesos en curso, tales como el pago de una subvención mencionado anteriormente, se pregunta a las personas de referencia sobre cómo han identificado e interpretado la legislación aplicable, incluidas sus modificaciones y actualizaciones. Los resultados pueden indicar que los procesos se desenvuelven de forma diferente según los lugares, lo que puede dar lugar a actos de incumplimiento.

111. Las entrevistas se realizan a menudo con personas que no desempeñan la función concreta que se está auditando. Por ejemplo, además de consultar con el personal de contabilidad, puede ser útil reunirse con el personal de los servicios técnicos o jurídicos.

112. La indagación no representa por sí sola una fuente probatoria suficiente y apropiada, por lo que, para obtener evidencia que reúna estas características, se lleva a cabo en paralelo con otros procedimientos. Las entrevistas resultan más eficaces cuando tienen lugar con personas de referencia y con los conocimientos necesarios, es decir, personas con posiciones de autoridad que están legitimadas para hablar o dar su opinión en nombre de la entidad.

7.1.4 Confirmación

113. La confirmación es un tipo de indagación y consiste en conseguir, con independencia de la entidad auditada, una respuesta de terceros en relación con una información concreta. En una auditoría de cumplimiento, la confirmación puede implicar que el auditor interrogue directamente a los beneficiarios para saber si han recibido las ayudas u otros fondos que la entidad auditada afirma haberles abonado, o si los fondos han sido utilizados para la finalidad específica fijada en un convenio de financiación o subvención. La confirmación puede consistir asimismo en solicitar orientación del poder legislativo sobre cómo interpretar una disposición concreta de carácter legal.

114. También puede solicitarse a la dirección confirmación escrita de las manifestaciones que haya formulado oralmente durante la auditoría. Las manifestaciones por escrito pueden consistir por ejemplo en lo siguiente:

    a) La dirección declara que se ha observado una disposición concreta de carácter legal, un convenio, etc.
    b) La dirección ha informado de todos los actos de incumplimiento que han llegado a su conocimiento.
    c) La dirección ha facilitado al auditor información completa sobre la materia controlada.

7.1.5 Repetición

115. Esta técnica consiste en volver a realizar de modo independiente los mismos procedimientos ya realizados por la entidad auditada, manualmente o por técnicas de auditoría asistidas por ordenador. Por ejemplo, se pueden analizar los documentos de un expediente para comprobar si la entidad auditada ha adoptado las decisiones correctas o prestado los servicios requeridos conforme a los criterios aplicables. Pueden repetirse etapas del proceso para verificar la validez de visados o permisos de residencia emitidos, o el ejercicio de la autoridad presupuestaria. Si los criterios para proceder al pago de los beneficios por hijo consisten en que se abonen a los padres con hijos de edades inferiores a un límite establecido, los auditores del sector público podrán repetir, con ayuda de técnicas de auditoría asistida por ordenador, la selección hecha por la entidad auditada a partir de una base de datos pública para comprobar si

dicha selección ha sido correcta. Asimismo, si la selección de ofertas en una licitación se basa en el respeto de determinados requisitos, el proceso podrá repetirse para ver si se han seleccionado las ofertas correctamente. Cuando se trate de temas muy técnicos (por ejemplo, repetición de cálculos de pensiones o modelos de ingeniería), podrá solicitarse la ayuda de expertos.

7.1.6 Procedimientos analíticos

116. Los procedimientos analíticos engloban la comparación de datos o la investigación de fluctuaciones o relaciones que presentan falta de coherencia. En una auditoría de cumplimiento, dichos procedimientos pueden consistir, por ejemplo, en comparar un incremento de los pagos en concepto de pensiones de un año a otro con datos demográficos como puede ser el número de ciudadanos que han alcanzado la edad de jubilación durante el último año. Si los criterios se refieren a las estipulaciones en virtud de las cuales, por ejemplo, la financiación de un proyecto se otorga en función de resultados como el número de puestos de trabajo conseguidos, los cambios que se produzcan en dicha financiación deben compararse con las variaciones de las estadísticas de empleo.

117. Las técnicas de análisis de regresión u otros métodos matemáticos pueden servir de ayuda a los auditores del sector público para comparar los resultados previstos con los conseguidos en la práctica.

118. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre la evidencia y los procedimientos de obtención de la misma:
    - ISSAI 1330, 1450, 1500, 1505, 1520, 1530, 1610 y 1620
    - Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 4 y Apéndice 3
    - Marco de aseguramiento e ISAE 3000 de la IFAC.

7.2 Documentación

119. Los Principios fundamentales de auditoría declaran que la evidencia de auditoría obtenida debe estar documentada adecuadamente (ISSAI 300, 3.5.5 y 3.5.6). En una auditoría de cumplimiento, este requisito implica documentar suficientemente cuestiones que son importantes para aportar pruebas que fundamenten las conclusiones y el informe resultantes. Los documentos de trabajo deben ser lo suficientemente completos y detallados como para permitir a un auditor experimentado, sin relación previa con la auditoría, descubrir a través de ellos el trabajo realizado para fundamentar las conclusiones (ISSAI 300, 3.5.7).

120. La documentación es una actividad que tiene lugar durante toda la auditoría. Los auditores del sector público prepararán puntualmente y conservarán la documentación de la auditoría de cumplimiento, en la que constarán los criterios empleados, el trabajo efectuado, la evidencia obtenida, los juicios emitidos y la revisión. Los auditores del sector público prepararán esta documentación antes de

que se emita el informe de auditoría y deberán conservarla durante un tiempo determinado.

121. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre la documentación de la auditoría de cumplimiento:

- ISSAI 1230
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Apéndice 3
- ISAE 3000 de la IFAC.

7.3 Comunicaciones

122. Una buena comunicación con la entidad auditada durante todo el proceso de auditoría puede contribuir a que éste resulte más eficaz y constructivo. La comunicación tendrá lugar en distintas fases y en distintos niveles, por ejemplo:

    a) Durante la fase inicial de planificación, lo que incluye el diálogo con los miembros de la dirección responsables y, cuando proceda, con los encargados de la gobernanza, dentro de lo establecido en leyes y reglamentos, sobre la estrategia de auditoría, el calendario, la logística, las funciones respectivas, los criterios de auditoría adecuados y otros elementos de planificación.

    b) Durante la fase de ejecución y durante toda la auditoría, lo que incluye la obtención de evidencia y el requerimiento de información a personas de referencia cuando corresponda. Se comunicarán a los miembros de la dirección responsables o a los encargados de la gobernanza cualquier dificultad importante surgida durante la auditoría, así como los actos de incumplimiento significativo. Asimismo se notificarán a la dirección otras constataciones menos significativas que no se consideran materiales, o que por su naturaleza no justifican su inclusión en el informe del auditor del sector público, porque esas constataciones pueden ayudar a la entidad auditada a corregir incumplimientos y evitar que se reproduzcan en el futuro. Por esa razón, muchos auditores del sector público notificarán a la dirección todos los actos de incumplimiento detectados.

    c) Durante la fase de elaboración de los informes, lo que incluye la transmisión de informes, escritos dentro de los plazos establecidos, a los destinatarios previstos, la entidad auditada y otros interesados en su caso.

123. Algunas EFS tienen la capacidad, en función de su mandato de auditoría, de ordenar a la entidad auditada que corrija los incumplimientos detectados. Si así fuere, los auditores del sector público valorarán si su independencia y su objetividad pueden verse afectadas por ello y tomarán las medidas necesarias para evitarlo.

124. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre comunicaciones:

- ISSAI 1260
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Apéndice 4
- ISAE 3000 de la IFAC.

7.4 Consideraciones sobre la denuncia de presuntos actos ilícitos

125. Aunque detectar posibles actos ilícitos, comprendido el fraude, no es en principio el objetivo principal de una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público incluyen el fraude como factor de riesgo al efectuar su análisis de riesgos, y se

mantendrán alerta ante la posibilidad de que surjan indicios de actos ilícitos, comprendido el fraude, al llevar a cabo su labor.

126. En una auditoría de cumplimiento, los auditores del sector público que tropiecen con actos de incumplimiento que puedan ser indicativos de que se han cometido actos ilícitos o un fraude deberán actuar con la debida diligencia profesional y prudencia para no interferir con futuras actuaciones o pesquisas judiciales. Los auditores del sector público sopesarán la conveniencia de recurrir a la asistencia legal adecuada o a las autoridades reguladoras competentes (ISSAI 300, 3.4.7), y deberán asimismo comunicar sus sospechas a los miembros de la dirección responsables, o a los encargados de la gobernanza, y realizar un seguimiento posterior para asegurarse de que se hayan tomado las medidas idóneas. Por lo que se refiere a los actos de incumplimiento debidos a la comisión de un fraude o de irregularidades graves, corresponderá a cada EFS, dada la diversidad de mandatos y estructuras organizativas que existen internacionalmente, decidir en última instancia las acciones que deberán emprenderse (ISSAI 400, 4.0.7b).

127. Debido a las limitaciones inherentes a una auditoría, existe un riesgo inevitable de que se hayan producido actos ilícitos, comprendido el fraude, o casos de corrupción o apropiación que no puedan ser detectados por los auditores del sector público. El fraude puede consistir en acciones destinadas a ocultar su existencia de forma intencionada. Puede haber colusión entre la dirección, el personal o terceros, o bien falsificación de documentos. Por ejemplo, no es razonable esperar que los auditores del sector público descubran que una documentación presentada en apoyo de las solicitudes de subvenciones y ayudas esté falsificada, a menos que la falsificación sea razonablemente evidente. A ello se añade que los auditores del sector público pueden carecer de facultades de investigación o derechos de acceso a los particulares o a las organizaciones que han presentado dichas solicitudes.

128. Sólo un órgano judicial puede decidir si una operación concreta es ilegal. Aunque los auditores del sector público no determinen si se ha producido una acción ilegal, sí que tienen la obligación de evaluar si las operaciones de que se trate resultan conformes o no con las leyes y los reglamentos aplicables.

129. Las operaciones fraudulentas, por su propia naturaleza, no resultan conformes con las leyes aplicables. Los auditores del sector público podrán decidir también qué operaciones en que se sospecha la existencia de fraude, aunque no esté probada todavía, no cumplen con lo dispuesto en la legislación. Los actos ilícitos de importancia material normalmente dan lugar a una opinión o conclusión de auditoría modificada.

130. Si durante la auditoría surgiera la sospecha de que se han cometido actos ilícitos, los auditores del sector público, siempre que la ley les autorice, podrán comunicarlo a los miembros de la dirección responsables y a los encargados de la gobernanza (que, en estos casos, serán instancias ministeriales o administrativas situadas en un escalón más alto de la jerarquía) y se asegurarán de que la dirección o los encargados de la gobernanza tomen las medidas requeridas en respuesta a la sospecha que haya surgido, por ejemplo la notificación de los hechos a los órganos policiales y judiciales, y supervisarán este proceso, aunque también pueden informar de los hechos directamente a dichos órganos policiales y judiciales.

131. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre consideraciones sobre la denuncia de presuntos actos ilícitos:
    - ISSAI 1240
    - Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 3, Subsección – Cumplimiento de leyes y reglamentos.

8 Valoración de evidencia y formación de conclusiones

8.1 Consideraciones generales sobre valoración de evidencia y formación de conclusiones

132. Los auditores del sector público valorarán si la evidencia obtenida resulta suficiente y apropiada para reducir el riesgo de la auditoría a un nivel aceptablemente bajo, empleando para ello su juicio y escepticismo profesionales, y analizarán los elementos de prueba que fundamenten, o aparentemente contradigan, la información acerca de la materia controlada.

133. La evidencia obtenida se valorará en conexión con los niveles de materialidad identificados a fin de determinar la existencia de posibles actos de incumplimiento significativo. La determinación de la significación de las constataciones se funda en el concepto de materialidad expuesto anteriormente. Las constataciones obtenidas en una auditoría de cumplimiento deben situarse asimismo en su justa perspectiva, por ejemplo los actos de incumplimiento notificados pueden haberlo sido por su número o por el importe que representan (ISSAI 400, 4.0.19). Una EFS que actúe como tribunal de cuentas podrá pronunciarse sobre aspectos contables, lo que en un caso de incumplimiento puede dar lugar a la imposición de una obligación de reembolso o de multas u otras sanciones.

134. Los auditores del sector público evaluarán, sobre la base de la evidencia obtenida, si existen garantías razonables de que la información acerca de la materia controlada se ajusta, en todos los aspectos significativos, a los criterios identificados. Debido a las limitaciones inherentes a una auditoría, no cabe esperar que los auditores del sector público detecten todos los actos de incumplimiento.

135. La valoración realizada por los auditores del sector público de cuando se ha producido una desviación del cumplimiento de importancia material deriva de su juicio profesional y comprende el examen del contexto de las operaciones o problemas de que se trate, así como de sus aspectos cuantitativo y cualitativo.

136. Se tendrán en cuenta una serie de factores al emplear el juicio profesional para determinar si el incumplimiento tiene una importancia material. Entre estos factores cabe citar los siguientes:

    a) Envergadura de los importes en juego (monetarios o medidos de forma cuantitativa como el número de ciudadanos o de entidades afectados, los niveles de emisión de dióxido de carbono, los retrasos respecto del plazo establecido, etc.).

    b) Circunstancias.

    c) Naturaleza del incumplimiento.

    d) Causas del incumplimiento.

e) Posibles efectos y consecuencias del incumplimiento.

f) Visibilidad y carácter sensible del programa en cuestión (por ejemplo, si es objeto de interés público significativo, si tiene repercusiones en ciudadanos vulnerables, etc.).

g) Necesidades y expectativas del poder legislativo, los ciudadanos y los demás destinatarios del informe de auditoría.

h) Naturaleza de las autoridades competentes.

i) Alcance o valor monetario del incumplimiento.

137. En el Apéndice 6 se recogen ejemplos de desviación del cumplimiento y algunas consideraciones sobre materialidad y formación de conclusiones.

138. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre formación de conclusiones:
- ISSAI 1700
- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Sección 4.5
- ISAE 3000 de la IFAC.

8.2 Manifestaciones escritas de los funcionarios responsables

139. Para llevar a cabo la valoración de la evidencia y la formación de conclusiones, podrán solicitarse manifestaciones por escrito si se consideran necesarias, en vista de las circunstancias, para sustentar la evidencia de auditoría obtenida por los auditores del sector público. En estas manifestaciones se hará constar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros de la entidad resultan conformes con las normas aplicables o que determinados sistemas de control han funcionado eficazmente durante el período sometido a escrutinio.

140. En la ISSAI 1580 podrá encontrarse más orientación sobre manifestaciones por escrito.

8.3 Hechos posteriores

141. Los auditores del sector público aplicarán procedimientos de auditoría para determinar si han sucedido hechos posteriores durante el tiempo comprendido entre la finalización del trabajo de campo y la fecha del informe de la auditoría de cumplimiento que puedan dar lugar a un incumplimiento significativo y requieran, por lo tanto, la provisión de información al respecto o tengan un impacto en la conclusión o el informe del auditor. Dichos procedimientos consisten normalmente en requerir información, obtener manifestaciones escritas de la dirección o examinar la correspondencia, las actas de reuniones, los informes u otra información financiera que se hayan publicado en relación con períodos posteriores (mensuales,

trimestrales), etc. El volumen de trabajo efectuado en relación con estos hechos posteriores dependerá de la naturaleza de las cuestiones en juego y del tiempo que transcurra entre la finalización del trabajo de campo y la presentación del informe.

142. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre hechos posteriores:
- ISSAI 1560
- ISAE 3000 de la IFAC.

9 Elaboración de los informes

143. La elaboración de los informes constituye una parte esencial de una fiscalización del sector público e implica la notificación de desviaciones e infracciones para que puedan adoptarse medidas correctivas y exigirse responsabilidades a quienes estén obligados a asumirlas por su actuación. En este sentido, los Principios fundamentales de auditoría establecen que al final de cada auditoría debe elaborarse un informe por escrito que ponga de manifiesto de forma adecuada los hechos descubiertos (ISSAI 400, 4.0.7a).

144. Los principios de exhaustividad, objetividad y respeto de plazos son importantes para la elaboración de los informes en una auditoría de cumplimiento. Los auditores del sector público se asegurarán de que los informes presentados responden a la realidad y que las constataciones se exponen de forma equilibrada y desde la perspectiva justa. Ello supone respetar el principio contradictorio que consiste en comprobar los hechos expuestos con la entidad auditada e incorporar, cuando corresponda, la respuesta de los funcionarios responsables.

9.1 Formato y contenido de los informes de auditorías de cumplimiento

145. El formato del informe escrito variará según las circunstancias. Sin embargo, un cierto grado de consistencia puede ayudar a sus destinatarios a entender el trabajo de auditoría realizado y las conclusiones resultantes, así como a detectar circunstancias inusuales cuando se produzcan.

146. Son numerosos los factores que pueden influir en el formato del informe de una auditoría de cumplimiento y entre ellos pueden citarse, aunque no de forma exhaustiva, el mandato de la EFS, las leyes y los reglamentos aplicables, el objetivo de la auditoría concreta, la práctica seguida habitualmente para la elaboración de los informes y la complejidad de las cuestiones tratadas. Asimismo, el formato puede depender de las exigencias de los destinatarios previstos, es decir, de si el informe va a someterse al poder legislativo o a otros interesados como organizaciones donantes, organismos internacionales o regionales, o bien instituciones financieras.

147. En función de los factores expuestos, una EFS puede juzgar más apropiado preparar un informe breve o un informe extenso. Los informes extensos (denominados a veces “informes especiales sobre una auditoría de cumplimiento”) describen por lo general con detalle las constataciones y conclusiones de auditoría, con sus posibles consecuencias y también recomendaciones constructivas, mientras que los informes breves resultan más condensados y se caracterizan en general por tener un formato más armonizado. Cuando la auditoría de cumplimiento se lleva a cabo conjuntamente con una auditoría de estados financieros, la opinión sobre el cumplimiento puede formar parte del informe de auditoría sobre los estados financieros. En esos casos, la opinión sobre el cumplimiento se hace constar separadamente de la opinión sobre los estados financieros y del “informe sobre otras exigencias legales y reglamentarias” al que hace referencia la NIA 700.

148. A continuación se facilita más orientación sobre el formato y el contenido de los informes. A los efectos prácticos de las presentes directrices, los ejemplos presentados en los Apéndices 7 a 12 se refieren a informe breves. Debido a la longitud de los informes extensos, no se han incluido ejemplos concretos en las directrices.

149. Cuando el mandato de la EFS establezca que los informes deben tener un formato diverso al previsto en las presentes directrices, éstas pueden ser útiles sin embargo a los auditores del sector público y aplicarse con las necesarias adaptaciones a circunstancias concretas.

9.1.1 Informes de auditorías de cumplimiento

150. En general, un informe de auditoría de cumplimiento contiene los siguientes elementos (aunque no necesariamente en el orden que se cita a continuación):

    1. Título.
    2. Destinatario.
    3. Objetivos y alcance de la auditoría, incluido el período abarcado por la misma.
    4. Identificación o descripción de la información acerca de la materia controlada (y, cuando corresponda, de dicha materia).
    5. Criterios identificados.
    6. Obligaciones de las distintas partes (fundamento jurídico).
    7. Identificación de las normas de auditoría aplicadas al trabajo efectuado.
    8. Resumen del trabajo efectuado.
    9. Opinión.
    10. Respuestas de la entidad auditada (cuando corresponda).
    11. Recomendaciones (cuando corresponda).
    12. Fecha del informe.
    13. Firma.

151. Seguidamente se facilita más orientación sobre los elementos de un informe de auditoría de cumplimiento que requieren particular atención por parte de los auditores del sector público.

9.1.1.1 Criterios identificados

152. Los criterios empleados en la evaluación de la materia controlada se harán constar en el informe del auditor. En una auditoría de cumplimiento, los criterios pueden diferir considerablemente de una auditoría a otra, por lo que hay que fijarlos claramente en el informe para que los destinatarios de éste puedan entender la base sobre la que se sustentan el trabajo y las conclusiones de los auditores del sector público. En el informe podrán incluirse los criterios directamente o bien hacerse referencia a ellos si están contenidos en una manifestación de la dirección o en otra fuente fácilmente accesible o fiable.

153. Cuando los criterios no sean fácilmente identificables, o tengan que derivarse de las fuentes pertinentes, deberán figurar expuestos claramente en la sección correspondiente del informe del auditor. Cuando los criterios sean contradictorios, habrá que explicar la contradicción y, en la medida de lo posible, las consecuencias potenciales que ello puede tener y, cuando corresponda, las necesarias recomendaciones.

9.1.1.2 Opiniones y conclusiones

154. En relación con los aspectos verificados a efectos de cumplimiento en una auditoría de fiabilidad razonable, la conclusión se expresará claramente como una declaración de garantías positivas. Cuando la auditoría de cumplimiento se lleve a cabo conjuntamente con una auditoría de estados financieros, la conclusión puede revestir la forma de una opinión (véase la sección “Elaboración de los informes sobre una auditoría de cumplimiento asociada a una auditoría de estados financieros”). El tipo de redacción puede verse influido por el mandato de la EFS y el marco jurídico en el que se desarrolla la auditoría.

155. Cuando no se hayan identificado actos de incumplimiento de importancia material, la conclusión no irá acompañada de reservas. Un ejemplo de este tipo de opinión o conclusión (se insertará el texto que corresponda en el espacio entre corchetes) sería: “*Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la [información acerca de la materia controlada de la entidad auditada] resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [los criterios aplicados]”*.

156. Los auditores del sector público modificarán sus conclusiones convenientemente en casos de:

    a) Incumplimiento material. Según el alcance que tenga, el resultado puede ser:

        i. Una opinión o conclusión con reservas (“*Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a [describir la excepción], la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [los criterios aplicados]…”).*

ii. Una opinión o conclusión adversa *("Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme…").*

b) Limitación del alcance. Según el alcance que tenga, el resultado puede ser:

i. Una opinión o conclusión con reservas ("*Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a [describir la excepción], la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [los criterios aplicados]…").*

ii. Una abstención de opinión *("Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, no podemos emitir una conclusión…").*

157. Los auditores del sector público comunicarán las razones por las que emiten conclusiones modificadas mediante la descripción de los actos de incumplimiento significativo en el informe, por ejemplo en un párrafo o sección anterior a la conclusión y que describe la base en que se sustenta dicha conclusión.

158. Los auditores del sector público pueden estimar necesario informar más detalladamente sobre cuestiones que no afectan a la opinión o conclusión sobre el cumplimiento, para lo cual utilizarán los instrumentos siguientes:

a) Párrafo de énfasis (cuando la cuestión se ha expuesto en los estados financieros sin incorrecciones significativas, por ejemplo destacando una insuficiencia sistémica o un elemento de incertidumbre que depende de hechos futuros como cuando una autoridad competente no ha decidido todavía si un determinado elemento resulta conforme a la ley).
b) Párrafo sobre otros asuntos (para cuestiones distintas a las expuestas en los estados financieros que no afectan a la opinión o conclusión sobre el cumplimiento, por ejemplo la necesidad de que actúe el poder legislativo en caso de conflicto entre fuentes normativas).

En el Apéndice 11 se recogen ejemplos al respecto.

9.1.1.3 Respuestas de la entidad auditada

159. Incorporar las respuestas de la entidad auditada para recoger el punto de vista de los funcionarios responsables entra dentro del principio conocido con el nombre de principio contradictorio, que constituye un rasgo exclusivo e importante de la fiscalización del sector público. Este principio hace referencia a una manera de presentar insuficiencias o constataciones críticas que aliente la adopción de medidas para remediar la situación (ISSAI 400, 4.0.20 y 4.0.24) e implica llegar a un acuerdo con la entidad auditada sobre los hechos para garantizar que se presentan de forma exhaustiva, exacta y fidedigna. También supone, llegado el caso, incorporar las respuestas de la entidad auditada a las cuestiones suscitadas en su integridad o de forma resumida.

9.1.1.4 Formulación de recomendaciones constructivas

160. Los Principios fundamentales de auditoría insisten igualmente en la necesidad de que los informes sean constructivos, lo que significa que deben incluir, cuando corresponda, recomendaciones destinadas a lograr mejoras. Ahora bien, aunque las recomendaciones sean constructivas para la entidad auditada, no deben tener un grado de detalle tal que menoscabe la objetividad del auditor del sector público en futuras auditorías (ISSAI 400, 4.0.4, 4.0.20 y 4.0.25).

9.1.1.5 Fecha del informe

161. El informe no llevará una fecha anterior al momento en que los auditores del sector público hayan obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada para fundamentar la opinión o conclusión.

9.1.1.6 Firma

162. El informe llevará la firma de la persona con la autoridad necesaria para representar la EFS, que podrá ser su máximo representante o un funcionario habilitado para ello, o llevar la firma conjunta de dos funcionarios en los que se haya delegado en debida forma.

9.1.1.7 Informes de fiabilidad limitada

163. Las presentes directrices se han redactado desde la perspectiva de las auditorías de fiabilidad razonable. Sin embargo, con carácter excepcional, podrán aplicarse con las necesarias adaptaciones a las revisiones de fiabilidad limitada. Como se expuso en la sección de las presentes directrices dedicada al alcance, la conclusión de una revisión de fiabilidad limitada (se insertará el texto que corresponda en el espacio entre corchetes) normalmente se expresará como sigue: "*Nada hemos observado que nos lleve a considerar que [la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada] no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con [los criterios aplicados]".*

164. Las revisiones de fiabilidad limitada requieren la realización de un trabajo suficiente para poder expresar una conclusión, aunque ese trabajo sea menor que el requerido para llegar a una conclusión de fiabilidad razonable. No obstante, los auditores del sector público valorarán si se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada para emitir una conclusión de fiabilidad limitada.

165. Si se da la circunstancia especial en que el trabajo correspondiente a una auditoría de cumplimiento de fiabilidad limitada se lleva a cabo como parte de una auditoría de estados financieros de fiabilidad razonable, el auditor hará constar claramente en su

informe las garantías limitadas obtenidas en relación con el cumplimiento y separadamente de su opinión sobre los estados financieros. El Apéndice 12 contiene un ejemplo de informe de auditoría con una opinión de fiabilidad razonable sobre los estados financieros y una conclusión de fiabilidad limitada sobre el cumplimiento.

9.1.1.8 Constataciones incidentales

166. Los auditores del sector público suelen encontrarse con actos de incumplimiento en conexión con otros tipos de trabajo de auditoría que se llevan a cabo. Aun cuando el auditor no esté investigando activamente la existencia o ausencia de dichos actos, las expectativas de los ciudadanos pueden influir en la decisión de comunicar constataciones incidentales al respecto. Ahora bien, conviene no olvidar que esas constataciones quedan fuera del alcance de una auditoría de cumplimiento aunque el auditor pueda informar sobre ellas. A menos que se revise el alcance y las constataciones incidentales se incorporen a la auditoría de cumplimiento en curso, el auditor no obtendrá o facilitará una garantía razonable con respecto a la existencia o ausencia del incumplimiento señalado en las constataciones incidentales, pero tendrá la posibilidad, en función de las circunstancias, de emitir una conclusión de fiabilidad limitada. En cualquier caso, cuando se comunique un incumplimiento de esta forma, es importante informar al lector del nivel de fiabilidad obtenido (razonable o limitado).

9.1.2 Elaboración de los informes sobre una auditoría de cumplimiento asociada a una auditoría de estados financieros

167. Cuando se lleve a cabo una auditoría de cumplimiento asociada a una auditoría de estados financieros, la conclusión sobre el respeto de las normas puede incorporarse como una opinión sobre el cumplimiento al informe de auditoría sobre los estados financieros. En algunos casos podrá elaborarse un informe separado sobre auditoría de cumplimiento. En las ISSAI 1700 a 1800 podrá encontrarse orientación acerca de los informes de auditoría sobre los estados financieros. Para obtener más orientación sobre los informes elaborados separadamente sobre la auditoría de cumplimiento puede acudirse a la ISSAI 4100. En los apéndices 7 a 11 se facilitan modelos de informes que contienen una opinión sobre el cumplimiento.

9.1.2.1 Opiniones sobre el cumplimiento sin modificaciones

168. Cuando los auditores del sector público llegan a la conclusión de que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables, se emite una opinión sin modificaciones.

9.1.2.2 Opiniones sobre el cumplimiento modificada

169. Cuando los auditores del sector público llegan a la conclusión de que existen desviaciones de cumplimiento de importancia signficativa, la opinión emitida puede ser de dos tipos:

    a) Con reservas (si las desviaciones de cumplimiento son significativas, pero no generalizadas, o si los auditores del sector público no pueden obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada y su impacto pueda ser significativo aunque no generalizado).
    b) Desfavorable (si las desviaciones de cumplimiento son significativas y generalizadas).

170. Los auditores del sector público emitirán una abstención de opinión sobre el cumplimiento cuando no puedan obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada del respeto de las normas y el impacto pueda ser significativo y generalizado.

171. Cuando la opinión sobre el cumplimiento tenga modificaciones, las razones de estas se explicarán en un párrafo relativo a la “Base para emitir una opinión modificada”. En los apéndices 8 a 10 se recogen ejemplos de opiniones sobre el cumplimiento modificada.

172. Cuando la opinión sobre el cumplimiento tenga modificaciones, los auditores del sector público sopesarán si ello puede repercutir de forma más amplia en el conjunto de los estados financieros y en la opinión de auditoría sobre ellos.

9.1.2.3 Consideraciones adicionales sobre elaboración de los informes

173. Además del informe de auditoría sobre los estados financieros (que puede incluir opiniones sobre dichos estados financieros y sobre el cumplimiento), las EFS en algunos casos pueden elaborar un informe especial más detallado sobre auditoría de cumplimiento, cuyo objetivo sería facilitar al poder legislativo, a la comisión de cuentas públicas u otra comisión parlamentaria similar, a la entidad auditada, o en su caso a otros organismos encargados de la gobernanza, una explicación más detallada que la contenida en el informe de auditoría sobre los estados financieros. Los auditores del sector público informarán acerca de esos problemas de incumplimiento con el detalle suficiente para permitir a los destinatarios entender y reflexionar convenientemente al respecto. En la ISSAI 4100 podrá encontrarse más orientación sobre los informes especiales sobre una auditoría de cumplimiento.

174. En otros casos, las EFS pueden publicar un informe con una opinión sobre el cumplimiento separadamente del informe de auditoría sobre los estados financieros. En ese supuesto, los auditores del sector público pueden incluir las referencias necesarias a dicho informe separado en el informe de auditoría sobre los estados financieros.

175. En los siguientes textos podrá encontrarse más orientación sobre la elaboración de los informes:

- ISSAI 1700, 1705 y 1706

- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 5
- ISAE 3000 y Norma Internacional sobre los encargos de revisión 2400 de la IFAC.

9.2 Procesos de seguimiento

176. Los Principios fundamentales de auditoría insisten en la comunicación de recomendaciones constructivas y en la realización del seguimiento necesario para corregir las insuficiencias detectadas (ISSAI 400, 4.0.26). La necesidad de proceder al seguimiento de actos de incumplimiento notificados anteriormente variará según la naturaleza del incumplimiento y de las circunstancias concretas. Ello puede requerir la presentación por el auditor de un informe oficial al poder legislativo, así como a la entidad auditada o a otros organismos competentes. Otros procesos de seguimiento pueden consistir en informes, revisiones y evaluaciones de ámbito interno elaborados por la entidad auditada o terceros, una auditoría de seguimiento, conferencias y seminarios organizados por o para la entidad auditada, etc. Por lo general, un proceso de seguimiento facilita una ejecución eficaz de las medidas correctivas y proporciona una información de retorno útil para la entidad auditada, los destinatarios del informe y los auditores del sector público a la hora de planificar futuras auditorías. Los procesos de seguimiento pueden estar previstos en el mandato de la EFS.

177. En el siguiente texto podrá encontrarse más orientación sobre procesos de seguimiento:

- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de rendimiento de la INTOSAI, Parte 5.5.

10 Orientación suplementaria para los auditores del sector público que actúan como tribunal de cuentas

178. Dada la función jurisdiccional atribuida a las EFS que actúan como tribunal de cuentas, éstas tienen la facultad de emitir fallos y resoluciones sobre aspectos contables y personas responsables como pueden ser los contables y los administradores (ISSAI 100, 1.0.21).

10.1 Realización de auditorías en un tribunal de cuentas

179. En una auditoría de cumplimiento de unas cuentas públicas determinadas o del presupuesto general del estado, los auditores del sector público que actúen como tribunal de cuentas deberán asimismo:

    a) Obtener garantías razonables de que la información presentada en unas cuentas públicas y las operaciones subyacentes resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables a las mismas.

    b) Determinar si la ejecución del presupuesto del estado resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables al mismo y con las distintas cuentas públicas.

    c) Comunicar las constataciones a los interesados.

180. La función jurisdiccional de carácter único descrita en el párrafo anterior puede requerir de los auditores del sector público que actúan como tribunal de cuentas la consideración de otros aspectos adicionales cuando planifiquen y lleven a cabo una auditoría de cumplimiento. Entre estos aspectos figuran los siguientes:

    a) Identificar a la(s) persona(s) que pueda(n) ser considerada(s) responsable(s) de los actos de incumplimiento debido a las consecuencias legales que la resolución de la EFS pueda tener en esas personas. Es posible que los funcionarios tengan que responder personalmente de la pérdida o del despilfarro de fondos públicos, con la obligación consiguiente de resarcimiento del total de la pérdida.

    b) Tener en cuenta los plazos de prescripción, los hechos que interrumpen la prescripción aplicable a las responsabilidades individuales y el período exacto en que los funcionarios seguirán siendo responsables.

    c) Distinguir entre responsabilidad individual por actos de incumplimiento y responsabilidad por la comisión de actos ilícitos (presunto fraude). En el supuesto de actos ilícitos puede ser necesario aplicar procedimientos de auditoría adicionales.

d) Cooperar con el ministerio fiscal y la policía en caso necesario para llegar a conocer la entidad auditada y su entorno, analizar los riesgos de incumplimiento, intervenir cuando se produzcan actos de incumplimiento que puedan ser indicativos de fraude y presentar informes sobre estos asuntos.

e) Sopesar la conveniencia de instaurar niveles reforzados o procedimientos más formalizados de control de calidad.

f) Pedir información por escrito (frente a los requerimientos verbales).

g) Asegurarse de que la documentación de auditoría respeta las normas en materia de evidencia.

h) Realizar comunicaciones con carácter más oficial.

i) Incluir en el informe criterios expresos que permitan considerar responsables a los funcionarios, como probablemente los importes en juego.

j) Estudiar la forma más apropiada que han de adoptar las conclusiones, recomendaciones, determinación de daños y perjuicios o resoluciones judiciales que puedan conducir a una declaración de responsabilidades, o de inexistencia de responsabilidades, de carácter más oficial.

10.2 Comunicación y ejecución de disposiciones legales

181. Los auditores del sector público de una EFS jurisdiccional comunicarán asimismo todo problema de cumplimiento que pueda dar lugar a acciones legales, procedimientos de resarcimiento o procesos penales, a los jueces, fiscales o secciones jurisdiccionales dentro del tribunal, o a otros órganos cuando corresponda. Además, una EFS jurisdiccional podrá comunicar sus observaciones de naturaleza más general o informativa resultantes del trabajo de auditoría a los responsables de la entidad auditada.

182. Cuando supongan la ejecución de disposiciones legales que afecten a funcionarios públicos, las decisiones adoptadas por una EFS jurisdiccional deberán acomodarse a los principios siguientes:
    a) Garantías procesales y audiencia pública.

    b) Publicidad.

    c) Comunicación a los órganos policiales y judiciales competentes cuando haya pruebas de que se ha cometido un delito penal.

10.3 Procesos en distintos tipos de tribunal de cuentas

183. Para las EFS que actúan como tribunal de cuentas, el trabajo efectuado puede comprender distintas fases incluida la auditoría, la instrucción y la emisión del fallo.

184. Algunas EFS que actúan como tribunal de cuentas seguirán el proceso de auditoría según se ha descrito en las presentes directrices. No obstante, una vez completadas las fases de planificación, ejecución y obtención de evidencia, pueden subsistir problemas específicos y adicionales que desencadenen la iniciación de un procedimiento de instrucción y la emisión de un fallo oficial.

185. Si un juez o un fiscal deciden iniciar la instrucción de un asunto, el objetivo será obtener suficientes pruebas sobre la culpabilidad o la inocencia del funcionario que supuestamente causó el daño para así poder emitir un fallo al respecto.

186. En algunas EFS que actúan como tribunal de cuentas, los auditores podrán actuar también como jueces y combinar la función fiscalizadora con la jurisdiccional. En esos casos, la fase de instrucción forma parte integrante del programa de auditoría, de su ejecución y de la obtención de evidencia, con lo que la auditoría deberá ser planificada para cubrir todas estas fases.

Apéndice 1 - Ejemplos de materia controlada, información acerca de la materia controlada y de criterios en una auditoría de cumplimiento

En el siguiente cuadro se presentan ejemplos de materias controladas, de la información acerca de los mismos y de los criterios correspondientes. La lista no pretende ser exhaustiva. Cada materia controlada en concreto y la información y los criterios correspondientes dependerán de una serie de factores tales como el mandato de la EFS y el objetivo de cada auditoría.

	Materia controlada	**Información acerca de la materia controlada**	**Criterios**
1	Gestión financiera y uso de fondos asignados. Puede comportar el examen de la ejecución presupuestaria y la verificación de que los fondos se hayan utilizado según los propósitos y fines establecidos por el poder legislativo. En muchas EFS, este tipo de auditoría de cumplimiento puede estar relacionada con el control de la regularidad y la auditoría de estados financieros. Puede encontrarse orientación más específica sobre este tema en el Apéndice 1-A.	Información financiera como, por ejemplo, estados financieros.	Leyes presupuestarias aplicables. Presupuesto aprobado.
2	Gestión financiera, por ejemplo, ingresos en concepto de: • fondos destinados a proyectos por organizaciones donantes	Información financiera relativa a los proyectos / contabilidad de los proyectos.	Legislación aplicable a la utilización de fondos por los gobiernos federales (por ejemplo, una “Ley de auditoría única”). Las actividades que constituyen el mandato de la

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
	• fondos de gobiernos federales • fondos similares y su utilización.		entidad auditada. Las estipulaciones del convenio de financiación.
3	Gestión financiera, por ejemplo, de ingresos recibidos en concepto de subvenciones y su utilización.	Información financiera relativa a la utilización de la subvención.	Las actividades que constituyen el mandato de la entidad auditada. Las estipulaciones del convenio de subvención.
4	Gestión financiera, por ejemplo, de ingresos o gastos relativos a un contrato o convenio de préstamo, y su utilización.	Información financiera relativa al contrato o convenio de préstamo.	Las estipulaciones del contrato o convenio de préstamo.
5	Contratación pública.	Información financiera.	Leyes y reglamentos sobre contratación pública (nacional e internacional). Cláusulas contractuales estipuladas con un proveedor.
6	Gastos.	Información financiera. Declaración de cumplimiento.	Leyes presupuestarias aplicables. Otra legislación aplicable. Órdenes ministeriales, exigencias de política gubernamental y resoluciones del poder legislativo. Cláusulas contractuales.
7	Actividades de los programas.	Indicadores o informes de actividad.	Niveles de rendimiento aprobados como los establecidos en leyes y reglamentos, órdenes ministeriales, metas aprobadas por el poder legislativo o la entidad, tratados internacionales, protocolos, convenios o acuerdos,

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
			acuerdos sobre el nivel del servicio, cláusulas contractuales, normas del sector generalmente aceptadas o expectativas razonables de los ciudadanos. Por ejemplo: • Relación entre el número de plazas de guardería y el número de niños con derecho a plaza. • Número de enfermeros y médicos cualificados por número de ciudadanos. • Número de kilómetros de carretera asfaltada. • Número de meses necesarios para tramitar los pagos de prestaciones o las licencias de obras. • Frecuencia y calidad de la información contable que debe facilitar el proveedor del servicio. • Número de inspecciones de obras que deben efectuarse en un plazo determinado. • Medición de los resultados relativos a la calidad del agua, etc.
8	Prestación de servicios.	Declaración de prestación de servicios. Información comunicada públicamente.	Leyes y directrices aplicables.
9	Probidad de una resolución administrativa pública.	Registro de quejas de los ciudadanos. Información comunicada públicamente.	Leyes y directrices aplicables.
10	Responsabilidad social de las empresas (RSE), por ejemplo, control de los proyectos financiados con fondos	Declaración de cumplimiento (o de incumplimiento) de la RSE.	Leyes y directrices aplicables a ámbitos como los derechos humanos y civiles, la igualdad entre sexos, el entorno laboral, el medio ambiente, etc.

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
	públicos en los países en desarrollo.		
11	Conducta / Reputación	Declaración de cumplimiento, por ejemplo una declaración de independencia (capacidad jurídica). En el sector público esta "declaración" puede ser implícita a veces y referirse a los conceptos de probidad y reputación (véase la sección "Criterios").	Leyes y directrices aplicables a la conducta de los funcionarios públicos. Código deontológico o un código de conducta interno. Valores o principios declarados en materia de liderazgo. Políticas, manuales y directrices de ámbito interno. Las normas, estatutos o disposiciones similares de la organización. Cláusulas contractuales (por ejemplo, normas sobre confidencialidad o aislamiento resultantes de situaciones laborales concretas).
12	Obligaciones derivadas de la pertenencia a una organización.	Declaración de cumplimiento.	Obligaciones de los miembros de una organización.
13	Procesos referidos a seguridad e higiene.	Declaración de cumplimiento. Operaciones financieras.	Normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo aplicable, por ejemplo, al acceso de personas con minusvalías. Políticas, procesos, manuales, directrices, etc.
14	Procesos referidos a la protección del medio ambiente.	Declaración de cumplimiento. Operaciones financieras.	Normativa sobre protección del medio ambiente aplicable, por ejemplo, a la calidad del agua, la eliminación de residuos o las limitaciones a las emisiones de dióxido de carbono. Disposiciones de tratados, protocolos, convenios o

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
			acuerdos internacionales en materia de medio ambiente. Políticas, procesos, manuales, directrices, etc.
15	Procesos referidos al control interno.	Declaración de cumplimiento. Operaciones financieras.	Un marco de control interno, por ejemplo COSO, CoCo[1] o similar, o exigencias de control establecidas en la legislación aplicable o aceptadas dentro de un ordenamiento concreto. Políticas, procesos, manuales, directrices, etc.
16	Procesos específicos referidos a actividades y operaciones de la entidad, como el abono de pensiones o prestaciones sociales, la tramitación de pasaportes o de solicitudes de los ciudadanos y la determinación de sanciones pecuniarias o de penas impuestas en procesos penales.	Declaración de cumplimiento. Operaciones financieras.	Leyes y directrices aplicables. Políticas, procesos, manuales, directrices, etc.
17	Características físicas.	Especificaciones técnicas o el propio objeto material.	Código de normas de la construcción (dimensiones, altura, destino, densidad fijada para una zona determinada, etc.). Estipulaciones de un contrato de construcción o de un contrato de otro tipo.
18	Ingresos imponibles, obligaciones del sujeto pasivo del impuesto u otras obligaciones que	Declaraciones del impuesto sobre la renta o del impuesto sobre sociedades. Otras declaraciones de	Legislación aplicable o códigos específicos del sector. Códigos fiscales, sobre

[1] COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. CoCo = Criterios of Control Board, The Canadian Institute of Chartered Accountants.

	Materia controlada	Información acerca de la materia controlada	Criterios
	implican la comunicación de datos a las autoridades reguladoras.	impuestos presentadas a las autoridades reguladoras (declaraciones de IVA, comunicación de datos por organismos de sectores regulados como la banca y la finanza, la industria farmacéutica, etc.).	ingresos imponibles o similares.

Apéndice 1-A – Ejemplos de criterios de auditoría cuando la auditoría de cumplimiento se lleva a cabo conjuntamente con una auditoría de estados financieros

A continuación se expone una lista de ejemplos de criterios de auditoría que pueden aplicarse al examinar si los ingresos y gastos de la entidad auditada resultan conformes con las normas, incluida las correspondientes al ámbito presupuestario.

Ingresos y rentas

1. Disposiciones constitucionales u otros principios básicos relacionados con la facultad de los poderes públicos de imponer impuestos, solicitar el pago de derechos o vender bienes y servicios o propiedades inmobiliarias.
2. Disposiciones de derecho tributario que determinen el objeto de imposición.
3. Disposiciones relativas al cálculo de impuestos, aranceles y otros gravámenes.
4. Disposiciones relativas a los sistemas y procedimientos para retener y recaudar impuestos.
5. Disposiciones relativas al control fiscal.
6. Disposiciones y principios de leyes en materia de presupuestos, de competencia o de venta de bienes y servicios o propiedades inmobiliarias por los poderes públicos.
7. Disposiciones y principios relativos a la correcta estimación de precios y derechos.
8. Créditos presupuestarios destinados a obtener ingresos.
9. Disposiciones o prácticas habituales destinadas a impedir la corrupción y a garantizar que la venta de bienes, servicios y propiedades inmobiliarias se lleve a cabo mediante procedimientos transparentes de acuerdo con los principios de legalidad e igualdad.
10. Principios destinados a maximizar la obtención de ingresos e impedir su pérdida.
11. Disposiciones y principios relativos a las condiciones de pago, al acceso al crédito, a la exigencia de garantías y al cobro de deudas.

Gastos de operaciones

1. Principios destinados a garantizar la economía y eficiencia optimizando el volumen y la composición del personal.
2. Disposiciones relativas a los sueldos, las pensiones y otras retribuciones del personal.
3. Disposiciones relativas al volumen y a la categoría del personal sujeto a contratación.
4. Disposiciones y principios relativos al reembolso de los gastos individuales del personal.

5. Disposiciones y principios en materia de presupuestos, de competencia o de adjudicación de contratos públicos.
6. Disposiciones y principios relativos a la adquisición de bienes y servicios.
7. Principios relativos a los derechos y obligaciones en contratos y disposiciones de convenios con proveedores de bienes y servicios.
8. Disposiciones, principios y prácticas habituales sobre la limitación del uso de fondos para representación externa y fines internos del personal.
9. Disposiciones y principios relativos al alquiler de locales y al alquiler y arrendamiento financiero de bienes.
10. Disposiciones y prácticas habituales relativas a los procedimientos de tramitación de pagos y controles internos

Gastos en edificios, infraestructuras, sistemas informáticos y otras inversiones a gran escala (además de los gastos de operaciones)

1. Disposiciones relativas a la realización de estudios de viabilidad, proyectos y presupuestos.
2. Disposiciones y principios de buena gestión de los fondos públicos aplicables a las licitaciones públicas y a la selección de contratistas.
3. Normas y contratos tipo del sector.
4. Principios relativos a las normas de contratación, a la buena gestión de los proyectos y al control de las asignaciones presupuestarias
5. Disposiciones y principios de una adecuada gestión de la calidad en las fases de construcción, desarrollo y recepción.
6. Medidas destinadas a combatir la corrupción y la limitación de la competencia.

Subvenciones, derechos, garantías y otras contribuciones financieras concedidos a empresas, organizaciones y particulares

1. Disposiciones relativas a la finalidad del régimen concreto y a las limitaciones al uso de los fondos.
2. Principios de igualdad, objetividad y transparencia en las invitaciones a ofertar y la concesión de subvenciones.
3. Criterios para acceder a las subvenciones.
4. Disposiciones sobre contabilidad, control y auditoría de los receptores.
5. Condiciones impuestas por las decisiones de la administración o los convenios suscritos con los beneficiarios.

6. Disposiciones relativas a las garantías y a las condiciones que rigen su ejecución.
7. Disposiciones relativas a la estimación de importes.
8. Disposiciones relativas a la tramitación de los pagos, incluidas las condiciones que rigen los anticipos, los pagos intermedios y la liquidación final.

Apéndice 2 – Ejemplos de fuentes utilizables para conocer la entidad auditada y determinar los criterios adecuados

La lista que figura a continuación ilustra, aunque no de modo exhaustivo, las fuentes a las que pueden recurrir los auditores del sector público para fijar los criterios adecuados de auditoría:

a) Leyes y reglamentos, incluidas las intenciones y premisas documentadas que se han utilizado para elaborar dicha legislación.

b) Leyes presupuestarias / presupuestos o créditos aprobados.

c) Documentos del poder legislativo relacionados con leyes y resoluciones presupuestarias y las premisas o disposiciones especiales para la utilización de créditos autorizados o para operaciones financieras, fondos y balances.

d) Órdenes ministeriales y parlamentarias.

e) Información de las autoridades reguladoras.

f) Actas oficiales de reuniones del poder legislativo, la comisión de cuentas públicas y otras comisiones parlamentarias similares o de otros organismos públicos.

g) Principios de derecho.

h) Precedentes legales.

i) Códigos de conducta o de prácticas.

j) Descripciones internas de políticas y de planes y procedimientos estratégicos y operativos.

k) Manuales o directrices escritas.

l) Acuerdos formalizados, como contratos.

m) Convenios de subvención o de préstamo.

n) Normas del sector.

o) Doctrina comúnmente admitida (sobre la que existe un consenso generalizado), que puede obtenerse a partir de información publicada en manuales y metodologías técnicos y revistas especializadas, o bien de la consulta con fuentes fiables como los expertos de un campo de conocimientos determinado).

p) Normas generalmente aceptadas para un ámbito determinado (en principio, fácilmente identificables, basadas en la legislación y resultantes de prácticas y

precedentes legales establecidos, por ejemplo “los principios contables generalmente aceptados” en un país determinado).

q) En el caso de las auditorías de reputación, los principios de buena gestión financiera del sector público y de conducta de los funcionarios públicos. Los principios de conducta pueden derivar de las expectativas del poder legislativo o de los ciudadanos en cuanto a la conducta de los funcionarios públicos. A veces, estos principios se han documentado sólo de modo fragmentario o sólo se pueden definir en caso de infracción.

Otras fuentes a las que pueden recurrir los auditores del sector público para adquirir una comprensión de la entidad auditada, su entorno y los ámbitos temáticos correspondientes pueden ser:

a) El informe anual de la entidad.

b) Propuestas legislativas e intervenciones parlamentarias.

c) Sitios web.

d) Informes publicados, artículos en periódicos o revistas, otras fuentes mediáticas, etc.

e) Conocimientos adquiridos en auditorías previas.

f) Información recopilada en reuniones y otras comunicaciones.

g) Actas de las reuniones del consejo de administración o de otros órganos directivos.

h) Informes de la auditoría interna.

i) Estadísticas oficiales.

Apéndice 3 – Ejemplos de factores ligados al análisis de riesgos en una auditoría de cumplimiento

A continuación se enumeran ejemplos de factores que pueden tenerse en cuenta al analizar los riesgos en una auditoría de cumplimiento. La lista no pretende ser exhaustiva y los factores dependerán de las circunstancias concretas de la auditoría.

Objetivo y mandato de la entidad auditada

1. ¿Han sido establecidos claramente, y son fáciles de conocer, el objetivo, el mandato y la naturaleza jurídica de la entidad auditada?
2. ¿Se han producido cambios recientes en el mandato, los objetivos o los ámbitos temáticos?
3. ¿Resultan fácilmente identificables los ámbitos temáticos o las materias controladas?
4. ¿Se solapan los ámbitos temáticos con los de otras entidades creando un riesgo de de duplicación o de fragmentación?

Estructura organizativa

1. ¿Cuál es el fundamento jurídico de la entidad (ministerio, dirección, organismo, etc.) y de dónde emana su autoridad?
2. ¿Tiene fijados claramente la entidad auditada su cometido y sus funciones, así como la autoridad que deriva de ellos?
3. ¿Se dan a conocer y se entienden claramente dentro de la entidad el cometido y las funciones asignados, así como la autoridad que deriva de ellos?
4. ¿Cómo funciona la supervisión de la entidad auditada cuando dicha supervisión corre a cargo de otra entidad al formar parte ambas de una estructura jerárquica?
5. ¿Concede la entidad una atención particular al análisis y a la gestión de riesgos, incluidos los riesgos de incumplimiento, en sus operaciones?
6. ¿Se han producido cambios recientes en la organización?
7. ¿Se han externalizado actividades a otras entidades?
8. ¿Cómo se supervisa el grado de cumplimiento y rendimiento cuando se externalizan las actividades?
9. ¿Hay otros riesgos que pueden acompañar a la externalización de actividades?
10. ¿Tiene el personal el nivel de competencia y de conducta ética exigido?
11. ¿Busca el personal la información necesaria y resulta ésta de fácil acceso?
12. ¿Se comunica la información a tiempo dentro de la entidad?
13. ¿Hay elementos de la estructura organizativa que puedan amplificar el riesgo de fraude?

Consideraciones políticas

1. ¿A qué nivel de la administración pertenece la entidad y qué relaciones mantiene con otros niveles de la administración?
2. ¿Cuáles son las funciones (constitucionales u otras) del ministro competente o de la dirección de la entidad?
3. ¿Cómo son, según la experiencia, las relaciones entre los niveles de dirección política y administrativa de la entidad?
4. ¿Hay consenso político o se expresan libremente las opiniones divergentes?
5. ¿Cómo se percibe el nivel de dirección político?
6. ¿Cuáles son los ámbitos temáticos que centran la atención, la visibilidad y la sensibilidad políticas?
7. ¿Cómo funcionan las relaciones entre los niveles de dirección política y administrativa?
8. ¿Hay ámbitos que revistan un interés público particular?
9. ¿Ha habido experiencias de influencia indebida de una entidad sobre otras situadas en niveles diferentes de la jerarquía del sector público?
10. ¿Existen consideraciones políticas que puedan amplificar el riesgo de fraude?
11. ¿Se establece en leyes y reglamentos la obligación de mantener la neutralidad política en la utilización de fondos y recursos, y cuál ha sido la experiencia al respecto en el pasado?

Leyes, reglamentos y otras normas aplicables

1. ¿Resulta claro qué leyes, reglamentos y normas se aplican a la entidad auditada y a la materia controlada en concreto?
2. ¿Hay solapamiento o falta de coherencia entre las distintas disposiciones legales?
3. ¿Tiene la entidad capacidad normativa y, en caso de tenerla, qué impacto ejerce en los derechos de los particulares?
4. ¿Ha delegado la entidad, en el supuesto de tener capacidad normativa, parte de su autoridad a otras entidades, como autoridades reguladoras o entidades privadas?
5. ¿Es relativamente nueva la legislación aplicable o está bien consolidada?
6. ¿En caso de ser nueva la legislación, tiene una redacción y un contenido claros que permita comprenderla y aplicarla fácilmente?
7. ¿En caso de estar bien consolidada la legislación, hay coherencia en los precedentes legales que permita comprenderla y aplicarla fácilmente?
8. ¿Está sujeto el ámbito temático a un grado de discrecionalidad significativo en su funcionamiento?
9. ¿Se ajusta ese grado de discrecionalidad significativo al espíritu de las leyes y los reglamentos aplicables?
10. ¿Se aplica ese grado de discrecionalidad significativo de modo uniforme?
11. ¿Hay otros organismos que interpreten o complementen la legislación aplicable?
12. ¿Ha cumplido la entidad sus obligaciones sin retrasos y, por tanto, sin comprometer los derechos de los particulares y sin provocar, por su pasividad, consecuencias negativas de orden financiero?
13. ¿Se han empleado adecuadamente los canales a disposición de los afectados para presentar quejas y recursos?

14. ¿Se han visto comprometidos los derechos de particulares y organizaciones a causa de la interpretación y aplicación por la entidad de leyes y reglamentos concretos?
15. ¿Hay elementos de leyes, reglamentos u otras normas que puedan amplificar el riesgo de fraude?

Operaciones y hechos significativos

1. ¿Hay operaciones o hechos significativos que puedan dar lugar a riesgos significativos o riesgos de fraude (por ejemplo, contratos públicos importantes, contratos de construcción a largo plazo, operaciones con instrumentos financieros como contratos de divisas, préstamos por importes considerables o especulación financiera, actividades de privatización, etc.)?
2. ¿Posee la entidad la autoridad y competencia necesarias para acometer operaciones y hechos significativos?
3. ¿Se ha procedido a la contratación de expertos en relación con operaciones y hechos significativos?
4. ¿Qué precauciones se han adoptado al contratar expertos para cerciorarse de su competencia y objetividad?
5. ¿Cómo se lleva a cabo el seguimiento del trabajo de los expertos?

La dirección

1. ¿Es estable el equipo de dirección o ha habido cambios de personas clave?
2. ¿Cómo se contrata a los miembros de la dirección (procesos abiertos y transparentes que garanticen una competencia leal, o procesos que constituyan un puro formulismo)?
3. ¿Interviene activamente y de forma constante la dirección en el análisis de riesgos?
4. ¿Ha analizado la dirección las consecuencias de los cambios en el entorno de la entidad y su impacto en la entidad auditada?
5. ¿Adopta la dirección un enfoque prudente o es más proclive a adoptar riesgos (por ejemplo, el “apetito por el riesgo”)?
6. ¿Qué iniciativas ha adoptado la dirección para identificar y evitar riesgos considerables que podrían tener un impacto desfavorable en la entidad?
7. ¿Se comunican efectivamente a la dirección los análisis de riesgos practicados dentro de la entidad?
8. ¿Supervisa y evalúa la dirección activamente las consecuencias de su actuación y sus decisiones?
9. ¿Se han detectado en auditorías previas actos de incumplimiento, fraude y actos ilícitos, casos de conducta contraria a la ética, comportamientos sesgados por parte de la dirección, etc.?
10. ¿Cómo equilibra la dirección la necesidad de alcanzar los objetivos de los programas con la necesidad de gestionar el riesgo y garantizar la observancia de leyes y reglamentos, etc.?

Apéndice 4 - Ejemplos de factores de riesgo para una materia controlada en concreto

La adjudicación de contratos públicos es una materia típicamente controlada en las auditorías de cumplimiento. En el cuadro que figura a continuación se muestran algunos ejemplos de factores de riesgo presentes en una auditoría de cumplimiento relativa a una de estas adjudicaciones. La lista no pretende ser exhaustiva. Los riesgos y factores de riesgo podrán variar en su caso en función de la materia controlada y las circunstancias concretas de la auditoría.

Ejemplos de factores de riesgo en una auditoría de adjudicación de contratos públicos	
Riesgo inherente	
1	Ausencia de legislación aplicable a la contratación pública.
2	Modificaciones recientes de la legislación aplicable a la contratación pública (por ejemplo, para adaptarse a la normativa internacional).
3	Legislación compleja, poco clara, o sujeta a interpretación.
4	Importes considerables en juego como es el caso de los contratos públicos en el sector de la defensa.
5	Señalamiento de desviaciones del cumplimiento de la legislación y las directrices aplicables sobre contratación pública en las constataciones de auditoría del año anterior.
6	Sospechas o casos de fraude registrados en el pasado en los que participaron miembros de la dirección y del personal clave.
7	Inspecciones efectuadas por las autoridades reguladoras (por ejemplo, autoridades de vigilancia de la competencia).
8	Denuncias de proveedores potenciales sobre la existencia de prácticas desleales en las licitaciones.
9	Conflictos de intereses potenciales.
Riesgo de control	
1	Falta de directrices internas eficaces, así como de criterios claros y objetivos.
2	Cambios recientes en controles generales o de aplicación relativos a los sistemas informáticos de adjudicación de contratos públicos.
3	Escaso control de calidad o actividades de seguimiento insuficientes en relación con los proveedores.
4	Control insuficiente o inexistente del cumplimiento por los proveedores de las directrices éticas.
5	Seguimiento inexistente o de escasa calidad del cumplimiento de la legislación aplicable.

Riesgo de detección	
1	Procedimientos de auditoría concebidos de modo ineficaz (por ejemplo, procedimientos que contemplan tan sólo el control de operaciones registradas y no verifican su integridad; entrevistas celebradas únicamente con el personal de los servicios de contratación y no con los encargados de la administración o las instalaciones, los proveedores o las organizaciones que registran las denuncias).
2	Incentivos que pueden llevar a la dirección a retener u ocultar pruebas (por ejemplo, sobornos o regalos de los proveedores).
3	Colusión o elusión de controles por parte de la dirección.

Apéndice 5 - Ejemplos de procedimientos de selección de materias controladas en una auditoría de cumplimiento

El cuadro que figura a continuación recoge ejemplos ilustrativos de procedimientos aplicables en una auditoría de cumplimiento relativa a disposiciones sobre medio ambiente y fondos concedidos a proyectos por organizaciones donantes. La lista no pretende ser exhaustiva. Los procedimientos de auditoría deben concebirse para las circunstancias y los objetivos concretos de la auditoría.

Procedimientos de muestreo de auditoría	
Materia controlada: Legislación medioambiental	
1	Adquirir una visión de conjunto de la legislación medioambiental que la entidad tenga obligación de cumplir.
2	Pedir información a la dirección, y a la auditoría interna cuando sea necesario, sobre los procesos y rutinas establecidos para garantizar el cumplimiento de la legislación medioambiental.
3	Analizar los manuales y las descripciones de sistemas para entender los procesos y controles aplicables. Documentar el proceso e identificar los controles clave. Verificar estos controles clave en la medida necesaria.
4	Realizar una búsqueda en los medios de comunicación y otras bases de datos para identificar actos de incumplimiento anteriores de la entidad.
5	Analizar los informes de inspección, incluidos los de la auditoría interna en su caso. Efectuar el seguimiento de ámbitos que indiquen riesgos significativos de incumplimiento de la legislación medioambiental.
6	Confirmar que la entidad auditada cuenta con los permisos y certificados necesarios. Evaluar los procedimientos para asegurarse de que están actualizados y siguen siendo válidos.
7	Examinar las actas de reunión de los comités de medio ambiente o de seguridad e higiene. Efectuar el seguimiento necesario.
8	Entrevistar a miembros del personal para determinar su grado de comprensión de las políticas y los procedimientos aplicados, incluidos los de formación, así como el modo en que funcionan en la práctica.
9	Preguntar a la dirección, y a los servicios jurídicos cuando corresponda, sobre la existencia de cualquier demanda actual, anterior o previsible por hechos que afecten al medio ambiente. Analizar las causas y consecuencias de esas demandas.
10	Observar los procesos y rutinas en la práctica (por ejemplo, en el caso de

Procedimientos de muestreo de auditoría	
	eliminación de residuos, si éstos son almacenados y eliminados correctamente, etc.) y documentar todo debidamente (por ejemplo, en forma de fotos, vídeos, etc.)
Materia controlada: concesión de fondos a proyectos por una organización donante	
1	Adquirir una visión de conjunto del convenio de financiación y de la legislación, directrices, mandatos, etc. que sean aplicables y la entidad tenga la obligación de cumplir.
2	Pedir información a la dirección, y a la auditoría interna cuando sea necesario, sobre si los procesos y rutinas establecidos garantizan el cumplimiento de las estipulaciones del convenio de financiación y de la legislación, las directrices y los mandatos, etc. que sean aplicables. Indagar si las rutinas garantizan el registro y la presentación apropiados de la información contable.
3	Analizar los manuales y la descripción de sistemas para entender los procesos y controles relativos al cumplimiento del convenio de financiación. Documentar los procesos e identificar los controles clave. Verificar dichos controles clave en la medida necesaria.
4	Aplicar procedimientos analíticos para evaluar los riesgos, y procedimientos de confirmación cuando sea necesario. Por ejemplo, comparar los datos financieros, incluida la contabilidad de los proyectos, con el presupuesto establecido y los ejercicios anteriores. Efectuar el seguimiento de presuntas desviaciones cuando las circunstancias lo hagan necesario. Examinar la contabilidad del proyecto con el fin de detectar operaciones significativas o inusuales. Efectuar el seguimiento necesario.
5	Seleccionar una muestra de operaciones referidas a los fondos del proyecto y, para cada operación, verificar el cumplimiento de las estipulaciones del convenio de financiación y la legislación pertinente, por ejemplo: • exigencias de utilización de los fondos • exigencias de aprobación y autorización • exigencias de elaboración de los informes • exigencias de registro y presentación de datos contables, incluidas las derivadas de las políticas contables y del registro de operaciones en el período justo, etc.
6	Cuando los fondos del proyecto se hayan utilizado para finalidades específicas, valorar la necesidad de proceder a inspecciones físicas. Efectuar el seguimiento necesario.
7	Examinar la correspondencia, las actas de las reuniones, etc., para identificar cuestiones que puedan ser relevantes. Efectuar el seguimiento necesario.

Procedimientos de muestreo de auditoría	
8	Sopesar la conveniencia de obtener confirmación por escrito de terceros y efectuar el seguimiento necesario.
9	Sopesar la conveniencia de obtener manifestaciones escritas de la dirección respecto del convenio de financiación.
10	Realizar pruebas y verificaciones de cierre al término del ejercicio para asegurarse de que los fondos se contabilizan en el período justo.

Apéndice 6 - Ejemplos de desviación del cumplimiento

El cuadro que figura a continuación recoge algunos ejemplos de desviación del cumplimiento, así como una serie de consideraciones sobre materialidad y formación de conclusiones, cuyo objetivo no reside en llegar a una conclusión definitiva sobre si el ejemplo constituye o no una desviación del cumplimiento material, sino en poner de manifiesto los hechos relevantes. La determinación de la materialidad dependerá de las circunstancias concretas y del juicio profesional del auditor del sector público.

Ejemplo de desviación del cumplimiento		**Consideraciones relativas a la materialidad y la formación de conclusiones**
1	Durante el ejercicio, una agencia gubernamental recibe créditos del Ministerio de Educación para subvencionar objetivos de enseñanza nacionales. El gasto de la agencia para el ejercicio incluyó una subvención de $10 millones a industrias extranjeras de alta tecnología.	Con arreglo a sus normas reguladoras, la agencia gubernamental no está facultada para conceder subvenciones a organizaciones extranjeras, con lo cual el incumplimiento puede ser material porque la subvención se abonó a organizaciones extranjeras, contrariamente a lo establecido en las normas reguladoras, y se destinó a finalidades distintas a las marcadas por el poder legislativo.
2	Durante el ejercicio, una agencia gubernamental realizó gastos por un importe que excedía en $100 el total de $5000 autorizado en el presupuesto aprobado por el poder legislativo.	En este caso, los gastos efectivos rebasaron los créditos autorizados en el presupuesto aprobado, con lo cual el incumplimiento puede ser material porque se han infringido claramente las normas reguladoras. Según las circunstancias (como puede ser el tipo de gasto), el incumplimiento puede terminar resultando muy delicado.
3	Un ciudadano tiene derecho a una pensión mensual de $1000. La agencia gubernamental ha abonado tan sólo $900 al mes. Los pagos se abonaron además después de la fecha establecida en la legislación.	Aunque los importes no tengan una incidencia material en los estados financieros de la agencia gubernamental, las consecuencias del incumplimiento serán probablemente considerables para el pensionista que vive de ese ingreso fijo. Si este incumplimiento está motivado además por una insuficiencia del sistema puede afectar también a otros muchos ciudadanos por lo que sería material dada su incidencia en dichos ciudadanos y en la sociedad en general.
4	Una madre soltera tiene derecho a una prestación mensual por cada hijo menor de 18 años. La agencia gubernamental ha	Aunque esta desviación del cumplimiento sea favorable al beneficiario, no responde a la letra ni al espíritu de la legislación y puede resultar injusta para otros beneficiarios. Si este incumplimiento

Ejemplo de desviación del cumplimiento		Consideraciones relativas a la materialidad y la formación de conclusiones
	abonado la prestación por un hijo que ha cumplido 19 años.	está motivado además por una insuficiencia del sistema puede afectar también a otros muchos ciudadanos por lo que sería material dada su incidencia en dichos ciudadanos y en la sociedad en general.
5	Las especificaciones de un código de construcción requieren inspecciones anuales. La agencia gubernamental no ha realizado ninguna inspección en los últimos cinco años.	El incumplimiento puede ser significativo debido a aspectos cualitativos tales como la seguridad. Aun no habiendo importes monetarios en juego, el incumplimiento puede ser material por sus posibles consecuencias para la seguridad de los ocupantes de los edificios y, en caso de catástrofe, creará un riesgo de que las denuncias por daños tengan graves repercusiones financieras para la agencia gubernamental.
6	Las estipulaciones de un convenio de financiación establecen que el beneficiario de los fondos debe elaborar estados financieros y remitirlos a la organización donante en una fecha determinada, pero esa fecha no ha sido respetada.	El incumplimiento será o no material según, por ejemplo, si los estados financieros fueron elaborados y remitidos posteriormente o no, o según la extensión y las razones del retraso, las consecuencias que pueden derivarse del incumplimiento, etc.
7	Se han detectado insuficiencias significativas de los sistemas en relación con la recaudación de ingresos prevista en el código tributario. Las insuficiencias se deben a una incorrecta interpretación de dicho código por la entidad auditada. Hubo numerosos contribuyentes cuyos ingresos fueron sobrevalorados, y por tanto su obligación tributaria también.	Este tipo de desviación del cumplimiento se refiere a la protección de los derechos de los particulares. Para algunos ciudadanos se sobrestimó su obligación tributaria, mientras que para otros ciudadanos no hubo tal estimación. Según las circunstancias, y también porque implica una insuficiencia del sistema, la desviación puede ser tanto material como generalizada, en cuyo caso debería emitirse una opinión adversa sobre el cumplimiento.

Apéndice 7 – Ejemplo de una opinión de auditoría de cumplimiento como parte del informe del auditor sobre los estados financieros

Según se explica en el texto principal de este documento, el formato de los informes puede depender del mandato de la EFS, la legislación aplicable, las prácticas seguidas habitualmente para la elaboración de los informes, la complejidad de las cuestiones sobre las que debe informarse, etc. Sin embargo, cierto grado de armonización en la elaboración de los informes puede ayudar a los destinatarios a entender el trabajo realizado y las conclusiones resultantes, así como a identificar cuando se producen circunstancias inusuales.

El siguiente ejemplo de informe breve tiene carácter ilustrativo exclusivamente. Algunas EFS optarán por un informe extenso en el que las constataciones se describen con más detalle, antes de la sección sobre la conclusión u opinión. El formato y el contenido de la sección de opinión también pueden depender del mandato específico de la EFS.

Informe de auditoría de la EFS de XXX

[Destinatario pertinente, por ejemplo, poder legislativo, Parlamento, etc.]

Informe sobre los estados financieros

Hemos auditado los estados financieros correspondientes de la agencia gubernamental ABC, que engloban la declaración de la situación financiera a 31 de diciembre de 20X1, y la declaración de gestión financiera, la declaración de los cambios en los activos y el capital netos y la declaración de los flujos de tesorería para el ejercicio cerrado, así como un resumen de las políticas contables más importantes y otras notas explicativas.

Obligaciones de la dirección en relación con los estados financieros

De conformidad con *[Indicar el título de las leyes y los reglamentos que establecen las obligaciones de la dirección]*, la dirección tiene la obligación de elaborar y presentar dichos estados financieros[2] con arreglo a *[Indicar las normas de contabilidad aplicables: las normas internacionales de contabilidad aplicables al sector público, los principios contables generalmente admitidos en el sector público del país XYZ, etc.]*. Esta obligación incluye la concepción, la implantación y el mantenimiento de los controles internos necesarios para la elaboración y la presentación de estados financieros que estén libres de incorrecciones significativas, ya sea por fraude o error.

Obligaciones del auditor

[2] La redacción se basa en la NIA 700 y los marcos de conformidad habituales en el sector público. En cuanto a la redacción relativa a los marcos de presentación fidedigna, véase la NIA 700.

Nuestra obligación es expresar una opinión sobre dichos estados financieros basada en nuestra auditoría, cuya realización se ajustó a lo dispuesto en *[Mencionar las normas de auditoría aplicables: por ejemplo, los Principios fundamentales de auditoría y Directrices de la INTOSAI, las normas internacionales sobre auditoría*[3]*, las normas de auditoría pública generalmente aceptadas en el país XYZ, etc.]*. Estas normas requieren de nuestra parte la observancia[4] de las exigencias deontológicas y una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantías razonables de que los estados financieros están libres de incorrecciones significativas.

Una auditoría implica la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los importes y los datos de los estados financieros. Los procedimientos seleccionados dependerán del juicio del auditor, que podrá consistir también en el análisis del riesgo de incorrecciones significativas de los estados financieros, ya sea por fraude o error. Al llevar a cabo dichos análisis del riesgo se tendrá en cuenta el control interno pertinente para la elaboración y presentación de los estados financieros de la entidad con el fin de concebir los procedimientos de auditoría juzgados apropiados según las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno[5]. Una auditoría también comprende la valoración de la adecuación de las políticas contables empleadas, el carácter razonable de las estimaciones contables efectuadas por la dirección, así como una evaluación de la presentación de los estados financieros.

Opinamos que la evidencia de auditoría obtenida resulta suficiente y apropiada para fundamentar nuestra opinión.

Opinión

En nuestra opinión, los estados financieros de la agencia gubernamental ABC correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 20X1 han sido elaborados, en todos los aspectos significativos, conforme a *[Mencionar las normas de contabilidad aplicables: las normas internacionales de contabilidad aplicables al sector público, los principios contables generalmente admitidos en el país XYZ, etc.]*.

Informes sobre otras exigencias legales y reglamentarias

[El formato y el contenido de esta sección del informe de auditoría variarán según la naturaleza de otras obligaciones del auditor respecto de la elaboración de los informes.]

[En algunos ordenamientos, el auditor puede tener otras obligaciones de informar sobre cuestiones que se añadan a su obligación de emitir una opinión sobre los estados financieros, tal y como se describe en la NIA 700, párrafos 35-36 y A37-A38.]

[3] Los auditores pueden no mencionar el cumplimiento de las NIA salvo que se hayan seguido la NIA 200 y todas las demás NIA aplicables a la auditoría. Si mencionan el cumplimiento de las NIA, los auditores deben consultar la NIA 700 para formular una redacción más precisa.
[4] La redacción se adaptará en la medida necesaria en función de las normas o la orientación aplicadas.
[5] La redacción se revisará en la medida necesaria cuando deba expresarse una opinión sobre el control interno.

Informe de cumplimiento

[Nota: El formato y el contenido de esta parte del informe de auditoría variarán según las circunstancias y en función del mandato y otras obligaciones de presentación de informes que recaigan sobre la EFS].

Obligaciones de la dirección respecto del cumplimiento

Además de las obligaciones de elaboración y presentación de los estados financieros descritas anteriormente, la dirección deberá garantizar que las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes con las normas aplicables.

Obligaciones del auditor

Además de la obligación de emitir una opinión sobre los estados financieros descrita anteriormente, nuestras responsabilidades incluyen la obligación de emitir una opinión sobre si las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan, en todos los aspectos significativos, conformes con las normas aplicables. Esta obligación implica aplicar procedimientos para obtener evidencia de auditoría con vistas a determinar si los ingresos y gastos de la agencia se han ajustado a la finalidad marcada por el poder legislativo. Dichos procedimientos incluyen el análisis de los riesgos de incumplimiento significativo.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido es suficiente y apropiada para servir de base a nuestra opinión.

Opinión sobre cumplimiento

En nuestra opinión, las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables.

[Incluir las respuestas de la entidad auditada cuando corresponda, por ejemplo tras el apartado Opinión, de forma resumida en la sección “Respuestas de la entidad auditada”, o en forma de apéndice.]

[Incluir recomendaciones constructivas cuando corresponda, por ejemplo tras el apartado Opinión, de forma resumida en la sección “Recomendaciones”, o en forma de apéndice.]

[Firma del auditor]

[Fecha del informe del auditor]

[Dirección del auditor]

Apéndice 8 – Ejemplo de opinión con reservas respecto del cumplimiento

El presente ejemplo refleja la situación cuando se ha producido un incumplimiento de las normas, en particular de la legislación pertinente, y de los propósitos y finalidades marcados por el poder legislativo. El auditor ha establecido que los efectos son materiales, pero no generalizados. Las secciones introductorias del informe, así como las secciones posteriores a la opinión sobre cumplimiento, son idénticas a las del ejemplo que figura en el Apéndice 7.

..... *[secciones introductorias pertinentes del informe]*…..

Informe de cumplimiento

..... *[texto introductorio pertinente]*…..

Base para una opinión con reservas respecto del cumplimiento

Durante el ejercicio, la agencia gubernamental ABC recibió créditos del Ministerio de Educación para subvencionar objetivos de enseñanza nacionales. Nuestra auditoría puso de manifiesto que el gasto para el ejercicio incluyó una subvención de $10 millones a industrias extranjeras de alta tecnología.

Con arreglo a *[las normas reguladoras de la entidad auditada]*, la agencia gubernamental ABC no estaba facultada para conceder subvenciones a organizaciones extranjeras. El gasto en subvenciones abonadas a organizaciones extranjeras se destinó a finalidades distintas a las marcadas por el poder legislativo y, por tanto, no resultan conformes con las normas reguladoras.

Opinión respecto del cumplimiento

En nuestra opinión, salvo en el caso del gasto destinado a organizaciones extranjeras expuesto en el párrafo sobre la base para emitir una opinión referida al cumplimiento, en todos los aspectos significativos, las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes con las normas aplicables.

…….. *[secciones finales pertinentes del informe]*…..

Apéndice 9 – Ejemplo de opinión adversa respecto del cumplimiento

El presente ejemplo refleja la situación cuando se ha producido un incumplimiento de las normas, en particular de la legislación pertinente, y de los propósitos y finalidades marcados por el poder legislativo. El auditor ha establecido que los efectos son materiales y generalizados. Las secciones introductorias del informe, así como las secciones posteriores a la opinión sobre cumplimiento, son idénticas a las del ejemplo que figura en el Apéndice 7.

..... *[secciones introductorias pertinentes del informe]*…..…

Informe de cumplimiento

..... *[texto introductorio pertinente]*…..…

Base para una opinión adversa respecto del cumplimiento

Durante el ejercicio, la agencia gubernamental ABC abonó prestaciones sociales por un total de $500 millones. Los pagos en concepto de pensiones representaron el 90 % del total de las prestaciones sociales abonadas. Los estados financieros reflejan fielmente los importes pagados. Sin embargo, las insuficiencias identificadas en los controles ligados a los sistemas informáticos utilizados para abonar las pensiones revelaron que los pagos no se estaban efectuando a su debido tiempo con arreglo a *[Indicar la legislación pertinente relativa a las prestaciones sociales, los reglamentos, etc.]*. Esta insuficiencia puede tener como consecuencia la conculcación de los derechos a la prestación reconocidos por la ley a los pensionistas.

Opinión respecto del cumplimiento

En nuestra opinión, debido a la importancia de la cuestión señalada en el párrafo sobre la base para emitir una opinión adversa referida al cumplimiento, las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros no resultan conformes con las normas aplicables.

…….. *[secciones finales pertinentes del informe]*…..…

Apéndice 10 – Ejemplo de abstenión de opinión respecto del cumplimiento

El presente ejemplo refleja la situación cuando el auditor no ha podido obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada de la conformidad del gasto con las normas, en particular la legislación pertinente, y los propósitos y finalidades marcados por el poder legislativo. El auditor ha establecido que los efectos son materiales y generalizados. Las secciones introductorias del informe, así como las secciones posteriores a la opinión sobre cumplimiento, son idénticas a las del ejemplo que figura en el Apéndice 7.

..... *[secciones introductorias pertinentes del informe]*…..…

Informe de cumplimiento

..... *[texto introductorio pertinente]*…..…

Base para la abstención de opinión respecto del cumplimiento

Durante el ejercicio, la agencia gubernamental ABC recibió créditos del Ministerio de Educación para subvencionar objetivos de enseñanza nacionales. Nuestra auditoría puso de manifiesto que el gasto para el ejercicio, tal y como figura en los estados financieros, incluyó una subvención de $10 millones a un organismo de investigación privado. Esta subvención representaba el 90 % del gasto total en concepto de subvenciones para el ejercicio.

La evidencia de la que disponíamos para determinar si la subvención se abonó con arreglo a *[Indicar la legislación pertinente, los reglamentos, etc.]* era limitada. Debido a los daños ocasionados por el huracán, la agencia gubernamental ABC no pudo proporcionar documentación suficiente que permitiera demostrar que el organismo de investigación privado tenía derecho a recibir dichas subvenciones. No pudimos aplicar otros procedimientos satisfactorios para determinar si los pagos se abonaron ateniéndose a la legislación pertinente y se destinaron a las finalidades marcadas por el poder legislativo.

Abstención de opinión respecto del cumplimiento

Debido a la limitación del alcance descrita en el párrafo explicativo de la base para la abstención de opinión respecto del cumplimiento, no podemos formular una opinión sobre si las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes con las normas aplicables.

…….. *[secciones finales pertinentes del informe]*…..…

Apéndice 11 - Ejemplo de párrafo de énfasis y de párrafo sobre otros asuntos

En ciertas situaciones puede ser necesario dar detalles sobre determinados asuntos que no afectan a la opinión sobre el cumplimiento, por lo que se utilizan párrafos de énfasis y párrafos sobre otros asuntos tal y como se muestra en los ejemplos siguientes. Las secciones introductorias del informe, así como las secciones posteriores a la opinión sobre cumplimiento, son idénticas a las del ejemplo que figura en el Apéndice 7.

..... *[secciones introductorias pertinentes del informe]*…..

Informe de cumplimiento

..... *[texto introductorio pertinente]*…..

Opinión respecto del cumplimiento

En nuestra opinión, en todos los aspectos significativos las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros cumplen las normas aplicables.

Párrafo de énfasis

Llamamos la atención sobre la Nota xx de los estados financieros que explica la incertidumbre suscitada por la falta todavía de una decisión legal sobre la interpretación por la agencia de las exigencias de la legislación medioambiental en fecha xx.xx.20xx. Nuestra opinión sobre el asunto no está acompañada de reservas.

Párrafo sobre otros asuntos

Llamamos la atención sobre el cumplimiento por la agencia de las leyes sobre contratación pública en vigor a la fecha xx.xx.20xx. Las disposiciones de esta legislación contradicen las disposiciones de las leyes sobre contratación pública de fecha yy.yy.20yy, que se están aplicando en todos los ordenamientos de las partes que han intervenido en el acuerdo general sobre operaciones ZZZ, incluido el ordenamiento de la agencia ABC. Es necesario que el poder legislativo conceda más atención a esta cuestión para introducir las necesarias modificaciones a las leyes sobre contratación pública de fecha xx.xx.20xx.

…….. *[secciones finales pertinentes del informe]*…..

Apéndice 12 – Ejemplo de informe de auditoría sobre los estados financieros con una opinión de fiabilidad razonable sobre dichos estados y una conclusión de fiabilidad limitada respecto del cumplimiento

Las presentes directrices han sido redactadas para proporcionar orientaciones a los auditores del sector público que informen, en forma de opiniones de fiabilidad razonable, acerca del respeto de las normas por parte de una entidad. Sin embargo, según se explica en el texto principal de este documento, el mandato de algunas EFS limita la opinión de la auditoría de cumplimiento a una declaración por parte de los auditores del sector público sobre si han observado, en el desempeño de otras tareas de auditoría, que las operaciones se realizaron ateniéndose a las normas, o a una declaración de que no han observado, durante la auditoría, actos de incumplimiento de las normas.

El siguiente ejemplo de informe breve tiene sólo una finalidad ilustrativa y está destinado al reducido número de situaciones particulares en las que se proporciona una garantía limitada. Algunas EFS pueden utilizar un informe extenso en el que las constataciones se describen con más detalle en el texto principal del mismo, antes de la sección sobre la conclusión u opinión. El formato y contenido de la sección de opinión también puede variar en función del mandato específico de la EFS.

Informe presentado por la EFS de XXX

[Destinatario pertinente, por ejemplo, poder legislativo, Parlamento, etc.]

Informe sobre los estados financieros

Hemos auditado los estados financieros de la agencia gubernamental ABC, que comprenden la declaración de situación financiera a 31 de diciembre de 20X1, y la declaración de gestión financiera, la declaración de los cambios en los activos y el capital netos y la declaración de los flujos de tesorería para el ejercicio cerrado, así como un resumen de las políticas contables más importantes y otras notas explicativas.

Obligaciones de la dirección con respecto a los estados financieros

De conformidad con *[Indicar el título de las leyes y los reglamentos que establecen las obligaciones de la dirección]*, la dirección tiene la obligación de elaborar y presentar dichos estados financieros[6] con arreglo a *[Indicar las normas de contabilidad aplicables: las normas*

[6] La redacción se basa en la NIA 700 y los marcos de conformidad habituales en el sector público. En cuanto a la redacción relativa a los marcos de presentación fidedigna, véase la NIA 700.

internacionales de contabilidad aplicables al sector público, los principios contables generalmente admitidos en el sector público del país XYZ, etc.]. Esta obligación incluye la concepción, la implantación y el mantenimiento de controles internos necesarios para la elaboración y la presentación de estados financieros que estén libres de incorrecciones significativas, ya sea por fraude o error.

Obligaciones del auditor

Nuestra obligación es expresar una opinión sobre dichos estados financieros basada en nuestra auditoría, cuya realización se ajustó a lo dispuesto en *[Indicar las normas de auditoría aplicables: por ejemplo los Principios fundamentales de auditoría y Directrices de la INTOSAI, las normas internacionales de auditoría*[7]*, las normas de auditoría pública generalmente aceptadas en el país XYZ, etc.]*. Estas normas requieren de nuestra parte la observancia[8] de las exigencias deontológicas y una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantías razonables de que los estados financieros están libres de incorrecciones significativas.

Una auditoría implica la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los importes y los datos de los estados financieros. Los procedimientos seleccionados dependerán del juicio del auditor, que podrá consistir también en el análisis del riesgo de incorrecciones significativas de los estados financieros, ya sea por fraude o error. Al llevar a cabo dichos análisis del riesgo se tendrá en cuenta el control interno pertinente para la elaboración y presentación de los estados financieros de la entidad con el fin de concebir los procedimientos de auditoría juzgados apropiados según las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno.[9] Una auditoría también comprende la valoración de la adecuación de las políticas contables empleadas, el carácter razonable de las estimaciones contables efectuadas por la dirección, así como una evaluación de la presentación de los estados financieros.

Opinamos que la evidencia de auditoría obtenida resulta suficiente y apropiada para fundamentar nuestra opinión.

Opinión

En nuestra opinión, los estados financieros de la agencia gubernamental ABC correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 20X1 han sido elaborados, en todos los aspectos significativos, conforme a *[Indicar las normas de contabilidad aplicables: las normas internacionales de contabilidad aplicables al sector público, los principios contables generalmente admitidos en el país XYZ, etc.]*.

Revisión de cumplimiento

[7] Los auditores pueden no mencionar el cumplimiento de las NIA salvo que cuando se hayan seguido la NIA 200 y todas las demás NIA aplicables a la auditoría. Si mencionan el cumplimiento de las NIA, los auditores deben consultar la NIA 700 para formular una redacción más precisa.
[8] La redacción se adaptará en la medida necesaria en función de las normas o la orientación aplicadas.
[9] La redacción se revisará en la medida necesaria cuando deba expresarse una opinión sobre el control interno.

Además de nuestra auditoría de los estados financieros, hemos planificado y ejecutado una revisión de cumplimiento para emitir una conclusión de fiabilidad limitada sobre si las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables. La naturaleza, el tiempo y el alcance del trabajo sobre el cumplimiento fueron limitados si se comparan a los previstos para emitir una opinión de fiabilidad limitada sobre los estados financieros.

Obligaciones del auditor

Nuestra obligación es emitir una conclusión basada en la revisión efectuada. Nuestro trabajo se ajustó a lo dispuesto en los [Principios fundamentales de auditoría y Directrices para la auditoría de cumplimiento de la INTOSAI]. Estos principios requieren de nuestra parte la observancia de las exigencias deontológicas y una planificación y ejecución de la revisión destinadas a obtener garantías limitadas de que las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables.

Una revisión se limita básicamente a la aplicación de procedimientos analíticos y actividades de indagación, y por lo tanto proporciona menos garantías que una auditoría. No hemos llevado a cabo una auditoría, por lo que nuestra conclusión proporciona sólo garantías limitadas, acordes con el trabajo más limitado que hemos llevado a cabo en el contexto de la presente revisión sobre el cumplimiento.

Opinamos que la evidencia de auditoría obtenida resulta suficiente y apropiada para fundamentar nuestra conclusión.

Conclusión respecto del cumplimiento

Sobre la base de nuestro trabajo descrito en el presente informe, las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros que han llegado a nuestro conocimiento durante la auditoría, resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables. *[Otra propuesta de redacción: Además, sobre la base de nuestro trabajo descrito en el presente informe, nada de lo observado nos hace pensar que las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros no resultan conformes con las normas aplicables.]*

[Incluir las respuestas de la entidad auditada cuando corresponda, por ejemplo tras el apartado Opinión, de forma resumida en la sección “Respuestas de la entidad auditada”, o en forma de apéndice]

[Incluir recomendaciones constructivas cuando corresponda, por ejemplo tras el apartado Opinión, de forma resumida en la sección “Recomendaciones”, o en forma de apéndice]

[Firma del auditor]

[Fecha del informe del auditor]

[Dirección del auditor]

ISSAI 5000

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Introducción

Las instituciones internacionales son básicamente financiadas a través de las contribuciones o garantías de los estados miembros. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen un interés fundamental en el buen gobierno, la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones internacionales, y están convencidas de que buenos sistemas de auditoría, bien organizados e independientes, ayudan a mejorar y a hacer más transparente el control de esas instituciones, contribuyendo de este modo a su economía, eficiencia y efectividad.

Una definición ha sido establecida con el fin de describir los principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales:

> "Una institución internacional es una organización, establecida o no por un tratado, en la que dos o más Estados (o agencias gubernamentales u organismos con financiamiento público) son miembros, y cuyo interés financiero común es supervisado por un cuerpo directivo.
>
> El propósito de una institución internacional de esta naturaleza puede ser la obtención de cooperación internacional para el manejo de temas de carácter económico, técnico, social, cultural o humanitario. Esta co-operación pudiera ser en el ámbito del buen gobierno, seguridad, finanzas, investigación científica, medio ambiente, o la realización de proyectos técnicos, económicos, financieros o sociales conjuntos".

Los miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) consideran que la rendición de cuentas de una serie de instituciones internacionales puede ser mejorada, a fin de que cumpla con las normas actuales en materia de buen gobierno, y que las prácticas de auditoría podrían ser también substancialmente mejoradas. En muchos casos, las prácticas de auditoría existentes fueron establecidas años atrás, en una época en la que el foco de atención se centraba más en el éxito de establecer una cooperación internacional que en asegurar internamente un gasto prudente, efectivo y transparente del erario público. Como consecuencia, los mandatos y prácticas de auditoría están con frecuencia obsoletos, y la contabilidad y la auditoría están más dirigidas al proceso presupuestario, que a garantizar un gasto racional y transparente del dinero.

La INTOSAI considera que una auditoría externa efectiva es un factor decisivo para un buen gobierno, y que la posición privilegiada en la que se encuentran sus miembros permite contribuir a su logro. La INTOSAI en su conjunto así como sus miembros individuales están por consiguiente llevando a cabo la promoción de prácticas de auditoría que estimulen a la auditoría de las instituciones internacionales por parte de la comunidad de EFS, en razón de su experticia e independencia en la auditoría de regularidad y de gestión de los fondos públicos.

En el año 2001, la INTOSAI estableció un grupo de trabajo con el siguiente mandato:

“Reconociendo la importancia que las EFS le asignan al establecimiento y mantenimiento de una adecuada auditoría de los recursos administrados por las instituciones internacionales, el XVII INCOSAI acordó continuar el trabajo para el establecimiento de directrices sobre las prácticas de auditoría recomendadas para las instituciones internacionales, y una guía complementaria sobre la aplicación de las normas de auditoría a la auditoría de dichas instituciones.”

Los principios que, a continuación se presentan para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales fueron preparados por el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de las Instituciones Internacionales y presentados para su aprobación por el Congreso de la INTOSAI, el XVIII INCOSAI, en su encuentro en el año 2004. Los principios están concebidos para ser utilizados por las EFS, las instituciones internacionales y los representantes nacionales de dichas instituciones, así como por los gobiernos.

PRINCIPIOS PARA LAS MEJORES PRÁCTICAS DE AUDITORÍA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Para ser efectivas, las prácticas de auditoría de las instituciones internacionales deben asegurar que:

1. Todas las instituciones internacionales financiadas o mantenidas con fondos públicos deben ser auditadas por las EFS, a fin de promover un mejor gobierno, y una mayor transparencia y rendición de cuentas.

y que el auditor externo:

2. sea totalmente independiente en la realización de la auditoría,
3. tenga suficiente autoridad para llevar a cabo la auditoría, conforme a la mejor práctica de auditoría del erario público,
4. disponga de los recursos adecuados para realizar la auditoría,
5. tenga el derecho de informar sobre los resultados de la auditoría a los Estados miembros involucrados a través del cuerpo directivo,
6. se ajuste a las normas éticas y profesionales más relevantes,
7. sea designado de un modo abierto, honesto y transparente.

Comentario sobre las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales

Principio 1

Todas las instituciones internacionales financiadas o mantenidas con fondos públicos deben ser auditadas por las entidades fiscalizadoras superiores, para promover el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas

1.1 Una institución internacional es un cuerpo autónomo, responsable del establecimiento de sus propias normas y regulaciones, incluidas las mejores prácticas de auditoría. Las normas y regulaciones deben estar basadas sobre principios internacionalmente aceptados. Las instituciones internacionales varían en su constitución. Sin embargo, usualmente están constituidas conforme a las leyes internacionales como entidades legales que pueden contraer diversas obligaciones o compromisos de acuerdo a sus normas establecidas. Un cuerpo directivo conformado por representantes de todos (o de algunos) de los estados miembros es el que decide dichas reglas, entre las cuales figuran normas y regulaciones financieras relativas a la gerencia financiera, presupuesto y contabilidad, así como también a la auditoría. La gerencia lleva a cabo la administración diaria de las instituciones internacionales dentro del marco establecido por el cuerpo directivo.

1.2 Las prácticas de auditoría de las instituciones internacionales deben garantizar que la auditoría de la institución sea adecuada y se realice de manera económica, eficiente y efectiva. Estas prácticas deben reflejar al mismo tiempo los diferentes intereses legítimos de los estados miembros tales como, tratamiento preferencial a los países en desarrollo, de conformidad con las normas que rigen las instituciones internacionales.

1.3 La institución internacional y el auditor deben evaluar continuamente la evolución de la institución para determinar cuando se requiere un cambio en la práctica de auditoría. En caso de que el objetivo o la estructura de la institución internacional cambie substancialmente, la práctica de auditoría debe ser cuidadosamente evaluada y, en caso de que sea necesario, actualizada.

1.4 Las entidades fiscalizadoras superiores gozan de una posición privilegiada que les permite asesorar a las instituciones internacionales para mejorar el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto es consecuencia de su independencia estatutaria y de su larga tradición en proporcionar la misma garantía en el contexto nacional. Las EFS tienen asimismo experiencia en evaluar cuidadosamente la necesidad del público de recibir información sobre asuntos financieros. El valor agregado que obtiene además una institución internacional de una auditoría realizada por

una EFS proviene además del carácter integral de su trabajo, que cubre también aspectos relacionados con la gestión.

1.5 Normalmente es más efectivo que una sola EFS realice la auditoría. No obstante, a medida que la institución internacional crece, y particularmente cuando los estados miembros establecen programas de importancia, puede ser más conveniente que dos o más EFS miembros estén representadas. Como consecuencia, los estados miembros pueden decidir designar una junta de auditores para llevar a cabo la auditoría. Sólo en el caso de que la institución internacional sea muy grande sería razonable designar una junta de auditores generales, como sucede en el sistema de las Naciones Unidas.

1.6 Para la institución internacional, la designación de una EFS significa que la práctica de auditoría será bastante flexible y que las líneas de comunicación serán sencillas. La EFS en cuestión adquirirá un conocimiento substancial de la institución y el auditor será capaz de trabajar más o menos cómodamente, lo que significa que sólo se requerirá un entrenamiento limitado. Al mismo tiempo, la EFS será capaz de aplicar una amplia gama de habilidades y capacidades para asegurar que la auditoría tenga el máximo impacto posible.

1.7 Si dos o más EFS realizan la auditoría, sea bajo la forma de una junta de auditores o no, la práctica de auditoría puede ser todavía bastante flexible. Por lo demás, la institución se beneficiará con el aporte de diferentes perspectivas en la auditoría y el conjunto de auditores expertos será más amplio. Internamente, sin embargo, se consumirá cierta dosis de tiempo en la comunicación entre las EFS involucradas para asegurar que todas estén de acuerdo con los hallazgos. Por consiguiente, en el caso de que los estados miembros decidan formar una junta de auditores, el número de EFS debe ser relativamente pequeño, no más de tres o cuatro.

1.8 Algunas EFS tienen una amplia experiencia en auditoría de instituciones internacionales, mientras que otras tienen poca o ninguna. Debe por tanto estimularse la asociación de EFS con alto desarrollo y experiencia con otras, y vigilar que las regulaciones de las instituciones internacionales no la impidan.

Principio 2

El auditor externo debe ser totalmente independiente en la realización de la auditoría

2.1 El auditor externo de las instituciones internacionales debe ser libre para determinar el alcance, métodos y recursos necesarios para llevar a cabo la auditoría de las mismas.

2.2 El auditor debe ser independiente de la gerencia de la institución internacional.

2.3 El auditor no buscará ni recibirá instrucciones de un solo Estado miembro. Con frecuencia el auditor necesita discutir asuntos relativos a los riesgos de auditoría, la metodología a utilizar, etc., con la gerencia de la institución internacional y con los representantes del cuerpo directivo. No debe por tanto desestimularse esta forma de reunir la información necesaria, siempre y cuando las decisiones sobre la auditoría sean tomadas únicamente por el auditor.

2.4 Las normas y regulaciones financieras de la institución internacional deben incluir disposiciones que garanticen que el auditor sea designado por el cuerpo directivo y sea responsable sólo ante él.

2.5 Las reglas y regulaciones financieras de la institución internacional relativas a la auditoría externa deben garantizar que no se restringa la actividad del auditor en cualquier tarea que sea considerada necesaria para cumplir con el mandato de auditoría.

2.6 El auditor debe ser el único responsable de la realización de la auditoría, incluyendo lo relativo a su alcance y a los métodos escogidos.

2.7 Sólo el cuerpo directivo puede solicitarle al auditor la realización de una tarea adicional o específica de auditoría. Antes de aceptarla, el auditor debe asegurarse que dispone de los recursos adecuados para poderla llevar a cabo. Debe igualmente asegurarse de que la auditoría adicional o específica solicitada sea consistente con el mandato y la competencia propios de un auditor externo. Una vez que ha aceptado realizarla, el auditor debe determinar el alcance, metodología y recursos necesarios para la misma.

2.8 La independencia del auditor no debe ser constreñida por otros factores tales como falta de autoridad, recursos, mandato, derechos y obligaciones de informar, como será descrito posteriormente en los principios 3-5.

2.9 El auditor debe ser percibido como independiente. Esto implica que el auditor necesita ser objetivo en el manejo de los asuntos de auditoría y libre de intereses personales y de cualquier presión externa, basando sus conclusiones únicamente en la evidencia de auditoría obtenida de conformidad con las normas relevantes.

Principio 3

El auditor externo tiene suficiente autoridad para llevar a cabo la auditoría de conforme a la mejor práctica de auditoría de los fondos públicos

3.1 El cuerpo directivo es responsable de establecer sistemas eficaces que promuevan el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto implica garantizar que todas las cuentas sean revisadas por el auditor; establecer sistemas confiables de rendición de cuentas de los

recursos financieros otorgados, y mantener buenos sistemas de eficiencia y de valor por dinero, a fin de garantizar que los recursos sean bien gastados. La tarea del auditor es efectuar una evaluación independiente de estos sistemas, siempre y cuando quede claro que ni siquiera la mejor auditoría puede corregir una gerencia deficiente del sistema.

3.2 La institución internacional es responsable de preparar y presentar sus estados financieros. La tarea del auditor es revisarlos y emitir su opinión acerca de ellos.

3.3 El mandato de auditoría debe incluir auditorías de regularidad así como de gestión, y prever además la posibilidad de realizar auditorías especiales, como por ejemplo, auditorías ambientales. En este contexto deben aplicarse las normas de auditoría de la INTOSAI al igual que las mejores prácticas de auditoría generalmente aceptadas.

3.4 Las definiciones de la INTOSAI sobre auditoría de regularidad y auditoría de gestión están incluidas en el Anexo II que acompaña este documento. Para la obtención de los textos completos al respecto, consulte la página web de la INTOSAI (www.intosai.org).

3.5 Para resguardarse de una interpretación estrecha del mandato, el auditor necesita poder informar al cuerpo directivo sobre cualquier asunto que sea considerado como significativo.

3.6 El auditor y el personal de auditoría deben tener acceso irrestricto a cualquier información y al personal de la institución internacional que consideren necesarios para la realización de la auditoría.

3.7 El auditor debe estar autorizado para contratar los servicios de los especialistas y expertos que sean necesarios para realizar la auditoría.

3.8 El auditor externo debe evaluar el grado de confiabilidad que se le puede asignar a otros auditores, por ejemplo, en lo relativo a la auditoría interna.

Principio 4

El auditor externo tiene recursos adecuados para realizar la auditoría

4.1 La institución internacional debe proporcionar los recursos y equipos necesarios para realizar la auditoría de manera adecuada, y debe sufragar el costo total de la misma.

4.2 La institución internacional, en consulta con el auditor, debe establecer las previsiones presupuestarias formales adecuadas para los servicios de auditoría externos.

4.3 En el caso de que los costos de la auditoría por una u otra razón no estén totalmente cubiertos, el auditor informará cuerpo directivo acerca del costo total de la misma, a fin de promover la transparencia. Algunas EFS no están en condiciones de asumir el rol de auditores externos a menos que todos los costos estén totalmente cubiertos; otras, en cambio no pueden recibir dinero de una fuente distinta de su propio Estado o legislatura. Cualquiera que sea el caso, las normas y regulaciones de las instituciones internacionales no deben dar lugar a discriminaciones entre las EFS, basadas en las legislaciones nacionales respectivas.

4.4 Si el auditor considera que los recursos disponibles, bien sea en cantidad o en calidad, son insuficientes para llevar a cabo la auditoría, debe informar este hecho al cuerpo directivo, así como las consecuencias del problema y las posibles soluciones. Usualmente, en una situación competitiva, los asuntos relacionados con el presupuesto suelen resolverse al momento de la designación del auditor.

4.5 El auditor debe tener la oportunidad de presentar y discutir las necesidades presupuestarias con el cuerpo directivo de la institución, antes de la aprobación del presupuesto, especialmente cuando no se encuentra en una situación competitiva, o cuando se ha producido un cambio substancial de las condiciones originales.

Principio 5

El auditor externo tiene el derecho y la obligación de informar sobre los resultados de la auditoría a los Estados miembros involucrados, a través del cuerpo directivo

5.1 El auditor debe remitir un informe de auditoría sobre los estados financieros al cuerpo directivo.

5.2 El auditor remitirá informes al cuerpo directivo sobre asuntos financieros, sobre la auditoría de gestión y/o informes especiales sobre cualquier asunto que considere significativo.

5.3 El auditor debe informar al cuerpo directivo sobre el estado en el que se encuentra la implementación de sus recomendaciones previas por parte del gerente responsable de la misma.

5.4 El auditor debe informar al cuerpo directivo oportunamente.

5.5 El auditor debe incluir en todos sus informes las normas de auditoría que ha observado.

5.6 El auditor es el único responsable por el contenido del informe de auditoría. Antes de emitirlo, no obstante, debe remitirlo a la gerencia para sus comentarios al respecto.

5.7 El cuerpo directivo debe invitar al auditor a que presente su informe en una reunión preparada para tal efecto.

5.8 Los informes de auditoría deben estar disponibles al público. Las excepciones a esta regla deben estar basadas sobre criterios claros y relevantes, concernientes a información confidencial y clasificada.

5.9 Se debe estimular al cuerpo directivo para que envíe los informes de auditoría a las EFS de los Estados miembros a los fines de su información.

Principio 6

El auditor externo cumple con las normas éticas y profesionales relevantes

6.1 La auditoría de las instituciones internacionales deberá ser conducida de conformidad con las normas de la INTOSAI y otras normas de auditoría internacionales generalmente aceptadas, tales como las normas de auditoría de la IFAC, emitidas por la Federación Internacional de Contadores.

6.2 La conducta del auditor deberá estar en conformidad con el Código de Ética de la INTOSAI y con las demás normas profesionales generalmente aceptadas. Véase Anexo 1.

Principio 7

El auditor externo es designado de manera abierta, honesta y transparente

7.1 El auditor debe ser designado directamente por el cuerpo directivo, con independencia de la gerencia.

7.2 Todos los Estados miembros deben participar en el proceso de selección para garantizar que éste sea justo y transparente.

7.3 El proceso para la designación del auditor debe ser establecido por el cuerpo directivo e incluido en las normas y regulaciones financieras. Es indispensable que las futuras designaciones sean informadas oportunamente.

7.4 El cuerpo directivo debe determinar el tiempo que durará el auditor designado en sus funciones. Entre los factores que pueden influenciar el período de duración se encuentran los costos

y los beneficios que se derivan de un cambio de auditores, la disponibilidad de auditores y la complejidad de la institución a auditar. En muchos casos, la duración promedio de un auditor designado puede oscilar entre 4 y 8 años, lo que proporciona un balance razonable entre los costos que entraña la designación de un nuevo auditor y los beneficios que dicho cambio reporta.

7.5 No existe un procedimiento estándar para la selección de un nuevo auditor externo. Por consiguiente, se puede proceder a invitar a las EFS a que realicen la auditoría conforme a un orden específico de rotación. Puede también llamarse a las EFS de los Estados miembros de la institución internacional a auditar para que remitan sus ofertas de licitación. El proceso de selección, sin embargo, debe ofrecer igual oportunidad a todas las EFS involucradas, de ser designadas como auditor externo, así como garantizar la calidad de la auditoría. Los cuerpos directivos pueden desear establecer criterios de selección amplios y que estimulen a las EFS de los países en desarrollo a realizar la auditoría externa o a contribuir con la misma.

7.6 El cuerpo directivo debe establecer criterios amplios y claros para la selección del auditor. Los criterios de selección pueden incluir factores tales como competencia técnica y profesional para la auditoría en cuestión y sus costos, los cuales deben solicitárseles a las EFS que desean realizar la auditoría. La selección no debe basarse exclusivamente en los costos.

7.7 La institución internacional debe solicitar que las propuestas le sean remitidas conforme a un formato determinado. Esto significa que las licitaciones deben diseñarse de acuerdo a directrices y recomendaciones específicas. Estas directrices pueden incluir la forma de presentar los diferentes asuntos presupuestarios tales como, costos del personal permanente, del trabajo preparatorio en el país de origen, gastos de viaje, etc. Es importante destacar también que la competencia entre las EFS debe ser honesta y libre de cualquier tipo de imperfecciones innecesarias. Debe incluirse como parte de las directrices y, por consiguiente como parte de la evaluación de las propuestas, el principio de cobertura total de todos los costos.

7.8 Al momento de abrir la licitación mediante el llamado a las EFS para que presenten sus diferentes propuestas técnicas y financieras, la institución internacional, sus Estados miembros y las EFS involucradas, deben aplicar los estándares de buena práctica de adquisición o contratación.

7.9 Los candidatos para la realización de una auditoría deben tener un conocimiento y una experiencia amplios y extensos en auditoría y en el examen de las operaciones gubernamentales conforme a las normas de auditoría de la INTOSAI, y un buen dominio de uno de los idiomas de trabajo de la institución internacional a auditar.

ISSAI 5010

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Auditoría de las instituciones internacionales guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Indice

1 Introducción 4
1.1 Antecedentes 4
1.2 Resultados 5
1.2.1 Principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales 5
1.2.2 Definición y lista de las instituciones internacionales 5
1.2.3 Guía para las EFS 6

2 Promoción de los principios para las mejores prácticas de auditoría 8
2.1 Introducción 8
2.2 Beneficios de utilizar a las EFS como auditores externos 9
2.3 El rol de la EFS individual 9
2.3.1 En el contexto nacional 10
2.3.2 Como auditor de una institución internacional 11
2.4 El rol de un grupo de EFS 12

3 Preparación de las EFS como auditores externos 14
3.1 Introducción 14
3.2 La competencia legal/constitucional de la EFS 14
3.3 Preparación de la EFS 15
3.3.1 Políticas 15
3.3.2 Decisiones políticas 16
3.3.3 Marco legal 16
3.3.4 Normas profesionales y habilidades 17
3.3.5 Recursos adecuados 19
3.4 Información de las oportunidades de auditoría 20
3.5 Consideración de una asignación específica 21

4 Consejos prácticos y orientaciones sobre la auditoría 24
4.1 Introducción 24
4.2 Planificación 24
4.3 Evaluación del control interno 28
4.4 Pruebas/evidencias de auditoría 28
4.5 Análisis de los estados financieros 28
4.6 Informes de auditoría 29
4.7 Control de calidad 29
4.8 Evaluación de las prácticas de auditoría 29

1 Introducción

1.1 Antecedentes

Actualmente hay cientos de instituciones internacionales alrededor del mundo. Algunas son pequeñas con relativamente pocos miembros, mientras que otras son muy grandes con una membresía de carácter mundial.

Las instituciones internacionales son básicamente financiadas mediante contribuciones, garantías u otros fondos públicos provenientes de los Estados miembros. En cuanto tales, dichos fondos son parte de los presupuestos nacionales. Las entidades fiscalizadoras superiores tienen un interés fundamental en el buen gobierno, la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones internacionales, y están convencidas que buenos sistemas de fiscalización, independientes y bien organizados, contribuirán a mejorar y hacer más transparente el control de las instituciones internacionales, contribuyendo de este modo a su eficiencia, efectividad y economía.

Durante mucho tiempo, diversos temas relacionados con la fiscalización de las instituciones internacionales han formado parte de la agenda de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la cual ha estado de acuerdo con las recomendaciones emitidas en el:

- II INCOSAI en Bélgica (1956)
- III INCOSAI en Brasil (1959)
- IX INCOSAI – Perú (1977) “La Declaración de Lima” sobre las líneas básicas de la fiscalización
- X INCOSAI en Kenia (1980)

Los miembros de la INTOSAI consideran que la rendición de cuentas de numerosas instituciones internacionales no es totalmente conforme a las normas actuales relativas al buen gobierno, y que muchas prácticas de auditoría pueden ser mejoradas substancialmente. Las prácticas de auditoría fueron establecidas muchos años atrás, en una época en la que el foco de interés se centraba más en el éxito de la cooperación internacional, que en asegurar un gasto prudente, efectivo y transparente de los dineros públicos. Como consecuencia de esta situación, los mandatos y prácticas de auditoría con frecuencia son obsoletos, y la contabilidad y la auditoría están más bien dirigidas a reflejar las necesidades presupuestarias, que a garantizar un gasto racional y transparente.

La INTOSAI considera que un control externo efectivo es un factor decisivo para un mejor gobierno, y que sus miembros tienen una posición privilegiada que les permite contribuir al logro de este objetivo. La INTOSAI en su conjunto, y sus miembros individuales, han determinado, por consiguiente, promover las

prácticas de auditoría que estimulan la fiscalización de las instituciones internacionales por parte de la comunidad de EFS, reconociendo su experticia e independencia en la realización de auditorías de regularidad y de gestión de los fondos públicos.

Este tópico constituyó uno de los principales temas del XVII INCOSAI que se celebró en Seúl, Corea, en el año 2001.

1.2 Resultados

1.2.1 Principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales

El grupo de trabajo de la INTOSAI sobre auditoría de las instituciones internacionales ha propuesto los siguientes principios como principios esenciales para la realización de una auditoría efectiva de las instituciones internacionales:

Para ser efectivas, las prácticas de auditoría deben garantizar que:

1. Todas las instituciones internacionales financiadas o mantenidas con fondos públicos deben ser auditadas por las EFS, a fin de promover un mejor gobierno, y una mayor transparencia y rendición de cuentas.

y que el auditor externo:

2. es totalmente independiente en la conducción de la auditoría,
3. tiene suficiente autoridad para llevar a cabo la auditoría conforme a la mejor práctica de auditoría de auditoría de los fondos públicos,
4. dispone de los recursos adecuados para realizar la auditoría,
5. tiene el derecho de informar sobre los resultados de la auditoría (hallazgos) a los Estados miembros involucrados a través del cuerpo directivo,
6. se ajusta a las normas éticas y profesionales más relevantes,
7. es designado de modo abierto, honesto y transparente.

Estos principios están siendo presentados para su aprobación en el XVIII INCOSAI, en Budapest, Hungría, en el año 2004.

1.2.2 Definición y lista de las instituciones internacionales

El grupo de trabajo formuló la siguiente definición de las instituciones internacionales como guía para este trabajo:

Definición:

Una institución internacional es una organización, establecida o no por un tratado, en la que dos o más Estados (o agencias gubernamentales u organismos con financiamiento público) son miembros, y cuyo un interés financiero común es supervisado por un cuerpo directivo.

El propósito de una institución internacional de esta naturaleza puede ser obtener cooperación internacional para el manejo de temas de carácter económico, técnico, social, cultural o humanitario. Esta co-operación pudiera tener lugar en el ámbito del buen gobierno, seguridad, finanzas, investigación científica, medio ambiente o la realización de proyectos técnicos, económicos, financieros o sociales conjuntos.

El grupo de trabajo ha elaborado asimismo una lista de instituciones internacionales conforme a esta definición. Esta lista será presentada en el XVIII INCOSAI en Budapest y se pondrá a disposición del las EFS a través de la página web de la INTOSAI (www.intosai.org).

1.2.3 Guía para las EFS

Este documento tiene por objeto servir de guía para las EFS acerca del modo de promover el establecimiento de mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales, y preparar a las EFS para llevar a cabo dichas auditorías. Esta guía no es la copia o repetición de normas y directrices emitidas en otra parte, ni tampoco aspira proporcionar un resumen global de todos los asuntos que una EFS necesita considerar antes de tomar la decisión de realizar o no tales auditorías. Su objetivo es suministrar un marco para el futuro trabajo por mejorar las prácticas de auditoría y proveer una guía útil de carácter práctico para las EFS que tienen menos experiencia en la auditoría de las instituciones internacionales.

El documento está dividido en 3 capítulos:

Capítulo 2: proporciona orientación acerca del modo como las EFS pueden promover los principios recomendados para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales.

Capítulo 3: identifica los temas de importancia para la preparación de una EFS que desea realizar la auditoría de instituciones internacionales.

Capítulo 4: se refiere a las normas de auditoría más relevantes e identifica aquellos aspectos de la auditoría de las instituciones internacionales que pueden ser diferentes a los utilizados en las auditorías a nivel nacional.

Las pertinentes recomendaciones emitidas por la INTOSAI sobre este tema se encuentran enumeradas en un documento anexo.

2 Promoción de los principios para las mejores prácticas de auditoría

2.1 Introducción

La INTOSAI expresó en la Declaración de Lima de 1977 que:

1. "Las organizaciones internacionales y supranacionales cuyos gastos son cubiertos mediante las contribuciones de los países miembros, requieren de un control externo, independiente, similar al que se realiza a nivel de los países individuales.
2. Aun cuando este control debe ser adaptado a la estructura y a las tareas de la organización respectiva, debe concebirse conforme a lineamientos similares a los de las EFS de los países miembros.
3. Para garantizar la independencia de dicho control, los miembros de la institución auditora externa serán seleccionados entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores."

Una institución internacional es un cuerpo autónomo, responsable de establecer sus propias normas y regulaciones, entre las cuales se incluyen las prácticas de auditoría. Estas normas y regulaciones deben estar basadas sobre principios internacionalmente aceptados. Aun cuando su marco normativo y regulador varía, las instituciones internacionales, por lo general, están constituidas como entidades legales conforme a las leyes internacionales, y pueden adquirir compromisos de acuerdo a sus propias normas establecidas. Un cuerpo directivo conformado por representantes de todos (o de algunos) de los Estados miembros es el responsable de decidir dichas normas, entre las cuales figuran las normas y regulaciones financieras, que incluyen la gerencia financiera, los presupuestos, la rendición de cuentas, así como la auditoría. La gerencia es la responsable de llevar a cabo la administración regular de la institución internacional, dentro del marco de trabajo establecido por el cuerpo directivo.

La emisión de las normas y regulaciones en materia de auditoría, aun cuando es de especial interés para la INTOSAI y las EFS, está fuera de su área directa de influencia. No obstante, sobre los asuntos significativos en materia de auditoría es conveniente que ambas partes sean consultadas.

Para la INTOSAI y las EFS el camino a seguir es influenciar:

- al representante nacional de las instituciones; y
- a las instituciones mismas.

2.2 Beneficios de utilizar a las EFS como auditores externos

Al promover la adopción de los principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales, las EFS deben destacar los importantes beneficios que resultan de una auditoría realizada por miembros de la comunidad de la INTOSAI. Entre los puntos a destacar se encuentran:

- la independencia de las EFS con respecto a sus gobiernos dentro de sus países;
- la larga tradición y altos estándares en materia de honestidad de las EFS como instituciones;
- la considerable experiencia de primera mano de la comunidad de EFS en la realización de auditorías internacionales con los más altos estándares profesionales – por ejemplo, la mayoría de las instituciones internacionales son auditadas por EFS;
- las EFS son instituciones sin fines de lucro lo que les permite con frecuencia ofrecer servicios de auditoría a mejores precios;
- los sólidos vínculos que existen entre las EFS miembros de la INTOSAI;
- los mecanismos existentes dentro de la INTOSAI para el establecimiento de normas relevantes para la auditoría del sector público, y el intercambio de mejores prácticas en cada uno de los aspectos relativos al trabajo de auditoría en el sector público;
- la experiencia de las EFS en la realización de auditorías de gestión, además de las auditorías de los estados financieros;
- la disposición y capacidad de la comunidad de EFS para trabajar en asociación con países en vías de desarrollo.

El auditor externo es la única fuente de información del cuerpo directivo y de los estados miembros realmente independiente, capaz de determinar si la institución internacional lleva a cabo su gestión de manera eficiente, efectiva y económica para el alcance del fin para el cual fue establecida. Los miembros del cuerpo directivo de una institución internacional representan a los Estados miembros, a los “propietarios”. En razón de que los fondos asignados a dichas instituciones proceden de fuentes de financiamiento público, las autoridades nacionales son responsables de rendir cuenta acerca del uso de los mismos. La INTOSAI considera que la mejor manera de lograr un sistema transparente, que funcione bien, es empleando a las EFS para la auditoría de las mismas.

2.3 El rol de la EFS individual

Es responsabilidad del gobierno garantizar que los fondos confiados a las instituciones internacionales sean bien gastados y que se dé una adecuada rendición de cuentas acerca de los mismos. Como auditor del gobierno, toda EFS

debe asegurarse que las instituciones internacionales a las cuales éste proporciona contribuciones, suministren una rendición de cuentas apropiada acerca de las mismas. De no quedar satisfecha, la EFS puede informar a la gerencia y /o al Parlamento.

2.3.1 En el contexto nacional

En aquellos casos en los que una EFS nacional está auditando las contribuciones hechas por su gobierno a las instituciones internacionales, la EFS debe obtener de estas instituciones una garantía aceptable, en materia auditora, con respecto a la recepción de dichas contribuciones, y asegurarle a la agencia nacional que las proporcionó, que las mismas han sido utilizadas por la institución internacional en el propósito para el cual fueron otorgadas.

En la mayoría de las organizaciones internacionales, las normas financieras o de otro género exigen que los Estados miembros designen un auditor externo con un mandato claramente definido. Del trabajo de este auditor externo, los miembros de estas organizaciones esperan obtener garantías acerca del buen uso de sus contribuciones y en caso de que no estuvieran conformes con dicho trabajo y si fuere necesario, presentar sus críticas al respecto en la correspondiente reunión del cuerpo directivo. Usualmente, las EFS nacionales no tienen acceso directo a los registros de la organización o a los documentos de trabajo del auditor externo.

A fin de formarse una idea sobre la idoneidad de las prácticas de auditoría que existen en una organización internacional, la EFS puede recolectar información, bien sea como parte de su plan de auditorías anuales, bien sea mediante una auditoría especial sobre las contribuciones hechas a las instituciones internacionales. El siguiente paso consiste en estudiar los sistemas de rendición de cuentas, incluyendo las prácticas de auditoría externa de la institución, los requisitos en materia de informes establecidos por la institución internacional y sus miembros, los estados financieros, los informes anuales y los informes de auditoría emitidos, y el uso que hace de esta información la entidad ministerial o agencia nacional pertinente.

La evaluación de esta información conforme a los “Principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales” de la INTOSAI le permitirá a la EFS identificar las instituciones internacionales con una rendición de cuentas débil o insatisfactoria. Estas contribuciones pueden ser consideradas como áreas de alto riesgo en la auditoría y, si fuere el caso, deben ser informadas por las EFS.

Ejemplo de un programa de auditoría

En la auditoría de las transacciones internacionales y de los estados financieros:

- ientifique los miembros de la institución internacional a través del pago de las cuotas de membresía o de las contribuciones;
- evalúe el monto de la suma o la importancia de la institución;
- recolecte información sobre las prácticas de auditoría de la institución y compárelas con las mejores prácticas de la INTOSAI;
- recolecte el – o los últimos- informe(s) de auditoría así como los demás documentos e informes hechos por el auditor externo;
- recolecte las minutas del cuerpo directivo y/o de la reunión del comité financiero en el cual se examinaron los informes de auditoría;
- recolecte evidencia acerca del manejo de dichos informes por parte del (su) representante nacional;
- evalúe en qué medida la administración de dichas contribuciones ha sido realizada de conformidad con las regulaciones nacionales y en qué medida usted tiene suficiente evidencia que respalde sus conclusiones de auditoría;
    - si sus conclusiones son negativas, trate el asunto primeramente por los canales nacionales normales.

El objetivo de la INTOSAI y de sus miembros es mejorar la rendición de cuentas de las instituciones internacionales a través de mejores auditorías. Para lograr esto, los “Principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales” deben ser dados a conocer y difundidos en los ministerios y agencias de los representantes nacionales.

Normalmente, las EFS estarán en condiciones de asesorar a las instituciones nacionales pertinentes sobre la “buena práctica” en el área de la rendición de cuentas. Esto pudiera ser hecho a través de una acción individual, o posiblemente y con mayor impacto, en combinación con una auditoría como la descrita anteriormente.

2.3.2 Como auditor de una institución internacional

La EFS individual, en cuanto auditor externo de una institución internacional, desempeña un importante rol en la evaluación de las prácticas de auditoría existentes, y forma parte de su mandato el señalar las posibles debilidades en las prácticas de rendición de cuentas, dentro de las cuales se encuentran las prácticas de auditoría, y en caso de ser necesario, informar al cuerpo directivo sobre las deficiencias. Ver también el punto 4.8 de este documento.

Si la responsabilidad de la auditoría recae sobre una sola EFS, puede ser difícil para el solo Auditor ejercer alguna influencia sobre el cuerpo directivo y la gerencia para realizar los cambios en las prácticas de auditoría. Si el auditor no consigue obtener el apoyo para el cambio del marco de auditoría, existen diversas opciones para buscar apoyo tales como el Panel de Auditores Externos de las Naciones Unidas, antiguos auditores de la institución internacional y la INTOSAI. En estos casos, debe dársele la debida consideración a la confidencialidad de la información.

2.4 El rol de un grupo de EFS

Cambiar las prácticas de auditoría existentes en una institución internacional sin ser el auditor de la misma y sin apoyo es difícil. Tal y como está incluido en el ejemplo de un programa de auditoría en el punto anterior, contactar a otras EFS que compartan la misma preocupación puede ser una forma de llevarlo a cabo. En efecto, la acción co-ordinada de varias EFS para ejercer influencia sobre las autoridades nacionales y las instituciones internacionales puede hacer posible el mejoramiento de las prácticas de auditoría.

La realización de foros de auditores dedicados a la auditoría internacional para el intercambio continuo de información es importante. Ejemplos de tales foros son el Panel de auditores externos de las NU y el grupo informal de auditores externos para las instituciones internacionales con sede en Europa, EXAWINT. El Panel de las NU ha sido formalmente establecido por las NU para proporcionar asesoría sobre asuntos que afectan la auditoría de las instituciones de las NU –por ejemplo, sobre la aplicabilidad y el desarrollo de las Normas de Contabilidad de las NU. EXAWINT es la reunión de un grupo informal para intercambiar experiencias, sin ningún tipo de obligación formal en relación con las instituciones internacionales auditadas por sus miembros. Estos foros, sin embargo, están restringidos a los auditores involucrados en dichas auditorías. La INTOSAI ve la necesidad de realizar foros abiertos también a los representantes de las EFS que no forman parte de estos grupos, pero que tienen interés en la realización de estas auditorías. Las EFS interesadas deben consultarse entre sí con miras a establecer estos foros, por ejemplo, bajo la forma de seminarios o conferencias internacionales.

Algunas EFS tienen una amplia experiencia como auditores externos de diversas instituciones internacionales. Compartir sus experiencias con otras EFS puede constituir una contribución de gran beneficio para toda la comunidad de EFS. Esto sería además necesario para alcanzar el propósito de tener un mayor número de instituciones internacionales auditadas conforme a altos estándares. El intercambio de experiencias se puede realizar bajo la forma de asociaciones entre EFS y

mediante la participación activa en foros para el intercambio de información, como anteriormente se mencionó.

3 Preparación de las EFS como auditores externos

3.1 Introducción

De la lista de instituciones internacionales compilada por el grupo de trabajo pareciera que un número relativamente pequeño de EFS realiza las auditorías de las instituciones internacionales que utilizan regularmente a las EFS como sus auditores, y tienen por ello una gran cantidad de experiencia. Aquellas EFS con experiencia en este tipo de trabajo muy probablemente continuarán haciéndolo. Sin embargo, sería muy beneficioso para la comunidad de EFS si se aumentase el número de las EFS que realizan auditorías de las instituciones internacionales.

Existen diversos beneficios significativos para una EFS que lleva a cabo la auditoría de una institución internacional. Entre ellos se incluyen:

- desarrollo profesional de la EFS y de sus empleados a través de su participación en el escenario internacional;
- desarrollo profesional a través del trabajo conjunto con otras EFS (junta de auditores, asociación con otras EFS, etc);
- desafíos para los miembros del personal de la EFS;
- mayor conocimiento de las instituciones que reciben contribuciones de los presupuestos nacionales.

Existen posiblemente también numerosos desafíos:

- la necesidad de asegurar que el trabajo de auditoría internacional no afecte las prioridades nacionales;
- la necesidad de capacitación y desarrollo adicional del personal que lleva a cabo este trabajo;
- la necesidad de modificar los mecanismos de planificación del trabajo para incluir las necesidades y el programa de una auditoría internacional, por ejemplo, la presentación de informes y hallazgos de auditoría.

3.2 La competencia legal/constitucional de la EFS

Una EFS que esté considerando la posibilidad de asumir el rol de un auditor externo de una institución internacional debe asegurarse que dicho rol esté dentro de su mandato. Algunas EFS pueden no tener el mandato de realizar auditorías de las instituciones internacionales. Otras pueden tener restricciones en su legislación para la recepción de pagos por este tipo de trabajo.

El grupo de trabajo ha notado que algunas EFS consideran que pueden realizar auditorías de las instituciones internacionales siempre y cuando ello no se encuentre específicamente excluido en sus legislaciones. Puede además argumentarse, basados en la "Declaración de Lima" que la auditoría de las instituciones internacionales debe formar parte del mandato de una EFS.

3.3 Preparación de la EFS

Para aumentar el número de las auditorías de las instituciones internacionales realizadas por las EFS de manera permanente, la comunidad de instituciones superiores de control debe ser capaz de llevar a cabo auditorías de una alta calidad. Supuesto esto, debe haber igualdad de oportunidades para todas las EFS de los Estados miembros de una institución internacional de actuar como auditor externo. Puede suceder que las EFS interesadas en realizar este trabajo tengan que revisar sus habilidades y capacidades para hacerlo, y considerar cualquier otro asunto en materia legal o de ampliación de personal que pueda surgir de su participación en tales auditorías.

3.3.1 Políticas

Existen ciertas áreas con las cuales hay que ser especialmente cuidadoso para garantizar que la EFS pueda prestar los servicios de auditoría requeridos. Las EFS con experiencia en la auditoría de las instituciones internacionales muy probablemente conocen la mayoría de ellas, si no todas. No obstante, la siguiente guía puede resultarles de utilidad para afinar sus políticas y estrategias.

Es importante que:

- el trabajo de la EFS como auditor de una institución internacional esté basado sobre una decisión y un compromiso políticos firmes por parte del titular de la EFS;
- la EFS establezca un marco legal para dichas asignaciones, que clarifique su responsabilidad y la del personal encargado de la auditoría;
- la EFS adopte e implemente formalmente las normas relevantes y se asegure que posee las habilidades para llevar a cabo la auditoría de la institución internacional;
- la EFS garantice que tiene los recursos adecuados, tanto financieros como en cuanto al personal, para realizar la auditoría conforme a los estándares profesionales apropiados.

Estos aspectos serán comentados a continuación.

3.3.2 Decisiones políticas

La EFS requiere de un firme compromiso para realizar auditorías internacionales. También necesita incluir a otras partes interesadas tales como las autoridades presupuestarias. Para poder llevar a cabo dichas auditorías, la EFS deberá contar con las respectivas asignaciones presupuestarias previstas en los planes y presupuestos anuales y estratégicos. Algunas EFS, debido a limitaciones presupuestarias, pueden no estar en capacidad de realizar dichas auditorías si éstas no son totalmente remuneradas. Como parte de la planificación se debe igualmente determinar el grado de implicación de la EFS y el espectro de la auditoría, y se debe contar con suficientes recursos para capacitar y preparar al personal que va a tomar parte en ella.

Se recomienda que la EFS asuma la total responsabilidad de la auditoría, incluso en el caso en que ella proponga a determinadas personas como auditores. Sin embargo, *los Principios para las mejores prácticas de auditoría* no recomiendan prácticas de auditoría en las que se designen individuos en lugar de EFS como auditores. No obstante, el grupo de trabajo está consciente de que estas prácticas suelen existir. En el caso de que esto suceda, la EFS deberá impartir las instrucciones pertinentes al personal designado, y establecer un sistema de control de calidad que garantice su adhesión a las instrucciones dadas.

3.3.3 Marco legal

Las implicaciones legales que resultan de la designación de una EFS como auditor externo de una institución internacional pueden ser diferentes de las relacionadas con su trabajo a nivel nacional. Por esta razón se recomienda que las EFS que están considerando la posibilidad de asumir auditorías a nivel internacional examinen cuidadosamente las implicaciones y consecuencias legales que pueden surgir de las mismas.

Responsabilidades por incumplimiento del deber

El grupo de trabajo no está al tanto de ningún caso donde las EFS o miembros de su personal actuando como auditores externos de las instituciones internacionales hayan sido llevados a los tribunales. No obstante se ha dado un aumento de los litigios contra firmas auditoras del sector privado. Las EFS deben estar en conocimiento de esta situación, mas no deben descorazonarse por ello al momento de considerar la responsabilidad de asumir tales auditorías.

En algunos países las legislaciones nacionales relativas a las EFS pueden otorgar inmunidad a la EFS y a su personal con respecto a cualquier tipo de proceso legal que pueda surgir en el desempeño de sus obligaciones oficiales. Dependiendo de las legislaciones, dicha inmunidad pudiera cubrir también sus trabajo de auditoría para una institución internacional.

La responsabilidad de la EFS como empleadora de auditores

Usualmente, el personal de la EFS que trabaja en auditorías en el exterior debe ser considerado como empleado de la EFS mientras trabaja afuera, y como tal debe percibir todos los beneficios que le corresponden mientras realiza dichos trabajos. Sin embargo, en determinadas circunstancias, especialmente cuando se trata de asignaciones a largo plazo, la responsabilidad de la EFS al respecto no es tan clara.

En la mayoría de los casos, la EFS como empleadora será la responsable de su personal asignado en auditorías internacionales. El personal que realiza este trabajo de auditoría puede estar trabajando a tiempo parcial o completo en otros países. La EFS, por la tanto, deberá considerar qué otros términos y condiciones aplican para estos casos. Deberá igualmente considerar otros aspectos tales como seguridad de su personal y procedimientos a utilizar en caso de emergencias. Es conveniente que estos aspectos adicionales, así como los deberes y responsabilidades de cada parte, queden reflejados en un acuerdo o contrato entre la EFS y el personal en cuestión.

Ejemplos de aspectos que podrían ser incluidos en un acuerdo o contrato con un miembro del personal que esté realizando una auditoría internacional.:

- una descripción/referencia del trabajo a realizar durante la asignación;
- la obligación del auditor de realizar el trabajo conforme a las normas establecidas y con el debido cuidado, etc.;
- las responsabilidades a cumplir;
- los requisitos que deben llenar los informes de la EFS (incluyendo los requisitos de control de calidad);
- los beneficios que corresponden al personal (salario, per diem –viáticos diarios-, seguro, reembolso de costos, etc.).

3.3.4 Normas profesionales y habilidades

Las EFS deben adoptar e implementar formalmente las normas pertinentes relativas al trabajo internacional. Las instituciones internacionales pueden exigir que las auditorías sean realizadas de conformidad con las normas de auditoría de la INTOSAI y/o de la IFAC.

Las referencias a las normas y los comentarios adicionales sobre sus aplicaciones en un contexto internacional están incluidos en el capítulo 4 de este documento.

Las EFS que se inician en la auditoría de las instituciones internacionales es conveniente que comiencen con auditorías a instituciones más pequeñas. Pueden, asimismo, trabajar conjuntamente con EFS más experimentadas. Estas últimas deben examinar si están preparadas para asumir este rol.

De manera general, las calificaciones y habilidades que requiere el personal involucrado en la auditoría de una institución internacional son las mismas que se necesitan para cualquier otra auditoría de dimensión y complejidad comparable. Entre los factores adicionales a considerar en la selección del personal para estas auditorías están:

- el nivel de dominio del idioma que se requiere;
- la habilidad para trabajar solo en el exterior y en ambientes culturales diferentes;
- el conocimiento y la experiencia de trabajar conforme a las normas de auditoría internacionales cuando así sea requerido.

Se debe además considerar la forma de preparar al personal calificado que sea necesario. Algunas EFS organizan talleres para su personal involucrado en asignaciones de auditorías internacionales. En el caso de EFS con poca o ninguna experiencia en este tipo de auditorías, se recomienda buscar la ayuda de EFS más experimentadas. Al organizar los talleres, es conveniente considerar también la posibilidad de involucrar a la institución internacional en cuestión. En el caso de auditorías conjuntas es recomendable invitar a los delegados de la otra EFS.

Puntos típicos a considerar en la preparación de los talleres:

Aspectos funcionales de la auditoría

- Planificación estratégica (estructura organizacional de la institución internacional [cuerpos directivos; secretaría]; principales hallazgos en auditorías anteriores; cambios o implementación de nuevos sistemas; procesos de contabilidad; indicadores de fraude y error; otros indicadores de riesgo identificados, cierre de cuentas; áreas de trabajo y objetivos de auditoría relacionados con la misma; revisión de los estados financieros; necesidad de especialistas, confiabilidad de la auditoría interna).
- Planificación y ejecución detallada (requisitos para los documentos de trabajo de auditoría; preparación de los archivos de auditoría electrónicos).
- Informes (estructura del informe en la institución internacional; fechas de entrega; redacción de informes y protocolos de los e-mail; registro de informes).

Aspectos operacionales de la auditoría

- Revisión de auditoría previas y mejoras sugeridas.
- Resultados de las encuestas en relación a la satisfacción de la institución internacional y de las partes interesadas, y mejoras sugeridas.
- Resultados de las revisiones de calidad y mejoras sugeridas.
- Evaluación de la gestión.
- Desafíos típicos del ambiente internacional.
- Ejercicios para integrar al equipo y énfasis en las fortalezas.
- Información previa a solicitar de la institución internacional.
- Aspectos logísticos relacionados con las auditorías conjuntas.
- Preparación final – organización logística.

3.3.5 Recursos adecuados

Antes de asumir la realización de auditorías de las instituciones internacionales, la EFS debe asegurarse que dispone de los recursos adecuados, tanto financieros como humanos, para llevar a cabo la auditoría, de acuerdo a los estándares profesionales apropiados.

Independientemente de la dimensión de la auditoría, la EFS debe asegurarse que cuenta con suficiente personal calificado disponible durante los períodos de trabajo pertinentes, incluso si estos coincidieran, como de hecho sucede con frecuencia, con los períodos de mayor actividad a nivel de la auditoría nacional. Con frecuencia, el personal de la EFS deberá asistir a reuniones antes o después de la auditoría, por ejemplo, para presentar los hallazgos al cuerpo directivo.

Una EFS con poca experiencia en auditorías internacionales o con recursos limitados para realizar dicho trabajo puede, sin embargo, tomar parte en los mismos, mediante su asociación con una o más EFS, preferiblemente con mayor experiencia, a fin de que los recursos unidos de todas sean suficientes. Una EFS interesada en este tipo de asociaciones, de manera general o con relación a una auditoría específica, debe informarlo a través de sus contactos internacionales con otras EFS.

La INTOSAI considera que el principio de cobertura total de los costos debe ser respetado por las EFS que compiten por una asignación. Hoy en día, sin embargo, no todas las instituciones internacionales cubren la totalidad de los costos. Con frecuencia, los salarios no son cubiertos. La comunidad de EFS tendrá, entonces, que hacer un considerable esfuerzo para corregir esta situación. Ciertos costos preparatorios, empero, difícilmente serán cubiertos por la institución internacional. La capacitación en general, usualmente deberá ser cubierta por la EFS como parte del desarrollo general de su capacidad y competencia internas. No obstante, la capacitación relativa a una determinada asignación deberá formar parte de los honorarios de la EFS. En caso de que los costos no sean totalmente cubiertos, las EFS deben mantener registros de los costos efectuados, a fin de incluirlos en su informe de auditoría, de conformidad con los *principios de mejores prácticas de auditoría.*

3.4 Información de las oportunidades de auditoría

En el XVII INCOSAI, en Seúl, algunas EFS mostraron preocupación por no haber sido informadas acerca de las oportunidades de ser designadas y de realizar auditorías de las instituciones internacionales. Se han dado casos en los que cuerpos nacionales de auditoría interna han sido designados como auditores externos, luego de haber sido propuestos por representantes nacionales, sin consultar a la EFS. En otras oportunidades, las EFS han sido recomendadas por sus gobiernos sin habérseles informado previamente.

A fin de evitar el surgimiento de estas situaciones en el futuro, se proponen los siguientes pasos prácticos:

- establecer una lista completa de todas las instituciones internacionales de las cuales el país es miembro;
- contactar a los funcionarios de la administración nacional que forman parte de los cuerpos directivos de las instituciones, a fin de conocer cuándo se abrirán los procesos para la designación de auditores externos y la naturaleza del proceso de selección;

- notificar al representante nacional acerca del interés que tiene la EFS en ser tomada en cuenta en las futuras designaciones;
- efectuar un seguimiento activo de las oportunidades cuando éstas surjan.

Como un medio adicional para mantener a las EFS informadas acerca de las oportunidades que existen para realizar auditorías internacionales, se puede ampliar y mantener regularmente actualizada la lista de instituciones internacionales elaborada por el grupo de trabajo, a los efectos de estar al día en cuanto a los detalles de las próximas designaciones. Esta lista podría publicarse en la página web de la INTOSAI.

3.5 Consideración de una asignación específica

La decisión de aceptar una asignación como auditor externo de una institución internacional o de participar en una licitación a tal efecto, es algo que debe ser considerado cuidadosamente por cada EFS.

No existen procesos estándares para la selección de un nuevo auditor externo de una institución internacional. Con frecuencia, será responsabilidad del personal ejecutivo de la institución el diseño y la implementación del proceso de selección. En algunas instituciones puede suceder que las EFS interesadas sean invitadas a realizar la auditoría según un orden específico de rotación. Otras instituciones pueden hacer una invitación formal a todas las EFS de los Estados miembros para que remitan sus ofertas en un proceso de licitación.

Sucede, cada vez con más frecuencia, que al momento de abrir el proceso de licitación para la auditoría, la institución internacional realiza la selección de manera análoga a la que utiliza en sus procesos normales de abastecimiento. Esto puede dar lugar a la solicitud de los detalles técnicos que sirven de soporte a la documentación y a la presentación separada de los costos.

Antes de aceptar ser nominada o de remitir su oferta en la licitación para una auditoría, la EFS debe:

- Considerar si tiene la capacidad y las habilidades técnicas para realizar la auditoría –deberá tomar en cuenta el tiempo probable de duración de la misma, el número de personas que necesita y sus calificaciones, y las habilidades idiomáticas requeridas. Al momento de hacer esta consideración puede ser útil disponer de información referente a la institución, tal como informes anuales, presupuestos, informes previos de auditoría, etc., suministrada por el representante nacional dentro de la misma.

- Identificar los probables costos de la auditoría y determinar si estos costos serán o no cubiertos totalmente por la institución. Usualmente, sólo será posible preparar una estimación de costos mediante el desarrollo de un plan general de cómo se realizará la auditoría si la EFS fuera nominada o seleccionada. Dichos planes deberán incluir, como mínimo, el tipo de trabajo de auditoría que será requerido (por ejemplo, si la auditoría será tanto de regularidad como de gestión), los lugares que el auditor deberá visitar (por ejemplo, la sede principal y las oficinas regionales) y cualquier otra visita adicional que sea necesaria para presentar los planes e informes de auditoría.

- Considerar si será o no apropiado llevar a cabo la auditoría en asociación con otras EFS. Al respecto, se aboga por una actitud positiva de parte de las EFS, a fin de que incluyan a otra EFS menos experimentada en las auditorías, y de informar a las EFS acerca de esta buena disposición, a través de sus contactos internacionales. Estos acuerdos deben ser explícitamente mencionados en la documentación que acompaña la oferta de licitación al momento de asumir una nueva asignación.

Cuando una EFS debe presentar una propuesta de licitación formal de auditoría, la institución que ha abierto el proceso de licitación debe especificar detalladamente la información que necesita. La EFS debe asegurarse que presenta toda la información solicitada y que ésta cumple con las condiciones especificadas. Así, por ejemplo, presentar los costos separados de los aspectos técnicos.

Claramente, corresponde a cada EFS determinar la forma de presentar sus ofertas para llevar a cabo la auditoría. No obstante, en el cuadro que a continuación se presenta, se incluyen algunos ejemplos de la documentación que usualmente se suelen incluir en las ofertas de licitación, que pudieran ser de interés para las EFS que no han participado previamente en tales licitaciones.

Ejemplos de documentación:

- un resumen ejecutivo de las razones claves para seleccionar a la EFS para la auditoría;
- detalles de la legislación nacional que garantiza la independencia de la EFS;
- el currículum vitae del personal propuesto por la EFS para la auditoría;
- las habilidades profesionales adicionales con las que cuenta para la auditoría;
- descripción de las actividades nacionales e internacionales de la EFS que incluya el tipo de auditorías realizadas y las especialidades en materia de auditoría que pudieran ser de utilidad para la institución internacional o que pudieran ser adaptadas a sus necesidades;
- una copia del último informe anual de la EFS;
- una descripción del enfoque de auditoría, del nivel profesional y del número de personas que va a participar en la misma;
- la composición del equipo en cuanto a la diversidad de habilidades para llevar a cabo la auditoría financiera y/o de gestión;
- indicación de la naturaleza, alcance y tiempo estimado para las solicitudes de información, incluyendo el acceso a los papeles de trabajo de auditoría del anterior auditor. Esto debe hacerse de conformidad con las normas de auditoría internacionalmente reconocidas. Más aún, debe poder contarse con la co-operación del auditor saliente en cuanto al suministro de la información que requiere el auditor entrante;
- amplio dominio de uno de los idiomas oficiales de la organización. En caso de que la institución tenga varias lenguas oficiales, debe indicarse el nivel de excelencia en al menos una de ellas;
- estimaciones del número total de días/semanas/meses de trabajo anual para la auditoría financiera y/o de gestión;
- honorarios propuestos indicando si incluyen salarios, costos de manutención y de viaje;
- disposición del posible candidato a auditor a suministrar cualquier otra información o aclaración que pueda ser requerida durante el proceso de selección.

Normalmente, las condiciones para una asignación de auditoría serán consecuencia de las normas y regulaciones financieras de la institución internacional y de la oferta de auditoría hecha por la EFS. Se recomienda que las EFS elaboren una carta de compromiso conforme a las especificaciones establecidas en las normas de auditoría internacional.

4 Consejos prácticos y orientaciones sobre la auditoría

4.1 Introducción

Todas las auditorías de las instituciones internacionales deben ser realizadas de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas. Las normas más relevantes para la auditoría financiera son las normas de la INTOSAI y las normas de la IFAC.

El Código de Ética de la INTOSAI y las normas de auditoría se pueden encontrar en la página web de la INTOSAI, http://www.intosai.org. La página web de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) es http://www.ifac.org. Las normas de la IFAC están siendo actualizadas de manera permanente. Es por consiguiente importante para la EFS y para el auditor mantenerse al día acerca de los cambios más importantes.

Las normas de auditoría para las auditorías de gestión están siendo presentadas para su aprobación en el XVIII INCOSAI, en Budapest, en el año 2004.

Como las normas de auditoría son bien conocidas por las EFS, este documento sólo hará referencia a sus párrafos más relevantes y destacará adicionalmente aquellos aspectos que más pueden diferir del trabajo que tradicionalmente efectúan las EFS y su personal.

Puede ser conveniente reiterar la importancia de la independencia del auditor concretamente, en este contexto, su independencia de la EFS nacional. En general, las normas y regulaciones de las instituciones internacionales resultan del entendimiento entre las mejores prácticas que existen en diversas naciones. El auditor debe tener presente que la mejor práctica a nivel nacional no necesariamente es compatible con las normas y regulaciones propias de una determinada institución internacional.

Esta sección asume que la asignación de auditoría ha sido aceptada por la EFS y que el personal ya ha sido designado y por lo tanto el trabajo debe comenzar.

Si la tarea del auditor es compartida con auditores de otras EFS, quienes ya se encuentran en el lugar de la auditoría, será más fácil iniciar el trabajo por cuanto ya tendrán la mayor parte de información general y de los antecedentes de la institución. Esto pudiera suceder en el caso de una junta de auditores.

4.2 Planificación

Normas de la INTOSAI, párrafo 3.1, Planificación
Normas de la IFAC, ISA 300-320

La fase de planificación es la fase más exigente para una EFS que va a realizar la auditoría de una institución internacional. La mayoría de las asignaciones de

auditoría que tienen lugar en el propio país tienen una historia conocida y se realizan en un medio con el que se está familiarizado. Éste no es usualmente el caso cuando se realiza por primera vez la auditoría de una institución internacional y puede ser necesario prever tiempo y recursos extras en el primer año.

Entre los aspectos de la fase de planificación que requieren una cuidadosa consideración se encuentran:

Conocimiento de la institución
Cierta información general y antecedentes de la institución internacional se han recogido durante el proceso de designación. Otra información puede no estar disponible hasta tanto no se haya hecho la apertura formal de la auditoría.

Entre la información clave a recolectar se incluyen:

- Documentos acerca de la fundación e inicios de la institución
- Normas y regulaciones financieras
- Presupuestos y estados financieros de años anteriores
- Informes y minutas del cuerpo directivo
- Informes de auditoría

Usualmente estos documentos básicos se pueden encontrar en la página web de la institución internacional, pero si éste no fuera el caso, deberán obtenerse directamente de la institución.

Historia de la auditoría de la institución
Los informes anteriores de auditoría pueden indicar asuntos que requieren de un seguimiento en el año en curso, y pueden también proporcionar información adicional acerca de la institución internacional desde la perspectiva del auditor.

No todos los asuntos que surjan durante la auditoría quedarán necesariamente reflejados en el informe formal de auditoría. Otras posibles fuentes de información sobre dichas materias así como sobre la planificación son:

- Discusiones al momento de la entrega con el auditor previo
- Comunicaciones de la gerencia
- Informes de auditoría interna
- Reuniones con el personal clave involucrado en el trabajo de auditoría, por ejemplo, el director de finanzas y/o otros gerentes generales.

Proceso de entrega
El nuevo auditor debe organizar la entrega formal de la auditoría por parte del auditor previo. Esto puede ser menos importante cuando la auditoría es llevada a cabo por una Junta de Auditores y cuando algunos de los miembros que permanecen en la Junta tienen un buen conocimiento de la institución. El auditor previo debe disponer de un conocimiento general de la institución, de sus costumbres y prácticas, lo cual no necesariamente se encuentra documentado. Sería, por tanto, muy conveniente tener una reunión con el auditor anterior.

El Panel de Auditores Externos de las NU ha establecido directrices adicionales en cuanto a las prácticas de entrega (ver siguiente cuadro).

El Panel de Auditores Externos de las NU - directrices para las prácticas de entrega:

"En caso de que una asignación de auditoría sea transferida de un Auditor Externo a otro, es responsabilidad compartida de ambos auditores garantizar que dicha entrega se haga sin tropiezos. Una vez designado oficialmente, el auditor sucesor tomará contacto con su predecesor, a fin de organizar el proceso de entrega. La Organización deberá estar al tanto del mismo.

El auditor predecesor debe compartir información con el sucesor al menos sobre los siguientes aspectos:

- Enfoque y estrategia de auditoría;
- Áreas auditadas durante los pasados períodos financieros y programa de trabajo para el actual período;
- Decisiones importantes tomadas sobre asuntos de auditoría;
- Comunicaciones a los comités de auditoría o a otros comités con autoridad equivalente, con relación a fraudes o actos ilegales cometidos por la Organización, si los hubiere;
- Desacuerdos con la Organización en cuanto a principios de contabilidad, procedimientos de auditoría y otros asuntos significativos, si los hubiere; y
- Asuntos de auditoría no resueltos y cualquier otro que pudiera tener un impacto importante sobre futuras auditorías, si los hubiere.

La entrega formal de uno a otro auditor debe hacerse en una fecha mutuamente acordada. En cuanto a la información general y antecedentes, el auditor sucesor deberá contar por lo menos con los siguientes documentos:

- Comunicaciones gerenciales y, de ser aplicable, observaciones emitidas en materia de auditoría y respuestas recibidas al respecto;
- Listas que recapitulen las áreas cubiertas por la auditoría y las oficinas externas visitadas, si las hubiere; y
- Documentación relevante sobre materias de auditoría no resueltas, que pudieran tener algún impacto sobre futuras auditorías, si las hubiere.

Se estimula al auditor predecesor a proporcionar acceso a los papeles de trabajo en relación a solicitudes específicas.

Un registro formal de la entrega que contenga una lista de los documentos entregados y de la información oralmente transmitida será preparado y guardado en archivo por parte de ambos auditores".

El grupo de trabajo considera que estas directrices deben aplicarse igualmente a otras auditorías internacionales. En el caso de que auditores privados hayan hecho previamente la auditoría de la institución internacional, el proceso de entrega debe realizarse de conformidad con las normas de auditoría pertinentes.

Preparación de un plan de auditoría y de un cronograma
De conformidad con la mejor práctica, el auditor necesita preparar un plan de auditoría y un cronograma. Estos deben ser discutidos y acordados con la gerencia de la institución internacional.

Debido al acceso limitado a la información disponible antes de asumir formalmente la auditoría, la planificación del primer año debe ser más flexible en cuanto a la asignación de recursos y debe prever la satisfacción de actividades imprevistas que puedan surgir a raíz de los hallazgos de auditoría, tal y como trabajo adicional.

Evaluación de riesgos y de recursos materiales
El auditor debe evaluar los riesgos y los recursos materiales de acuerdo con los estándares establecidos en base a la naturaleza de la institución auditada.

El proceso de evaluación de riesgos no diferirá mucho del que se utiliza en las asignaciones nacionales. Sin embargo, pueden surgir riesgos adicionales a considerar como la falta de pago de las contribuciones de los Estados miembros, problemas en cuanto al cambio de moneda; pensión y otras responsabilidades relativas al personal.

Para determinar los recursos materiales, las EFS deben evaluar si existen factores particulares que deben ser tomados en cuenta. Tal y como ocurre con las cuentas gubernamentales, pueden haber terceros que utilizan la información contenida en los estados financieros, como sería el caso de los Estados miembros. Pueden ocurrir también situaciones en las que una institución internacional solicite préstamos. En consecuencia, las EFS deben evaluar si los asuntos que no son de carácter monetario serán considerados como materiales por los cuerpos directivos y los Estados miembros. Por ejemplo, en algunas instituciones internacionales, los Estados miembros con retrasos en sus contribuciones pueden no tener derecho a voto durante las reuniones del cuerpo directivo. Al determinar los recursos materiales, las EFS deberán considerar el propósito y los objetivos de la institución internacional, y prestar particular atención a la opinión del cuerpo directivo en cuanto al plan de trabajo y al presupuesto de la institución internacional. Esta revisión puede también indicar la necesidad de auditorías de gestión especiales.

Comunicación con la entidad auditada
Es esencial que el auditor no sólo sea independiente de la institución y de la gerencia, sino que además sea visto como tal. No obstante, para facilitar la auditoría y la aceptación de los hallazgos y recomendaciones de auditoría es importante establecer una comunicación efectiva, tanto con la administración como con el cuerpo directivo de la institución.

La comunicación y el informe final de auditoría serán siempre por escrito. El auditor es el único responsable del contenido del informe. Antes de remitirlo, debe someterlo a la consideración de la gerencia para sus comentarios.

Siempre será más fácil para la administración/gerencia aceptar e implementar los hallazgos y recomendaciones de auditoría, si estos han sido previamente discutidos con ellos. Algunas de estas discusiones pueden realizarse a nivel informal.

Auditorías adicionales
El trabajo de planificación puede poner de manifiesto áreas en las que se deben realizar auditorías de gestión. Estas deben ser incluidas dentro de las auditoría a efectuar en el año en consideración o en años ulteriores. Dichas auditorías pueden necesitar recursos adicionales, los cuales deberán ser acordados con el cuerpo directivo, como parte de las estimaciones presupuestarias de la institución internacional.

4.3 Evaluación del control interno

Normas de la INTOSAI, párrafo 3.3, Examen y evaluación del control interno.
Normas de la IFAC ISA 400-402

4.4 Pruebas/evidencias de auditoría

Normas de la INTOSAI, párrafo 3.5, Pruebas de auditoría
Normas de la IFAC ISA 500-580

No existen asuntos específicos a tratar en cuanto a la aplicación de estas normas a las instituciones internacionales: el trabajo en ellas es equivalente al que se realiza en las auditorías nacionales. En lo que respecta a la auditoría de gestión, el campo de trabajo es más o menos el mismo.

4.5 Análisis de los estados financieros

Normas de la INTOSAI, párrafo 3.6, Examen de las cuentas
Normas de la IFAC ISA 700-720

El formato y los contenidos de los estados financieros de las instituciones internacionales con frecuencia serán distintos a los de las cuentas nacionales y dependerán de:

- la naturaleza y el propósito de la organización;
- el tipo de contabilidad (si es acumulativa);
- las normas de contabilidad utilizadas;
- las solicitudes de información específica hechas por el cuerpo directivo a lo largo de los años.

Para algunas instituciones internacionales los estados financieros y la documentación anexa son bastante extensos debido a los intereses y solicitudes específicos del cuerpo directivo en el transcurso de los años.

El auditor externo debe comentar las desviaciones de las normas de auditoría generalmente aceptadas y los cambios realizados que facilitan la lectura de los estados financieros.

4.6 Informes de auditoría

Normas de la INTOSAI, capitulo IV, Normas para la elaboración de los informes en la fiscalización pública
Normas de la IFAC ISA 700-720

El informe de auditoría para una institución internacional normalmente se remitirá al cuerpo directivo. Las regulaciones financieras pueden exigir que el auditor elabore un "informe largo" sobre determinados asuntos. Entre estos se encuentran los resultados de las auditorías de gestión realizadas, los casos de fraude o de sospecha de fraude, y las pérdidas.

Las EFS deben cuidar que el material incluido en cualquier informe largo no deje inadvertidamente ninguna duda en cuanto a la opinión del auditor sobre los estados financieros. De igual modo, deben evaluar cuál es la mejor forma de explicar los hallazgos de auditoría al cuerpo directivo, el cual puede tener miembros que conocen los aspectos técnicos de la institución, pero que no están familiarizados con los temas relativos a la administración general y a la dirección corporativa.

El documento de los principios recomienda además que el auditor incluya en su informe el costo total de la auditoría, a fin de que la institución internacional conozca el monto de los costos no cubiertos por ella.

4.7 Control de calidad

Normas de la INTOSAI, párrafo 3.2, Supervisión y revisión
Normas de la IFAC ISA 220

Las EFS deben asegurarse que sus auditorías de las instituciones internacionales cumplan con los estándares de control de calidad, por ejemplo, y que éstos se encuentren incluidos en sus procedimientos regulares de control de calidad.

Cuando la auditoría es llevada a cabo por una junta de auditores, la junta debe establecer, si fuera necesario, prácticas complementarias de control de calidad para garantizar que todo el trabajo es realizado conforme al conjunto de los estándares globales establecidos por ella.

4.8 Evaluación de las prácticas de auditoría

Las prácticas de auditoría de muchas instituciones internacionales fueron establecidas al momento de su creación, y no han sido revisadas ni cambiadas

desde entonces, aun cuando la institución ha cambiado drásticamente en cuanto a tamaño y naturaleza.

Aunque la responsabilidad del establecimiento de las prácticas de auditoría le corresponde a la institución internacional, es importante que el auditor externo las evalúe regularmente conforme a los principios de mejores prácticas para las instituciones internacionales. El auditor debe informar a los respectivos cuerpos directivos acerca de cualquier debilidad que detecte.

ISSAI 5110

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental

1

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat
Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark
Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

PREFACIO

Durante los últimos 20 años, la conciencia mundial sobre asuntos medioambientales ha crecido rápidamente, con énfasis particular en problemas tales como la disminución de la capa de ozono, la destrucción de las selvas tropicales y el aumento mundial de la temperatura. Los conocimientos y la experiencia con respecto a asuntos medioambientales, ampliamente incrementados y adquiridos durante dicho periodo, han conducido a un replanteamiento del papel y de las responsabilidades tanto de los gobiernos (a nivel nacional y local, y organismos asociados) como de las industrias. Algunos de los cruciales cambios que han tenido lugar son:

- La expansión de la regulación medioambiental por parte del Estado y de las autoridades locales.

- El incremento de los costes de protección medioambiental, tanto para los sectores públicos como para los privados. Los recursos dedicados por ambos sectores al control de la polución ambiental se han incrementado, y tanto los organismos empresariales como los gubernamentales están buscando maneras más ventajosas para el tratamiento de asuntos de conformidad.

- Conciencia medioambiental entre instituciones financieras, tanto nacionales como internacionales. La presión y la rigurosidad que ejercen estas instituciones, otorgan a los gobiernos y a las empresas el ímpetu para dar mayor consideración a los asuntos medioambientales.

- Siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, llevada a cabo en Río de Janeiro, gobiernos y empresas de todo el mundo han demostrado interés en el desarrollo sostenible[1].

El aumento del interés de que las organizaciones que afectan al medio ambiente sean responsables de sus acciones, ha conducido a la necesidad de que se informe acerca de las consecuencias de dichas acciones. A la vez, ha crecido la expectativa de que las presentaciones hechas en esos informes medioambientales sean objeto de una auditoría independiente. Como resultado de las consecuencias de dicha expectativa para las EFS, el asunto ha sido tratado por la INTOSAI.

[1] En la actualidad, el grupo de trabajo de la INTOSAI está preparando un documento acerca del desarrollo sostenible y de cómo puede abordarse este concepto en una auditoría medioambiental.

Para elaborar su respuesta al asunto, la INTOSAI estableció un equipo de trabajo que fue responsable de la producción del material de consideración, junto al Tema I: Auditoría Medioambiental tratada en la XV INCOSAI, El Cairo, 1995. Esta guía fue preparada respondiendo a la recomendación 1 del subtema IC, adoptada por la XV INCOSAI:

«El Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de la INCOSAI elaborará, usando las Normas de Auditoría como base, directrices y metodologías para:

- La ejecución de las auditorías medioambientales; y
- La elaboración de criterios técnicos en el ámbito de las EFS»

El término «auditoría medioambiental» es una denominación práctica, generalmente utilizada para la descripción de una plétora de actividades, - tales como política de auditorías, certificación de productos, medidas de control gubernamental y muchas otras actividades – que guardan poca o ninguna relación con una auditoría externa. La EFS desempeña a menudo actividades que, por definición, no pueden calificarse de auditorías, pero que contribuyen a un mejor gobierno. En esta guía, el término «auditoría medioambiental» se usa exclusivamente en el contexto de la auditoría externa independiente.

Durante la XV INCOSAI (El Cairo) se acordó que la auditoría medioambiental no es, en principio, diferente al enfoque de auditoría practicado por la EFS y que éste puede abarcar todo tipo de auditoría. En este contexto, la atención de auditoría puede ser dedicada a, por ejemplo, la publicación de activos y pasivos medioambientales, conformidad con legislaciones y convenciones –nacionales e internacionales- como también a medidas establecidas por la entidad controlada para promover la economía, la eficiencia y la efectividad.

El propósito de esta guía es brindar a la EFS una base para la comprensión de la naturaleza de la auditoría medioambiental tal como hasta el momento ésta se ha desarrollado en el ámbito gubernamental. Esta base intenta proveer de un sólido punto de partida desde el cual pueda crearse un enfoque para el cumplimiento de las responsabilidades de la auditoría medioambiental en el contexto de cada jurisdicción y mandato de las EFS.

En las tres secciones de esta guía, respectivamente:

- Se trata sobre la aplicación de las *Normas de Auditoría* de la INTOSAI a auditorías medioambientales.

- Se ofrece asistencia práctica en el desarrollo de métodos y prácticas para la ejecución de auditorías medioambientales, particularmente auditorías del rendimiento, con apoyo de ejemplos.

- Se sugiere un enfoque para el establecimiento de criterios técnicos, para su empleo como puntos de referencia para una auditoría medioambiental.

CONTENIDOS

Página

1 Aplicación de las Normas de Auditoría de la INTOSAI 5

Introducción 5

Postulados Básicos 5

Normas Generales 11

Normas de Procedimiento 14

Normas para la Preparación de Informes 17

2 Elaboración de Métodos y Prácticas 19

Introducción 19

Consideración de Asuntos Medioambientales en una Auditoría de Regularidad 19

Auditoría del rendimiento y el Medio Ambiente 20

(i) Auditoría del Control Gubernamental de Conformidad con Leyes Medioambientales 22

(ii) Auditoría del rendimiento de Programas Medioambientales Gubernamentales 25

(iii) Auditoría de Impactos Medioambientales de Otros Programas Gubernamentales 27

(iv) Auditoría de Sistemas de Gestión Medioambiental 30

(v) Evaluación de Políticas y Programas Propuestos 33

3 Establecimiento de Criterios Técnicos 36

Introducción 36

Marco del Enfoque 36

Auditorías Financieras 37

Auditorías de Conformidad 38

Auditorías del Rendimiento 38

Minimización del riesgo para la EFS 39

APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LA INTOSAI

Introducción

101 Las Normas de Auditoría de la INTOSAI[2] reflejan un consenso de mejores prácticas entre las EFS. Como tales, queda claro que las normas regulan prácticas profesionales generalmente aceptadas que se aplican en la ejecución de una auditoría externa independiente, la cual también puede abarcar la auditoría de actividades con una perspectiva medioambiental.

102 Esto se desprende de lo acordado en el XV INCOSAI: una EFS deberá –hasta la medida apropiada- tomar en consideración las Normas de Auditoría de la INTOSAI en el momento de la planificación, operación e información de una auditoría medioambiental.

103 Con objeto de explicar el modo en que las Normas de Auditoría de la INTOSAI podrían aplicarse a una auditoría medioambiental, y para identificar asuntos relevantes o riesgos resultantes de su aplicación, esta sección de la guía expone:

- Un resumen de los requisitos esenciales de cada postulado básico y norma de auditoría.
- Asuntos particulares o riesgos que deben tratarse.
- Posibles estrategias o respuestas a dichos asuntos o riesgos.

104 Esta guía no constituye una Norma de Auditoría de la INTOSAI. Como sugiere su título, ha sido preparada para ofrecer *orientación* en la ejecución de auditorías de actividades con una perspectiva medioambiental.

Postulados Básicos

La EFS deberá considerar conformidad con las normas de auditoría de INTOSAI en todos los asuntos que son definido como material[3].

105 Un asunto puede ser definido como material si se sabe que existe la probabilidad de que influya en el interesado o en otro usuario del informe o del resultado de la auditoría en el que está contenido.

---

2 Edición revisada en junio de 1992.

3 *Normas de auditoría*, párrafos 8-11.

La ‘materialidad’ se determina a menudo en términos valorativos, pero la naturaleza inherente o las características de un asunto o de un grupo de asuntos también pueden convertir en material al asunto. Por ejemplo, la conformidad con acuerdos nacionales e internacionales, tanto como ciertos aspectos de la auditoría del rendimiento, puede tener un significado para los usuarios o los interesados bastante diferente de su materialidad valorativa.

106 Además, la importancia otorgada por los países al medio ambiente y al desarrollo sostenible crece, por lo general, significativamente con el paso del tiempo. Asuntos que no eran importantes originalmente, pueden llegar a serlo.

107 Cada EFS deberá establecer una política acerca de los postulados y normas que deberán seguirse en la ejecución de una auditoría medioambiental, para asegurar con ello que tanto el trabajo como el producto del mismo sean de alta calidad.

La EFS emitirá su propio juicio con respecto a las diversas situaciones que se presenten en el curso de la auditoría gubernamental.[4]

108 Los términos del mandato de auditoría de la EFS invalidan todas las convenciones contables o de auditoría con las que éstos están en conflicto. Sin embargo, la EFS deberá reconocer la naturaleza global de los asuntos medioambientales y deberá perseguir la remoción de incompatibilidades en sus propias circunstancias, cuando éstas puedan obstruir la adopción de normas deseables.

109 La naturaleza de auditorías medioambientales puede también necesitar creciente cooperación entre auditores. Puede haber necesidad de emprender auditorías que se ejecutan al mismo tiempo, coordinadas o conjuntas de asuntos específicos. Se pueden presentar también situaciones en que el país que es objeto de la auditoría no sea signatario del relevante acuerdo internacional. Aunque éste puede ser un asunto delicado, se ha sugerido que la EFS tenga en cuenta este hecho en su informe.

Con creciente conciencia del público, la demanda de la responsabilidad pública de personas o de entidades que gestionan recursos públicos se ha hecho cada vez más evidente, de modo que existe una mayor necesidad de que haya proceso de responsabilidad y de que éste opere efectivamente.[5]

---

4 *Normas de Auditoría*, párrafos 15-19.
5 *Normas de Auditoría*, párrafos 20-22.

110 Este postulado abarca a todas las entidades que causan impacto en el medio ambiente. Dichas entidades pueden clasificarse en tres grupos:

- Entidades cuyas actividades afectan directa o indirectamente al medio ambiente, de manera positiva o negativa – como por rehabilitación o (a la inversa) por polución o utilización.
- Entidades con poderes para producir formulación y regulación de la política medioambiental, o para influir en ellas – ya sea en ámbito internacional, nacional o local.
- Entidades con poder para controlar y fiscalizar acciones medioambientales ejecutadas por terceros.

111 Estos diferentes impactos pueden complicar los arreglos de responsabilidad, y la EFS deberá ser consciente de la necesidad de considerar, además, el impacto holístico en el medio ambiente y de tratar el proceso de responsabilidad mismo, donde sea necesario. Cada EFS determinará el enfoque más apropiado, teniendo en mente su propio mandato.

La elaboración de la información precisa, el control, la evaluación y los sistemas de informes en el ámbito gubernamental, facilitarán el proceso de responsabilidad. La gestión es responsable de la corrección y de la suficiencia de la forma y del contenido de los estados contables y de otro tipo de información.[6]

112 En los más altos niveles, el gobierno es responsable de determinar qué información necesita para averiguar si sus objetivos medioambientales se están realizando, cómo debe medirse la realización de esos objetivos, y con qué regularidad desea obtener la información.

113 La entidad y su gestión son directamente responsables de la corrección y la suficiencia de la información acerca del impacto de dicha entidad en el medio ambiente, ya sea con atención al rendimiento financiero, pasivos y activos, conformidad con la legislación, u otras prescripciones para su rendimiento. Esta obligación concierne a las entidades de los tres grupos mencionados en el párrafo 110.

114 Ciertas situaciones pueden, probablemente, darse en la práctica, sin embargo, cuando hay vacío de legislación relevante que posibilite la divulgación de importante legislación medioambiental, o cuando no hay divulgación

6 *Normas de Auditoría*, párrafos 23-24.

por alguna otra razón. En tales situaciones, la EFS deberá informar acerca de esta deficiencia y puede también tener que considerar los posibles efectos en su opinión de auditoría.

115 La EFS puede necesitar dar alguna atención al hecho de que tanto daños como restauración medioambientales pueden acarrear costes reales a la organización implicada. A causa del crecimiento de la regulación medioambiental, lo anterior se convertirá en un hecho cada vez más probable.

116 Cuando las EFS promuevan la mejora de legislaciones u otras prescripciones, deberán estimular a las entidades fiscalizadas a que informen imparcialmente sobre su propio rendimiento medioambiental, aunque se trate de violación o de ausencia de información.

Las autoridades correspondientes deberán asegurar la promulgación de normas de contabilidad aceptables para los estados contables y divulgación relevantes a las necesidades del gobierno, y las entidades fiscalizadas deberán elaborar objetivos y metas de rendimiento específicos y mensurables.[7]

117 Hace falta aún mucho trabajo de elaboración antes de que probablemente se hallen disponibles aceptables normas de auditoría de informes financieros y divulgación concernientes a asuntos medioambientales. Por ejemplo, en estos momentos, puede no ser posible aplicar un valor a un bosque virgen o a un banco de pesca bien surtido. De modo similar, el pasivo asociado con la restauración de daños al medio ambiente puede no ser fácilmente cuantificable o puede ser dependiente de estimaciones irreales e inexactas.

118 Las EFS deberán emplear normas de contabilidad, alentando a las organizaciones a que ayuden a garantizar que se elaboren normas de contabilidad apropiadas, mientras que las entidades fiscalizadas serán animadas a promulgar objetivos medioambientales mensurables y claramente planteados. Sin embargo, una EFS debe evitar la posibilidad de que surjan conflictos de intereses como resultado de establecer las normas y fiscalizar bajo ellas.

La aplicación consistente de normas de contabilidad aceptables deberá resultar en la justa presentación de la situación financiera y de los resultados de las operaciones.[8]

---

7 *Normas de Auditoría,* párrafos 25-27

8 *Normas de Auditoría,* párrafos 28-29

119 La aplicación consistente de las normas de contabilidad y de divulgación para asuntos medioambientales, particularmente cuando se revisan varios periodos contables, tendrán que introducirse paulatinamente, en cuanto se definan nuevas normas relacionadas con el medio ambiente. Esto será probablemente un proceso en desarrollo por algún tiempo, y las EFS deberán prestar atención particular al logro de una presentación justa.

120 Los asuntos de auditoría relacionados con puntos de estados contables relacionados con asuntos medioambientales, particularmente pasivos, contingencias, compromisos, o previsiones de daño de activo, son, por lo general, de trámite complejo.
Los costes medioambientales, pasivos (incluso contingentes de pasivo) y activos, deberán ser reconocidos y valorados, y deberá informarse sobre ellos con arreglo a las prácticas de contabilidad generalmente aceptadas.

La existencia de un adecuado sistema de control interno minimiza el riesgo de errores o irregularidades.[9]

121 Un adecuado control interno es, igualmente, de crucial importancia en el contexto de la auditoría medioambiental. El control interno es, en primer lugar, responsabilidad de la entidad fiscalizada, aunque el auditor presente propuestas en caso de que los controles hayan sido considerados inadecuados o inexistentes. Éste parece ser más bien el caso con respecto a asuntos medioambientales que con respecto a muchos otros, y la EFS deberá estar preparada para afrontar la situación.

122 Es importante reconocer que, con motivo de alentar a las entidades fiscalizadas a que establezcan sistemas efectivos de control medioambiental interno, la EFS debe evitar el uso de resultados y conclusiones en sus controles medioambientales internos, que pongan a las entidades en una situación negativa.

Las disposiciones legislativas deberán facilitar la cooperación de las entidades fiscalizadas en lo concerniente al mantenimiento y a la facilitación de acceso a toda la información relevante y necesaria para una evaluación integral de las actividades relacionadas con la auditoría.[10]

9 *Normas de Auditoría,* párrafos 30-31
10 *Normas de Auditoría,* párrafos 32-33

123 Cuando ello sea compatible con el mandato de la EFS, será necesaria la revisión de las previsiones y los requisitos que se aplican a sus responsabilidades con respecto al mantenimiento, y a la obtención de acceso a relevantes datos e información medioambientales. Si ese no fuera el caso, la EFS deberá informar del hecho e intentar rectificar la situación.

Todas las actividades de auditoría deberán estar incluidas en el mandato de auditoría de la EFS.[11]

124 El completo alcance de la auditoría gubernamental – auditoría de regularidad (financiera y de conformidad) y del rendimiento – también se aplica a la auditoría medioambiental.

125 Durante una auditoría de estados contables, los asuntos medioambientales deberán incluir lo siguiente:

- Iniciativas para prevenir, disminuir o remediar daños al medio ambiente
- La conservación tanto de los recursos sostenibles como la de los no sostenibles
- Las consecuencias de la violación de leyes y regulaciones medioambientales.
- Las consecuencias de responsabilidad de depósito de garantía impuesta por el Estado.

126 La auditoría de conformidad relacionada a asuntos medioambientales debe contribuir a proporcionar la garantía de que las actividades gubernamentales se llevan a cabo en conformidad con relevantes leyes medioambientales, normas y políticas, tanto en el ámbito nacional como (donde sea relevante) internacional.

127 La ejecución de la auditoría del rendimiento de actividades medioambientales debe incluir:

- La garantía de que los indicadores de rendimiento con respecto a asuntos medioambientales (en caso de que se hallen presentes en informes públicos contables) reflejen de manera justa el rendimiento de la entidad fiscalizada.
- La garantía de que los programas medioambientales se ejecutan de manera económica, eficiente y efectiva.

El trabajo de las EFS estará dirigido al mejoramiento de las técnicas para la fiscalización de la validez de las medidas de rendimiento.[12]

---

11 *Normas de Auditoría,* párrafos 34-44

128 La auditoría medioambiental añade un cambio especial al creciente papel de los auditores y a la responsabilidad de éstos con respecto a la mejora y a la elaboración de nuevas técnicas y metodologías para evaluar si la entidad fiscalizada está usando medidas derendimiento medioambientales razonables y válidas. Este es un buen ejemplo de situaciones en que los auditores deberán sacar provecho de técnicas y metodologías pertenecientes a otras disciplinas relevantes.

Las EFS deberán evitar todo conflicto de intereses entre el auditor y la entidad fiscalizada.[13]

129 Las EFS necesitan mantener tanto el hecho como la imagen de su independencia y objetividad al ejecutar auditorías medioambientales y publicar sus resultados.

Normas Generales

130 Las normas de auditoría general incluyen normas que se aplican tanto a los auditores como a las EFS, e incluyen también aspectos de independencia, competencia y conciencia profesional.

El auditor y la EFS deben ser independientes.[14]

131 El auditor y la EFS deben ser, y debe procurarse que lo sean, independientes y objetivos en la ejecución de auditorías medioambientales. Deberán ser justos en sus evaluaciones y en el informe de los resultados de las auditorías.

132 El auditor y la EFS, por tanto, no deberán estar involucrados en (por ejemplo) el cálculo real de costes y beneficios medioambientales. Deberán limitarse a la auditoría de los cálculos y a informar acerca de la imparcialidad de los mismos o, de otro modo, acerca de los estados contables en su totalidad.

El auditor y la EFS deberán poseer la competencia debida.[15]

133 Cuanto más amplio es el mandato de la EFS y más detallada sea su naturaleza, tanto más compleja se hace la tarea de garantizar calidad de rendimiento a lo largo de todo el mandato. Lo anterior se aplica directamente a la auditoría

---

12 *Normas de Auditoría,* párrafos 45-46
13 *Normas de Auditoría,* párrafos 47-49
14 *Normas de Auditoría,* párrafos 53-81
15 *Normas de Auditoría,* párrafos 82-87

medioambiental y se tratará generalmente cuando se empleen equipos o cuando se procure pericia de expertos en la materia específica.

134 Las EFS, sus auditores y otras personas que ejecuten auditorías medioambientales, deberán demostrar como mínimo el siguiente nivel de competencia y atributos:

- Adecuados conocimientos en todo lo referente a la auditoría y capacidad de ejecución de auditorías financieras, de conformidad, y del rendimiento.
- Adecuados conocimientos de auditoría medioambiental, adquiridos a través de la formación profesional y de experiencia práctica.
- Un enfoque independiente e imparcial.
- Adecuadas habilidades de relacionamiento humano y comunicación.

135 Los especialistas se verán involucrados en diversas etapas de elaboración de presupuestos contables para la asistencia de la gestión, que pueden incluir lo siguiente:

- Identificación de las situaciones en las que se requieren presupuestos.
- Reunión de los datos necesarios en los que se basarán los presupuestos.
- Elaboración de supuestos como el resultado más probable.
- Determinación de la suma de un presupuesto (que incluirá, por ejemplo, la determinación de los costes de tareas de saneamiento planeadas por la entidad) y consideración de la divulgación de estados contables.

136 Si la EFS contrata a expertos externos, ésta debe corroborar su competencia profesional, para asegurarse de la idoneidad de los mismos para el desarrollo de las tareas particulares que deben ejecutar. La EFS seguirá siendo responsable de garantizar que se apliquen las normas de auditoría. La obtención de consejo de un experto externo no releva a la EFS de la responsabilidad de las opiniones formadas o de las conclusiones alcanzadas en la auditoría.

137 Teniendo en cuenta que la pericia medioambiental es una especialidad aún en desarrollo en la que se mueven personas con diversos tipos de formación profesional y de experiencia, será particularmente difícil para el auditor obtener seguridad razonable acerca de la reputación como experto de la persona, o de la competencia de la misma, como asimismo de tener la certeza de que el trabajo del experto en cuestión es apropiado para los propósitos de la

auditoría. El auditor deberá tener en cuenta, como mínimo, lo siguiente:

- La formación profesional del experto.
- La duración del periodo de práctica del experto.
- La relevancia de la experiencia de trabajo del experto.
- La acreditación en un organismo profesional.

138 El auditor necesitará llevar a cabo procedimientos apropiados para asegurarse de que el trabajo ejecutado por un experto satisface los objetivos para los que se lo emplea, y para lograr entendimiento en los siguientes asuntos:

- La naturaleza y el propósito del informe del experto.
- Los supuestos y los métodos empleados.
- La objetividad del experto y los riesgos que ésta puede traer aparejados.

El auditor y la EFS deben constatar diligencia profesional e interés, en conformidad con las normas de auditoría de la INTOSAI. Esto abarca diligencia profesional en la especificación, reunión y evaluación de las pruebas, y en el informe de resultados, conclusiones y recomendaciones.[16]

139 Esta norma se aplica igualmente a la auditoría medioambiental, y puede presentar dificultades particulares en el momento de establecer normas para pruebas de auditoría aceptables en las que se basen resultados, conclusiones y recomendaciones.

140 Otras normas generales aplicables en un contexto de auditoría medioambiental son las siguientes[17]:

La EFS adoptará políticas y procedimientos para el reclutamiento de personal con la competencia apropiada.

La EFS adoptará políticas y procedimientos para el desarrollo y la formación de empleados de EFS, para hacer posible que éstos ejecuten sus tareas con eficacia, y para definir la base para el fomento de auditores y de otro tipo de personal.

La EFS debe adoptar políticas y procedimientos para la preparación de manuales y otro tipo de orientación e instrucciones escritas relativas a la ejecución de auditorías.

16 *Normas de Auditoría,* párrafos 88-95
17 *Normas de Auditoría,* párrafos 96-128

La EFS adoptará políticas y procedimientos para mantener las habilidades y la experiencia presentes en la EFS y para descubrir la ausencia de determinadas habilidades; para proveer de una buena distribución de habilidades para tareas de auditoría y suficiente cantidad de personas para la ejecución de la auditoría; y para diseñar un planeamiento y una supervisión apropiados para alcanzar sus objetivos al nivel exigido de diligencia profesional e interés.

La EFS adoptará políticas y procedimientos para revisar la eficiencia y la efectividad de las normas internas y los procedimientos de las EFS.

Normas de Procedimiento

141 El objetivo de las normas de procedimiento es el de establecer criterios o marcos generales para los decididos, sistemáticos y balanceados pasos de actuación que debe seguir el auditor. Estos pasos y acciones representan las normas de investigación que el auditor implementa en su tarea de búsqueda de pruebas de auditoría, para llegar a un resultado específico.

El auditor deberá planificar la auditoría de tal manera, que pueda garantizarse que una auditoría de alta calidad se ejecute de manera económica, eficiente, efectiva y oportuna.[18]

142 El auditor debe reunir información acerca de la entidad fiscalizada. Dicha información debe incluir también, donde sea aplicable, relevante información medioambiental, tal como:

- El mandato legal de la entidad
- El enfoque de la entidad con respecto a asuntos medioambientales, con inclusión de su política y objetivos y la existencia de un sistema de gestión del medio ambiente.
- Leyes y regulaciones que rigen las responsabilidades medioambientales de las entidades o su papel en la determinación de éstas, u otras. Este aspecto podría incluir la identificación de requisitos legales impuestos a la entidad, o los que dicho aspecto impone a otros- tales como el informe de los requisitos, limitaciones de emisiones causadas por sus actividades, o responsabilidades de restauración de degradación, cuando ésta ha sido causada.
- La existencia de activos y pasivos medioambientales y de todo cambio que pueda haberse producido en

[18] *Normas de Auditoría,* párrafos 132-134

ellos durante el periodo contable en revisión. Ejemplos de tales pasivos son los costes de desmantelamiento de un sitio de deposición de residuos administrado por una autoridad local, o la previsión de tales costes durante la vida útil del sitio.

143 El objetivo y el alcance de la auditoría medioambiental deber definirse claramente. Además de los aspectos financieros, de conformidad y de rendimiento que se hallan comúnmente, deberá haber una perspectiva (ya sea explícita o implícita) de la previsión de seguro de auditoría relativo al medio ambiente. Por ejemplo, podrá esperarse de la EFS que atestigüe específicamente acerca de las afirmaciones de la entidad en relación con la efectividad de su sistemas de gestión medioambiental o de sus publicaciones medioambientales.

El trabajo del equipo de auditoría en todo nivel y fase deberá ser supervisado apropiadamente durante la auditoría, y el trabajo documentado deberá ser revisado por un miembro superior del equipo de auditoría.[19]

144 Las necesidades específicas de la auditoría medioambiental pueden requerir que se lleven a cabo procedimientos adicionales. Para la garantía requerida puede ser recomendable el uso de los servicios de un especialista de la EFS que ejecute una revisión del planeamiento y del trabajo de campo desde una perspectiva medioambiental.

El auditor, al determinar la extensión y el alcance de la auditoría, estudiará y evaluará la fiabilidad del control interno.[20]

145 Con objeto de tratar asuntos medioambientales de una manera estructurada, el equipo de gestión planeará idealmente y documentará los elementos clave de su sistema de gestión medioambiental. Ello puede abarcar los siguientes aspectos, entre otros:

- Identificación de requisitos legislativos y reguladores aplicables.
- Establecimiento y mantenimiento de políticas y procedimientos para ofrecer garantía razonable de que la entidad cumplirá con dichos requisitos.
- Evaluación y control de la conformidad de la entidad con requisitos externos, políticas y procedimientos medioambientales.

19 *Normas de Auditoría*, párrafos 136-140
20 *Normas de Auditoría*, párrafos 141-144

- Elaboración de informes que satisfagan requisitos legales, reguladores, u otros.

146 El auditor estudiará y evaluará las medidas de control interno dictadas por la gestión para asuntos medioambientales y determinará el alcance de confianza que se puede depositar en ellos. La amplitud del estudio dependerá de los objetivos de la auditoría y del grado de confianza deseado.

Durante la ejecución de auditorías deberá hacerse un examen acerca de la conformidad con leyes y regulaciones aplicables. Pasos y procedimientos de auditoría deben ofrecer razonable garantía de detección de errores, irregularidades y de acciones ilegales que puedan tener efecto directo y material en los estados contables.[21]

147 El asunto principal de una auditoría medioambiental de conformidad es, normalmente, la aseveración de la gestión de que ésta ha cumplido con todas las normas relevantes. Esta aseveración podrá hacerse explícita o implícitamente, si no ha sido mencionada.

148 La no conformidad con leyes y regulaciones aplicables se examina a menudo con dos perspectivas en mente. Por un lado, la entidad puede (por ejemplo) llevar a cabo actividades que no están en los términos de su mandato. Aunque los estados contables presenten justamente el estado de los asuntos y los resultados de estas operaciones, puede pedírsele, sin embargo, a la EFS, que informe acerca de una desviación tal en los intereses de la obligación de rendir cuentas del sector público.

149 Por otro lado, puede haber un alto riesgo de tergiversación material en los estados contables, tal como el ocasionado por la omisión de la previsión o de pasivos con respecto a futuros gastos para la restauración de daños al medio ambiente y/o para la previsión de multas debidas con motivo de no conformidad.

Se necesitan pruebas competentes, relevantes y razonables para apoyar el juicio y las conclusiones del auditor con respecto a la organización, el programa, la actividad o función fiscalizadas.[22]

150 Las tergiversaciones materiales en los estados contables de asuntos medioambientales son causadas probablemente por omisión o exposición incompleta antes que por exposición

21 *Normas de Auditoría,* párrafos 145-151
22 *Normas de Auditoría,* párrafos 152-158

excesiva. La mayoría de las pruebas relacionadas al asunto y disponibles al auditor es, por lo tanto, probablemente más persuasiva que conclusiva. Las pruebas de auditoría parecen obtenerse como resultado de una investigación, procedimientos de auditoría o informes de gestión que no estén dirigidos específicamente a estados contables o a otras clases de transacciones.

151 La prueba de auditoría que se busca, por tanto, debe enfocar asuntos de la siguiente naturaleza:

- Pasivos no basados en obligaciones contractuales.
- Presupuestos contables que no siguen una pauta histórica establecida.
- Leyes o regulaciones medioambientales recientes o en elaboración.

152 Además, cuando se cuantifiquen pasivos medioambientales, éstos estarán generalmente basados en presupuestos. Esto afectará consecuentemente los procedimientos que el auditor probablemente aplique para obtener pruebas de auditoría adecuadas. El enfoque aplicado debe estar de acuerdo con el que se aplica al fiscalizar otro tipo de presupuestos contables – con inclusión de la evaluación de la equidad de los supuestos, recalculación y evaluación del método seguido y revisión de la cualificación y experiencia de la persona responsable de la preparación del presupuesto.

Los auditores deberán analizar los estados contables para establecer si están en conformidad con las normas de contabilidad aceptables para el informe financiero y la divulgación.[23]

153 Dada la naturaleza de probables tergiversaciones medioambientales en los estados contables, el auditor debe analizar los estados desde una perspectiva medioambiental, para identificar áreas que deben ser objeto de seguimiento. De particular importancia es probablemente la propiedad de la política contable y la divulgación de contingentes pasivos.

Normas para la Preparación de los Informes[24]

154 Los informes de auditoría escritos deberán presentarse tanto a la dirección de la entidad fiscalizada como así también a su organismo ejecutivo, con referencia a las circunstancias particulares de la EFS. Con dependencia de la naturaleza de la auditoría, el informe deberá incluir una opinión de la información financiera o de varios otros asuntos – tales

23 *Normas de Auditoría*, párrafos 159-162
24 *Normas de Auditoría*, párrafos 163-191

como la conformidad con el mandato de la entidad fiscalizada, el rendimiento o (el tema de esta guía) las actividades relativas al medio ambiente.

155 Puede ser necesario prestar particular atención a la formulación de los informes acerca de la exhaustividad de activos y pasivos medioambientales, así como también de la garantía de auditoría dada acerca de presupuestos contables.

Al final de cada auditoría, el auditor debe presentar un opinión escrita o un informe, lo que se aplique, exponiendo los resultados de manera apropiada; el contenido de dicho informe u opinión deberá ser de fácil comprensión y deberá estar libre de imprecisiones o ambigüedades. Incluirá toda información sustentada por competentes y relevantes pruebas de auditoría, y deberá ser independiente, objetivo, justo y constructivo.

En relación a auditorías de regularidad, el auditor debe preparar un informe escrito que puede ser una parte del informe sobre los estados contables, o un informe aparte acerca de los exámenes de conformidad con leyes y regulaciones aplicables. El informe deberá contener una declaración de garantía positiva sobre los asuntos examinados acerca de la conformidad, y de garantía negativa sobre los asuntos no examinados.

La EFS a la que pertenece el auditor es la que debe decidir finalmente acerca de las acciones que deben emprenderse en relación con prácticas fraudulentas o serias irregularidades descubiertas por el auditor.

En relación a las auditorías del rendimiento, el informe debe incluir todas las instancias significativas de no conformidad pertinentes a los objetivos de la auditoría.

2

ELABORACIÓN DE MÉTODOS Y PRÁCTICAS

Introducción

201 Una EFS puede emprender auditorías medioambientales bajo su mandato para llevar a cabo auditorías de regularidad (financieras o de conformidad) o del rendimiento, tal como se define en las Normas de Auditoría de la INTOSAI:

- Los párrafos 202 al 208 exponen de qué manera deben ser presentados los asuntos medioambientales en las auditorías de regularidad, y cómo pueden aplicarse las normas de contabilidad financiera profesional y de auditoría[25].
- Para las auditorías del rendimiento, los párrafos 209 al 266 identifican y tratan 5 tipos diferentes de puntos centrales medioambientales.

Consideración de Asuntos Medioambientales en una Auditoría de Regularidad

202 Los gobiernos están reconociendo cada vez más que los costes correspondientes a políticas y obligaciones medioambientales – tales como los costes de los equipamientos para reducción de la contaminación o los de la descontaminación del suelo – pueden ser significativos. Estas políticas y obligaciones también pueden introducir pasivos materiales o contingentes materiales cuyos costes dependen de que ocurra algún acontecimiento en el futuro. Los impactos medioambientales pueden afectar también significativamente la valuación de la tierra, los edificios, las plantas y los equipamientos.

203 Estos costes medioambientales, pasivos e impactos en los valores de rendimiento afectan tanto la preparación y la auditoría de estados contables. Algunos gobiernos deberán hacer compromisos específicos acerca de sus divulgaciones. La dificultad puede residir en el hecho de que la entidad fiscalizada podría no hacer distinción entre costes medioambientales y gastos asociados a sus actividades en marcha.

204 El auditor de regularidad necesitará evaluar la exhaustividad y la exactitud de los datos sobre los que informa. Para ello, el auditor necesitará una sólida comprensión de los asuntos medioambientales, las operaciones y actividades que

[25] En la actualidad, el grupo de trabajo de la INTOSAI está preparando un documento de discusión sobre las cuestiones específicas que surgen al abordar una auditoría medioambiental en el contexto de este mandato.

podrían afectar la posición financiera de la entidad fiscalizada, tanto a largo como a corto plazo.

205 Las normas profesionales reconocidas, nacionales e internacionales, de contabilidad y auditoría, exponen los principios subyacentes de tratamiento de costes, pasivos y activos en los estados contables que deberán aplicarse al tratamiento de costes y pasivos medioambientales. La EFS puede aplicar estas normas si juzga necesaria la publicación de impactos medioambientales sobre costes, pasivos y activos en estados contables gubernamentales.

206 La EFS puede necesitar fiscalizar presupuestos del alcance de tales costes y pasivos[26]. El auditor:

- Deberá considerar tanto los costes actuales y potenciales como los impactos de asuntos medioambientales.
- Necesitará confirmar la existencia y los probables cambios en los requisitos legales o de otra índole, la tecnología que debe aplicarse y los cálculos de costos usados en los presupuestos.
- Necesitará llegar a un juicio acerca de la fiabilidad de los supuestos usadas para la predicción de futuros costes, pasivos y valores de rendimiento, y de la exactitud de los cálculos.

207 La EFS puede poner también énfasis en la garantía de la publicación de todas los supuestos utilizadas.

208 Muchos de los valores aplicados a impactos medioambientales requieren cálculos de alta complejidad – tales como los probables futuros costes de descontaminación de plantas nucleares. La EFS puede apoyarse en el trabajo de terceros en el momento de realizar estos juicios de auditoría, en cuyo caso deberá tener especial cuidado en asegurarse de la cualificación y la independencia de los expertos implicados en la tarea. (véase también párrafos 138 a 140).

Auditoría del Rendimiento y Medio Ambiente

209 La auditoría del rendimiento, en el contexto del rendimiento de la entidad fiscalizada en lo concerniente a la ejecución de programas y actividades medioambientales gubernamentales, puede ocuparse, si procede, de:

- la **economía** de prácticas administrativas;

[26] En la actualidad, el grupo de trabajo de la INTOSAI sobre auditoría medioambiental está preparando un documento que considera las cuestiones relacionadas con la realización de una auditoría medioambiental en un mandato financiero/regulador más “limitado” o tradicional.

- la **eficiencia** de la utilización de recursos humanos, financieros y de otro tipo empleados en el programa o actividad; y
- la **efectividad** del programa o de la actividad para alcanzar los objetivos y el impacto deseados.[27]

210 Una auditoría del rendimiento de un asunto medioambiental puede ser clasificada a menudo como uno de cinco tipos específicos:

(i) auditorías del control Gubernamental de conformidad con leyes medioambientales;

(ii) auditorías del rendimiento de programas medioambientales Gubernamentales;

(iii) auditorías del impacto medioambiental de otros programas Gubernamentales;

(iv) auditorías de sistemas de gestión medioambiental; y

(v) evaluaciones de políticas y programas propuestos.

211 Desde que la EFS no puede estar disponible para fiscalizar cada entidad involucrada, necesitará la cuidadosa elaboración de una metodología que le permita llegar a conclusiones sostenibles acerca de cómo cierta función o actividad se ha implementado en el ámbito nacional. Todas las técnicas de auditoría disponibles, como entrevistas, búsquedas en documentos/archivos, etc., pueden ser una parte necesaria del enfoque. Asimismo se puede considerar la posibilidad de utilizar algunas de las siguientes o todas ellas:

- **Visita de Campo**
  - Puede ser necesario que el equipo visite diversas agencias públicas nacionales, regionales y locales, y, posiblemente, no federales, para establecer de qué manera han sido gastados los fondos gubernamentales; en qué medida las actividades reguladoras medioambientales tienen buen desarrollo, y dónde pueden efectuarse mejoras.
  - Esta técnica es particularmente provechosa si la EFS necesita obtener una comprensión detallada de la manera en que se está desarrollando una misma actividad en un número limitado de lugares.

[27] *Normas de Auditoría*, párrafo 40

- **Cuestionario Estandarizado**
  - Un cuestionario cuidadosamente preparado, revisado y aplicado consistentemente, puede ser provechoso si deben contactarse un amplio número de entidades.
  - Cuando se delegan responsabilidades medio-ambientales reguladoras a entidades gubernamentales de menor jerarquía, la EFS puede desarrollar un cuestionario para establecer sus progresos en la implementación de una actividad específica; los problemas que pueden inutilizar sus operaciones; y las acciones recomendadas que podrían ayudar a mejorar su rendimiento.

- **Muestreo Estadístico**
  - En ciertas instancias, la EFS podrá necesitar hacer el examen de los asuntos medioambientales concernientes a cientos, o aun a miles de entidades tales como sitios de deposición de residuos tóxicos, instalaciones de almacenamiento de sustancias químicas, y sistemas de abastecimiento de agua.
  - La información necesaria sobre estas entidades puede no hallarse en una base de datos o en otra forma utilizable. En ese caso, una de las alternativas de la EFS puede ser extraer la información de un muestreo estadístico válido de las entidades en cuestión, y luego usar la información para llegar a conclusiones acerca de las características de la población global.

Véase Ejemplo n° 1 ##

(i) Auditoría del Control Gubernamental de Conformidad con Leyes Medioambientales

212 En muchos países, un ministerio principal medioambiental (u otro organismo del gobierno ejecutivo) se halla encargado de garantizar que las leyes medioambientales se encuentren apropiadamente implementadas por entidades públicas y/o privadas. Estas leyes pueden encomendar al ministerio medioambiental actividades tales como:

- emisión de permisos que limiten la cantidad o la concentración de los agentes contaminantes vertidos;
- controles de vertidos acerca de la conformidad con tales permisos;
- control de condiciones medioambientales para ayudar a identificar otras potenciales violaciones de regulaciones;

- ayuda a la interpretación de regulaciones y ofrecimiento de otro tipo de asistencia a entidades reguladas para colaborar con sus operaciones de conformidad; y
- despliegue de medidas coercitivas cuando se produzcan violaciones a las leyes.

213 En algunos casos, el gobierno federal (nacional) puede delegar estas responsabilidades medioambientales reguladoras a organismos de menor jerarquía. Además, otros tipos de ministerios ejecutivos del gobierno (como el de Transporte o Agricultura) también pueden tener ciertas responsabilidades ambientales reguladoras. La EFS se ocupa a menudo del examen de en qué medida éstos u otros ministerios cumplen satisfactoriamente con sus responsabilidades medioambientales.

Véase Ejemplo n° 2

214 Las auditorías de sistemas de control de conformidad con leyes medioambientales, comienzan comúnmente con criterios claros y explícitos, los cuales se hallan a menudo en requisitos estatutarios específicos o en las regulaciones de los principales ministerios medioambientales, que implementan dichos requisitos estatutarios.[28] La EFS, posteriormente, elabora métodos para evaluar el rendimiento del ministerio (o de otros organismos pertinentes) frente a los criterios establecidos.

Véase Ejemplos n° 3 & 4

215 Los datos necesarios para el apoyo de resultados y conclusiones deben estar localizados centralmente y deben ser de fácil acceso. Más usual es que, la información importante pueda necesitar ser recolectada de diversos lugares y (quizá) de numerosas entidades gubernamentales y no gubernamentales.

216 Lo segundo es frecuentemente el caso de países con sistemas federales donde el gobierno nacional financia organismos de gobierno de sus estados o provincias y les delega responsabilidades. Estos organismos pueden ser responsables de la expedición de permisos de vertidos, de tomar medidas coercitivas cuando se produzcan violaciones, y de llevar a cabo otras responsabilidades reguladoras cotidianas.

---

[28] Otros posibles criterios pueden incluir estándares o normas técnicamente desarrollados, opiniones de expertos, y el rendimiento de entidades similares.

217 Cualquiera sean el método o los métodos usados, la EFS puede obtener a menudo conformidad con su metodología por parte del ministerio principal que está siendo fiscalizado y (quizá) de, por lo menos, algunas de las otras entidades fiscalizadas. La obtención de conformidad podría particularmente merecer la pena en auditorías relativamente complejas que requieren un muy importante compromiso de recursos. Dicha conformidad podría también reducir considerablemente el riesgo de que los resultados de la auditoría sean criticados como 'no representativos' en el momento de su presentación.

218 La EFS puede usar información proveniente de una base de datos centralizada durante la evaluación de conformidad con requisitos estatutarios o reguladores, o durante la evaluación de la efectividad de medidas correctivas. Tales datos pueden ser una eficiente fuente primaria de información para resultados de auditoría – lo cual reduce el tiempo y los recursos que se necesitan para la colección de datos y el análisis, y reduce también la necesidad de costosas visitas de campo a diversos lugares.

Véase Ejemplo n°5

219 Las conclusiones sacadas de la información de las bases de datos no serán nunca de mejor calidad que la información misma en las que están basadas. La entidad fiscalizada tiene la responsabilidad fundamental de garantizar que posee sistemas de información de gestión para, a través de ellos, reunir datos sobre sus operaciones y su rendimiento. Pero la EFS deberá estar prevenida de que se ha probado que los datos de conformidad reguladora medioambiental son particularmente susceptibles de fallos en muchos países, dada la relativa novedad de las operaciones reguladoras en esta área.

220 Por ejemplo, algunas auditorías EFS han detectado importantes fallas en las bases de datos usadas para el seguimiento de conformidad medioambiental. Por ello, es de esencial importancia la comprensión y, en lo posible, la determinación de la fiabilidad de los datos usados para el examen de conformidad. Basándose en tales bases de datos, algunas EFS publican rutinariamente en sus informes el alcance en el que la exhaustividad de las bases de datos ha sido independientemente verificado.

221 La calidad y la exhaustividad de datos medioambientales que caracterizan condiciones medioambientales (por ejemplo niveles de contaminación de agua; tendencias de las poblaciones ictícolas) pueden ser aún más problemáticas que los datos sobre conformidad reguladora

medioambiental. Mientras que la reunión de datos sobre condiciones medioambientales es comúnmente la responsabilidad de la entidad fiscalizada y no de la EFS, la EFS puede, sin embargo, necesitar la información para comprender el alcance del problema en la concerniente a la efectividad de medidas para controlarlo.

222 Desafortunadamente, en muchos países, tales datos son a menudo incompletos o de poca calidad. Sin embargo, estas restricciones no tienen necesariamente que impedir a la EFS de proveerse de análisis e información útiles.

Véase Ejemplos n° 6 & 7

223 Frecuentemente, la ausencia de datos medioambientales confiables puede convertirse en un mensaje central del informe de la EFS. En tales casos, la EFS puede recomendar que se obtengan datos más completos, para ayudar al ministerio principal medioambiental a garantizar que los fondos limitados estén destinados a presentar los problemas más acuciantes.

224 Algunos informes de auditoría, por ejemplo, han recomendado que el principal ministerio medioambiental:

- obtenga mejores datos acerca de los efectos de los contaminantes en la salud;
- tome ciertas medidas para un mejor manejo de los limitados datos disponibles; y
- desarrolle la información técnica («indicadores medioambientales») que se necesita para juzgar si las actividades reguladoras están protegiendo adecuadamente al medio ambiente.

(ii) Auditoría del rendimiento de Programas Medioambientales Gubernamentales

225 Un gobierno puede estar autorizado por estatuto o por otra autoridad para llevar a cabo (o financiar a otras entidades para que lo hagan) una serie de otros programas o actividades para alcanzar objetivos cuya principal meta es la protección o la mejora del medio ambiente.
Tal programa o actividad:

- Debe ser responsabilidad de un ministerio del gobierno con un interés particular en el medio ambiente – tal como un Ministerio del Medio Ambiente que sostiene un programa para la conservación de sitios de especial importancia ecológica.
- Debe ser responsabilidad de, por ejemplo, un Ministerio de Agricultura, a través de un programa de

asistencia a agricultores para que éstos adopten prácticas para reducir la contaminación.

226 Los programas medioambientales pueden identificarse comúnmente en los planes gubernamentales y en los informes anuales. A veces, un gobierno adjunta sus programas medioambientales a un sencillo Plan e Informe Medioambiental. Cuando no existe tal plan, la EFS puede brindar asistencia en la responsabilidad a través del informe de las diversas políticas del gobierno que sí existen. Para ello, la EFS puede considerar los más importantes asuntos medioambientales que afectan al país y luego identificar e inventariar los programas establecidos por el gobierno para tratarlos.

227 Una EFS debe considerar como un hecho provechoso el reconocimiento de los acuerdos internacionales sobre asuntos medioambientales a los cuales se ha adherido el gobierno, y luego identificar qué programas se han establecido para alcanzar dichos acuerdos.

Véase Ejemplo n° 8

228 Una EFS debe ser cuidadosa en la selección y la delimitación del alcance de una auditoría de un programa medioambiental gubernamental, teniendo en cuenta los riesgos de ejecución que podría tratar la auditoría, su materialidad y la posibilidad de que sea fiscalizada. Para este propósito, el auditor necesitará tener una cabal comprensión de los objetivos del programa y de los instrumentos usados para perseguirlos.

229 Una EFS debe considerar también si debe enfocar su atención en un instrumento político principal o en varios diferentes instrumentos políticos. Una dificultad especial del segundo punto es el juicio sobre en qué medida los resultados de varios instrumentos pueden combinarse para determinar el impacto total de la entidad fiscalizada.

Véase Ejemplo n° 9##

230 Al planear su auditoría, la EFS debe considerar:

- Los riesgos y la materialidad del programa o la actividad gubernamental, teniendo en cuenta los recursos involucrados, la importancia del problema medioambiental que debe tratarse, y la magnitud del efecto buscado.
- Los resultados buscados y los resultados generales del programa o de la actividad.

231 Cuando hay pocos recursos implicados pero el impacto potencial del programa o de la actividad es significante, es preferible dirigir el alcance de la auditoría a la efectividad del programa o de la actividad para alcanzar ese impacto, que a la economía de las prácticas administrativas empleadas o a la eficiencia de la utilización de los recursos involucrados. La EFS puede también restringir el alcance de su auditoría a áreas en las que hay evidencia de que los objetivos planeados no están siendo conseguidos.

Véase Ejemplo n° 10

232 El auditor necesitará también confirmar los planes de gestión para el programa, con objeto de identificar quién es responsable y para identificar todo tipo de limitación en la auditoría en las que ciertos asuntos estén fuera del control de la entidad fiscalizada

233 La consideración del alcance y de la metodología de la auditoría deben tratar la disponibilidad de los criterios de auditoría, particularmente cuando el programa no esté sujeto a requisitos estatutarios. La EFS puede considerar maneras de comparación de los planes del programa para mejorar la práctica de la gestión o frente a prácticas usadas para programas medioambientales similares en el mismo país o en otros países. La EFS puede también informar acerca de los logros del programa en un periodo de tiempo, frente a los objetivos propios del programa, o de objetivos o parámetros establecidos por expertos.[29]

234 En la selección de una auditoría, la EFS deberá prestar especial atención a la disponibilidad de datos suficientes, relevantes y confiables. Para llegar a conclusiones firmes sobre la efectividad del programa, la EFS puede también necesitar datos de buena calidad que reflejen largos periodos del pasado.

235 El auditor deberá tener en mente que los programas medioambientales pueden apuntar a impactos que:

- son a pequeña escala individual pero, acumulativamente, a gran escala;
- llevan mucho tiempo para llegar a un efecto perceptible; y
- están afectados por factores externos significativos – tales como las condiciones climáticas u otras actividades que también tienen impacto sobre todo el medio ambiente.

[29] Referencia a la sección 3 de esta guía; INTOSAI – *Cómo pueden Cooperar las EFS en la Auditoría de Acuerdos Medioambientales Internacionales;* e INTOSAI – base de datos para tareas de auditoría medioambiental.

(iii) Auditoría de Impactos Medioambientales de Otros Programas Gubernamentales

236 Además de los programas cuyo principal objetivo es la protección o la mejora del medio ambiente, todas las actividades afectan en alguna medida el medio ambiente a través de su uso de los recursos o de sus consecuencias para el área en la que se ejecutan. Las actividades gubernamentales no son una excepción.

237 Algunos programas gubernamentales tienen impactos significativos – los cuales pueden ser tanto positivos como negativos, intencionados o no intencionados. Por ejemplo, el objetivo fundamental de la construcción de carreteras es facilitar el movimiento de personas o mercancías. Pero la construcción de carreteras tiene un impacto secundario y directo provocado por la utilización del suelo y su efecto en la ecología del área y el paisaje, mientras que el uso de la carretera también causa un impacto de contaminación de aire y contaminación acústica.

238 De manera similar, el propósito de las actividades militares es el de la manutención de la capacidad necesaria para defender el territorio nacional y el de contribuir a intereses de mayor seguridad y a la salvaguardia de la paz. Sin embargo, las actividades militares causan una serie de impactos medioambientales, desde el uso de cantidades significativas de recursos no renovables hasta la contaminación causada por el uso o el almacenamiento de armamento e insumos.

239 Los impactos medioambientales de las actividades pueden destacarse como parte de una auditoría del rendimiento de amplio espectro – de la economía, eficiencia, y efectividad de una actividad gubernamental – o como un estudio de definición más limitada, enfocado solamente a los impactos medioambientales.

240 Como un punto de partida para la identificación de impactos medioambientales provocados por actividades gubernamentales, una EFS puede familiarizarse provechosamente con algunos compromisos que el gobierno ha hecho para identificar él mismo estos impactos, y tomarlos en cuenta en su evaluación política. Las buenas prácticas sugieren que las organizaciones deben abarcar asuntos medioambientales en sus objetivos políticos estratégicos, y en sus evaluaciones de actividades tanto nuevas como ya existentes. Algunos gobiernos han adoptado tal enfoque y también han asegurado que las actividades gubernamentales están sujetas a las mismas

leyes y regulaciones medioambientales que las actividades no gubernamentales.

241 La auditoría de la EFS deberá comenzar con la evaluación propia del gobierno (si la hubiera) de los posibles impactos medioambientales.
La EFS deberá revisar la suficiencia de:

- la descripción del programa o de la actividad, su medio ambiente y las condiciones de fondo;
- la exhaustividad de la serie de impactos clave identificados;
- los datos usados para evaluar la probabilidad de los impactos y su escala esperada; y
- algunas propuestas de medidas para contrarrestar esos impactos.

Véase Ejemplo n° 11

242 La EFS puede desear examinar para sí misma qué impactos al medio ambiente puede causar una actividad gubernamental, su probable escala y algunos valores correspondientes a sus costes y beneficios. Los intercambios con expertos y el análisis de bibliografía pueden identificar metodologías de evaluación usadas comúnmente. Cuando la evaluación no sea posible – como en la adjudicación de valor a la pérdida de un paisaje o a una característica medioambiental especial – puede ser de ayuda identificar e investigar las perspectivas de las partes interesadas clave (por ejemplo, grupos residentes en el área afectada porla actividad, grupos clave de interés medioambiental, y organizaciones no gubernamentales del campo) y de académicos especializados en metodologías de evaluación relevantes.

Véase Ejemplo n° 12

243 La EFS debe considerar, al comienzo, qué datos estarán disponibles para la medición del impacto ambiental de una actividad gubernamental. En caso de que el gobierno haya llevado a cabo una evaluación de un impacto medioambiental, la EFS deberá identificar los datos disponibles cuando se ejecutó la evaluación y algunos planes para la reunión de los demás datos. Donde esto no haya sido identificado, la EFS necesitará considerar la disponibilidad de información suficiente, relevante y confiable.

244 Las regulaciones medioambientales pueden aplicarse a actividades gubernamentales que causan impactos secundarios al medio ambiente. En estos casos, el ministerio u organismo gubernamental encargado del control de

conformidad con las regulaciones, y no la EFS, tendrá la fundamental responsabilidad de controlar la conformidad. Sin embargo, la EFS puede considerar apropiada la fiscalización de la conformidad en relación con las regulaciones de acuerdo al regulador.

245 Cuando las regulaciones no se apliquen estrictamente a la actividad en cuestión, la EFS puede considerar su uso como un apropiado punto de referencia, si bien la validez de este enfoque debe ser cuidadosamente considerada.

246 Desde el comienzo, el gobierno debe identificar medidas que contrarresten o reduzcan los impactos medio-ambientales. La auditoría de la EFS debe examinar si estas medidas:

- han sido implementadas adecuadamente y si están de acuerdo a las mejores prácticas o la mejor tecnología disponible y no causan costes excesivos (BATNEEC); y
- habían causado el efecto preventivo buscado, y, si no lo causaron, qué acciones alternativas desplegó el gobierno.

Véase Ejemplo n° 13

247 En algunos casos, las contra medidas pueden necesitar ser apropiadas para la prevención o la negociación con incidentes de bajo riesgo pero de gran impacto, tales como la liberación no intencionada de sustancias radiactivas. Es posible que los procedimientos de accidentes e incidentes se usen raras veces, pero necesitan mantenerse operacionales, en caso de necesidad. En caso de que tales procedimientos sean importantes, una auditoría de la EFS debe revisar:

- los procedimientos;
- la formación de todo el equipo involucrado;
- la frecuencia del control de los procedimientos; y
- si todos los arreglos hechos con terceras partes (proveedores, servicios de emergencia, etc.) están actualizados.

248 Cuando se emprenda un estudio de definiciones más precisas que enfoque sólo impactos medioambientales, la EFS necesitará considerar cuidadosamente de qué manera proveerá una reflexión justa de los impactos, en relación con los costes y beneficios del objetivo fundamental del programa.

(iv) Auditoría de Sistemas de Gestión Medioambiental

249 Diversas organizaciones están introduciendo sistemas de gestión medioambiental para asegurar tanto su sistemática

de políticas para la mejora continua en el rendimiento medioambiental, como su logro de los objetivos políticos.
Se han introducido planes de acreditación voluntaria a nivel nacional, regional e internacional, para posibilitar a las organizaciones la obtención de confirmación externa de sus sistemas de gestión medioambiental y el reconocimiento de que están operando con tales sistemas.

250 El Estándar Internacional para Sistemas de Gestión Medioambiental, ISO 14001, destaca los siguientes hechos de buenas prácticas:

- Implementación de una política medioambiental
- Planificación – teniendo en cuenta aspectos medioambientales, y requisitos legales y de otra índole; establecimiento de objetivos y metas, e introducción de programas de gestión medioambiental.
- Implementación y operación – establecimiento de estructuras y responsabilidades, formación de personal y comunicación de los requisitos fundamentales; documentación de sistemas de gestión medioambiental; operación de sistemas; y preparación de planes de emergencia.
- Control y puesta en marcha de acciones correctivas – control y medición; identificación de no conformidad y puesta en marcha de acciones; y auditoría de sistemas de gestión medioambiental.
- Control de la gerencia con respecto a todos los aspectos del sistema.

251 En Europa se espera que las ISO 14001 serán aceptadas como un camino para alcanzar la acreditación bajo el Sistema de Ecogestión y Ecoauditoría de la Unión Europea. Normas Internacionales de apoyo ISO 14010-14012 se han promulgado para quienes deseen actuar como acreditadores.

252 Comúnmente, los esquemas de acreditación han sido establecidos para las organizaciones comerciales e industriales. Sin embargo, los sistemas de gestión involucrados también son aplicables a los gobiernos.

253 Durante el XV INCOSAI, se acordó que, para las EFS no era apropiado tratar de acreditarse como verificadores bajo estos esquemas voluntarios. Sin embargo, si una EFS tiene un mandato suficiente de auditoría del rendimiento, puede optar por la fiscalización de sistemas de gestión medioambiental gubernamentales.

254 Al considerar el emprendimiento de una auditoría de sistemas de gestión medioambiental, la EFS deberá constatar la existencia de políticas gubernamentales

tendientes a establecer dichos sistemas. En algunos países, la ley exige la introducción de sistemas de gestión medioambiental a través del gobierno. En tales casos, debe ya estar establecido un mecanismo gubernamental que garantice la conformidad con el requisito, y la EFS deberá tomar esto en cuenta cuando planifique su auditoría.

Véase Ejemplo n° 14

255 En países en que la introducción de sistemas de gestión medioambiental de ámbito gubernamental no es un requisito, la EFS debe considerar ya sea el trabajo en conjunto con el gobierno o la actuación independiente para:

- determinar en qué medida los sistemas han sido introducidos gradualmente;
- identificar los modelos más apropiados para tales sistemas; y
- evaluar los beneficios que se lograrán gracias al establecimiento de dichos sistemas.

Véase Ejemplos n° 15 & 16

256 La EFS puede decidir la auditoría de sistemas completos de gestión medioambiental para ministerios gubernamentales individuales. Alternativamente, la auditoría puede centrarse en uno o más elementos a través de una serie de ministerios, organismos u otras organizaciones dentro de la competencia de la EFS. El segundo enfoque puede ser útil para el tratamiento de problemas de escala relativamente pequeña en el que, sin embargo, hay espacio para mejoras significativas en todo el gobierno. La auditoría puede identificar diferentes prácticas de las que se saquen recomendaciones prácticas.

257 Una consideración importante para la EFS al decidir acerca del alcance de su auditoría, es la escala del probable impacto a los que el/los sistema(s) de gestión medioambiental debe(n) enfrentarse. Algunos ministerios gubernamentales puedenser de gran envergadura administrativa, y sus impactos claves pueden reducirse al relativo bajo nivel de uso de recursos tales como energía y agua, papel, y otros insumos de oficina, y transporte; y al reciclaje y deposición de residuos de oficina. Otros ministerios gubernamentales u organismos pueden llevar a cabo procesos industriales que causen un significativo impacto en el medio ambiente por contaminación.

Véase Ejemplo n° 17

258 Los sistemas de gestión medioambiental de mejores prácticas necesitan organizaciones que se propongan a sí

mismas metas para mejorar constantemente el rendimiento y para el control de logros. Los sistemas mismos no establecen cuáles son las normas apropiadas de rendimiento, ni tampoco necesitan siempre auditoría completa e informe de rendimiento. Estos son asuntos para la gestión de las entidades.

259 Una EFS puede considerar si debe fiscalizar, e informar acerca de los actuales objetivos de rendimiento establecidos por el gobierno. Para una auditoría tal, la EFS podría mostrar de qué manera se comparan los objetivos del Gobierno con prácticas en otros sitios y con los compromisos que dicho gobierno ha asumido en tratados internacionales.

Véase Ejemplo n° 18

260 Una EFS también puede considerar si el control de gobierno de los sistemas de gestión medioambiental de los ministerios y el informe del rendimiento medioambiental los hace suficientemente responsables para la legislatura y el público, para alcanzar los principales objetivos de rendimiento. La EFS puede emprender una auditoría para identificar el nivel de rendimiento y las razones por las que no se han logrado los objetivos.

(v) Evaluación de Políticas y Programas Propuestos

261 De acuerdo con la inspección de 1995 de las EFS ejecutada por la Corte Neerlandesa de Auditorías, sólo unas pocas llevaron a cabo evaluaciones de políticas o programas medioambientales. En el posterior documento de discusión presentado en el XV INCOSAI, la Corte de Auditoría agrega que las EFS fueron generalmente renuentes a extender su actuación en esta área. Esta renuencia es incomprensible, porque en tales situaciones – en las que los criterios de auditoría en sí (a saber, requisitos medioambientales estatutarios) pueden convertirse en objeto de la evaluación – se pueden cargar los riesgos a la EFS si sus conclusiones no se las ve basadas en los hechos, o si ellas se presentan para reflejar una ideología particular.

262 Sin embargo, en determinadas situaciones podría solicitarse a las EFS que facilitaran información sobre políticas o programas propuestos para sus legislaturas. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando una legislatura nacional reenfoca su atención desde la pregunta: «¿Está operando el programa de acuerdo a sus requisitos estatutarios?», hasta la más básica: «¿Necesitan los requisitos estatutarios subyacentes, en sí, modificaciones para hacer el programa más ventajoso o para mejorarlo en otros sentidos?» Bajo

estas circunstancias, se puede pedir a la EFS que analice propuestas alternativas bajo consideración.

Véase Ejemplos n° 19 & 20

263 Generalmente, tal tarea supone tanto cambios como riesgos. En particular, los análisis de políticas o programas propuestos pueden necesitar a veces de servicios ajenos a ellos, normalmente asociados con disciplinas fiscalizadoras. Por ejemplo, las evaluaciones de costes y beneficios de regulaciones medioambientales propuestas, requieren a menudo los servicios de un economista. En tales situaciones, laEFS puede necesitar el contrato de profesionales, o considerará más ventajoso solicitar los servicios de un asesor externo.

264 Una tercera alternativa puede ser convocar a un panel de expertos. Tales paneles, que pueden incluir a expertos de la industria, del gobierno, y de organizaciones medioambientales, han sido usados por algunas EFS para ayudar en la identificación de prioridades de auditoría medioambiental, desarrollando enfoques de auditoría de asuntos específicos, y reuniendo información.

265 Aún con estas habilidades agregadas, la naturaleza de tales análisis acarreará riesgos adicionales a la EFS, particularmente si se ha visto a ésta tomar partido en debates sobre asuntos de política. La EFS puede considerar las siguientes alternativas para minimizar tales riesgos si se le ha pedido información acerca de direcciones políticas alternativas:

- **Ofrecer información objetiva antes que juicios**
  Es menos controversial, y se halla más en los lineamientos del papel tradicional de las EFS, proveer información objetiva e información analítica de los impactos de direcciones políticas alternativas, que recomendar una acción alternativa específica.

- **Establecer el consenso entre los expertos**
  Un consenso de opiniones de expertos sobre un complejo o propuesta controversial, puede aportar un valioso apoyo a las conclusiones y recomendaciones de una EFS.

- **Evaluar y comentar el análisis de otras organizaciones**
  A menudo, es riesgoso para la EFS evaluar alternativas políticas propuestas si estos análisis implican asunciones especulativas sobre asuntos como índices futuros de crecimiento económico, o

sobre factores técnicos como en qué medida los ecosistemas reaccionan a las diversas presiones relacionadas con la polución. Sin embargo, otras organizaciones realizan a menudo estos análisis, y comúnmente dan a conocer sus metodologías y asunciones subyacentes de la mano de sus resultados. Antes que defender sus propias asunciones (y potencialmente convirtiéndose a sí misma en víctima de la crítica de que sus asunciones fueron hechas de manera subjetiva), la EFS deberá considerar más útil la evaluación de esos otros estudios de asunciones, resultados y conclusiones.

- **Rechazar la solicitud**
  En circunstancias extraordinarias, la EFS puede considerar necesario rechazar la solicitud, si el riesgo se considera inaceptable. Como asunto práctico, sin embargo, la EFS puede normalmente encontrar caminos para, al menos, satisfacer parcialmente, sin riesgo excesivo, la entrega de la información requerida.

3

ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS TÉCNICOS

Introducción

301 Un asunto fundamental para las EFS durante la realización de auditorías medioambientales, es la determinación de criterios técnicos frente a los cuales se evaluarán las divulgaciones u el rendimiento de las entidades fiscalizadas. Una EFS corre riesgos significativos si usa criterios equivocados o que se consideran parciales. Por ello, la EFS debe tener cuidado de asegurar que los criterios escogidos serán aceptados en general como relevantes, exhaustivos y comprensibles.

302 Esta sección expone algunos de los factores que una EFS debe tener en cuenta en el momento de decidir acerca de los criterios técnicos para una auditoría medioambiental. Sugiere potenciales fuentes de criterios para cada tipo de auditoría y explica la manera en que la EFS puede minimizar los riesgos de adopción de criterios inapropiados.

Marco del Enfoque

303 De acuerdo con el marco de enfoque adoptado durante la XV INCOSAI para definir «auditoría medioambiental», un marco base se considera el mejor camino para guiar a una EFS en el establecimiento de los criterios técnicos necesarios para llevar a término una auditoría medioambiental. Los elementos esenciales de este marco están resumidos en el Anexo 2.

304 Los dos intereses para el establecimiento de un marco son:

- El tipo de auditoría que debe ejecutarse.
- El propósito y las fuentes de los criterios.

305 Los tipos de auditoría son (como ya se han identificado anteriormente)

- Auditoría de Regularidad, que comprende:
  - Auditoría Financiera; y
  - Auditoría de Conformidad.
- Auditoría del Rendimiento.

306 Los propósitos y las fuentes de los criterios están determinados por el tipo de auditoría y, por tanto, por el objetivo general de la auditoría. En la medida en que se hallen disponibles fuentes autorizadas de criterios, estas deberán utilizarse de preferencia a fuentes no autorizadas.

307 Si bien se reconocen diferentes tipos de auditoría, éstas no tienen por qué llevarse a cabo separadamente. Una auditoría de conformidad puede formar parte de una auditoría financiera o de una auditoría del rendimiento.

308 Las fuentes de los criterios son de dos clases:

- **Autorizadas** – dan al auditor la certeza tanto de la aceptabilidad de los criterios como de la sólida base de una auditoría.
- **No autorizadas** – aumentan el riesgo para un auditor tanto de la aceptabilidad de los criterios como de la sólida base para una auditoría (véase párrafos 325 a 329).

309 Una auditoría financiera o del rendimiento puede necesitar estar basada en criterios provenientes tanto de fuentes autorizadas como de no autorizadas. Una auditoría de conformidad no puede estar basada en criterios provenientes de fuentes no autorizadas, en la suposición de que la entidad fiscalizada no está obligada a cumplir con ellos.

Auditorías Financieras

Propósito de los Criterios

310 El propósito de los criterios para los aspectos medioambientales de una auditoría financiera es **posibilitar al auditor la determinación de si la entidad informante ha reconocido, valorado y divulgado apropiadamente costes, pasivos (con inclusión de pasivos contingentes), y activos.**

Fuentes de Criterios Autorizadas

311 Una fuente autorizada de criterios es la que coincide con la opinión de «prácticas de contabilidad generalmente aceptada» (o su término equivalente) en la jurisdicción en que la entidad está informando.

312 Las fuentes pueden incluir:

- Normas obligatorias emitidas por un organismo normativo autorizado.
- Normas emitidas por algún otro organismo reconocido.
- Normas internacionales emitidas por un organismo reconocido.

Fuentes de Criterios no Autorizadas

313 Objeto de una evaluación de riesgo, una fuente no autorizada puede ser toda fuente que el auditor considere apropiada para el propósito.

314 Tal fuente puede incluir:

- Orientación emitida por un organismo profesional relevante.
- Bibliografía académica.

Auditorías de Conformidad

Propósito de los Criterios

315 El propósito de los criterios para una auditoría medioambiental de conformidad es **posibilitar al auditor la determinación de si la entidad ha ejecutado la actividad medioambiental en conformidad con todas las regulaciones aplicables.**

Fuentes de Criterios Autorizadas

316 El término «obligación», para este propósito, conserva su acepción ordinaria de «algo con lo que la entidad fiscalizada debe cumplir». Se puede tratar de una obligación legal directa o de una obligación surgida de otra que debe cumplir con la política de una autoridad superior.

317 Por tanto, las fuentes autorizadas pueden incluir:

- Leyes nacionales – actos de la legislación y todas las regulaciones, normas, órdenes, etc., constituidas en virtud de un acto y que tienen fuerza de ley.
- Leyes supranacionales – tales como legislación promulgada por organismos de la Unión Europea.
- Acuerdos internacionales – tales como tratados con otras jurisdicciones, y Convenciones de las Naciones Unidas.
- Normas vinculantes (con inclusión de técnicas, procedimientos, y criterios cualitativos)
- Contratos
- Directivas políticas

Auditorías del Rendimiento

Propósito de los Criterios

318 El propósito de los criterios para una auditoría medioambiental es **posibilitar al auditor formarse una opinión sobre:**

- **La validez de los indicadores del rendimiento usados por la entidad en el momento de informar públicamente sobre su rendimiento al ejecutar una actividad medioambiental.**
- **Si la entidad ha llevado a cabo la actividad medioambiental de manera efectiva, eficiente y económica, y de acuerdo con –**
  - **la política gubernamental aplicable; y**
  - **todos los demás factores concernientes a la ejecución de la actividad, sobre los que la entidad no tenía control.**

Fuentes de Criterios Autorizadas

319 En lo que aún es un campo en desarrollo de gestión y auditoría, las fuentes de criterios autorizadas pueden ser escasas o no existir.
Posibles fuentes pueden incluir:

- Indicadores del rendimiento acerca de la efectividad, la eficiencia o economía:
  - prescritos por ley; o
  - especificados en la política gubernamental oficial para la actividad; o
  - son, de otro modo, obligatorios para la entidad.
- Normas generalmente aceptadas emitidas por un organismo reconocido.
- Códigos de práctica profesional emitidos por un organismo reconocido.

Fuentes de Criterios no Autorizadas

320 Tal como en relación con una auditoría financiera, son objeto de evaluación del riesgo. Una fuente de criterios no autorizada puede ser toda fuente que el auditor considere apropiada para el propósito.

321 Tal fuente puede incluir:

- Indicadores del rendimiento o medidas usadas por entidades similares u otras entidades ocupadas en actividades similares.
- Bibliografía académica
- Expertos externos
- La EFS misma

Minimización del Riesgo para la EFS

322 El especial riesgo que corre una EFS al ejecutar una auditoría medioambiental es que los criterios que ha usado sean:

- inaplicables; o
- inapropiados; o
- parciales.

323 Las críticas a la EFS sobre alguno de estos motivos podrían provenir de una serie de direcciones – las más probables de ellas son la entidad fiscalizada y organismos o personas con interés profesional en el objeto de la auditoría.

324 La mejor defensa de la crítica ejercida por la entidad es, por supuesto, la obtención de la conformidad de ésta con los criterios antes de que comience la auditoría. Sin embargo, en la búsqueda de aceptación, la EFS debe tratar de garantizar que su independencia no está comprometida como el resultado de omisión o modificación de criterios en contra de lo que aconseja su juicio. Si la entidad rechaza la aceptación de todo criterio, la EFS deberá estar especialmente en la certeza de que los criterios que está usando son defendibles.

325 La mayor área de riesgo para la EFS provendrá del uso de fuentes de criterios no autorizadas. Por ejemplo, cuando se maneje bibliografía académica, el auditor deberá tomar todos los pasos razonables para investigar todo el material disponible y verificar las referencias de los autores.

326 El mismo enfoque deberá aplicarse a los expertos externos. En tanto sea posible, el consejo de un panel de expertos es mejor que el consejo de una sola persona. Además, debe procurarse que los asesores especiales estén libres de posibles conflictos de intereses con la entidad fiscalizada. Un conflicto puede producirse como el resultado de, por ejemplo, una asociación insatisfactoria con la entidad en el pasado, puntos de vista públicamente presentados, contrarios a los de la entidad, o asociación (pasada o presente) con una entidad «competidora». (Véase también párrafos 138 a 140).

327 El examen final de los criterios escogidos es que éstos (al igual que todos los criterios de auditoría) sean objetivos antes que subjetivos. Los asuntos pasibles de juicio subjetivo son exclusivamente el derecho de quienes tienen responsabilidad «política» por el resultado.

328 El juicio del auditor deberá emitirse de tal modo que se cumplan los criterios escogidos para la auditoría, con el

objetivo de alcanzar las características que deben presentar los indicadores del rendimiento que se usan por la entidad fiscalizada deben tener. Estos son:

Relevancia:

- Un indicador de rendimiento es **relevante** cuando:
  - Refleja una obligación estatutaria o de otro tipo, o un objetivo de rendimiento acordado entre la entidad u su(s) interesado(s). Esto es, el indicador se refiere al logro una función particular, o tarea, o producción o resultado, que se espera que alcance la entidad.
  - Provee información acerca del logro de una función particular, tarea, producción o resultado que satisface las necesidades de alguien de quien puede esperarse razonablemente que las use – un interesado de la entidad (como el ministro responsable, miembros de la legislatura, contribuyentes u otros que contribuyen con los recursos de la entidad); un analista; un representante de los medios de difusión.

Comprensibilidad

- Un indicador de rendimiento es **comprensible** cuando está claramente expuesto que
  - Su significado es inequívoco.
  - Sus razones son reconocibles.

Fiabilidad

- Un indicador de rendimiento es **fiable** cuando:
  - Representa fielmente una característica mensurable de rendimiento de la función, tarea, producción o resultado.
  - Está elaborado con información que puede ser verificada frente a pruebas apropiadas.
  - En caso necesario, es capaz de producir, consistentemente, resultados comparables a lo largo de un periodo de tiempo.

329 No todo indicador de rendimiento tiene que ser relevante o comprensible para cada usuario.

330 Los criterios de auditoría deben asegurar la **exhaustividad** de los indicadores de rendimiento utilizados. Cuando una entidad está tratando su rendimiento e informando sobre el, debe usar tantos indicadores de rendimiento como sean necesarios para reflejar (lo que corresponda):

- Todas sus actividades significativas.

- Todos los aspectos materiales de cada actividad significativa.
- Todas sus obligaciones estatutarias u otras obligaciones de rendimiento y los objetivos de rendimiento acordados.

ISSAI 5120

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Auditoría ambiental y auditoría de la regularidad

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Sinopsis

Una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) puede efectuar una auditoría de índole ambiental cuando está investida de un mandato para auditar la regularidad (financiera y de conformidad).[1] No es necesario tener un mandato de auditoría del rendimiento para efectuar una auditoría de índole ambiental. Es posible que una EFS considere que su experiencia y competencias más importantes estén en la auditoría de los aspectos financieros y de la conformidad. En ese caso, sería lógico que se basara en esa experiencia para efectuar la auditoría de las actividades de índole ambiental. El presente documento ilustra las maneras en que se pueden efectuar auditorías de índole ambiental utilizando como marco la auditoría de la regularidad de los aspectos financieros y de conformidad.

La elaboración e implantación de políticas y obligaciones ambientales representa costos cada vez más altos para las administraciones públicas. Una EFS debe reconocer que los costos, el pasivo y la desvalorización de los activos de índole ambiental inciden sobre la preparación y auditoría de los estados financieros. El auditor de la regularidad debe evaluar la integridad y exactitud de las cifras declaradas.

El objetivo de una auditoría de los estados financieros es permitir al auditor indicar si, en su opinión, dichos estados fueron preparados, en todos sus aspectos importantes, de conformidad con un marco establecido para la elaboración de informes financieros. Esos aspectos importantes pueden estar vinculados directamente con los costos, obligaciones, impactos y resultados ambientales. En ese contexto, la auditoría de los estados financieros obliga al auditor a tomar en cuenta las cuestiones ambientales dentro del marco de la auditoría de la regularidad.

¿Qué es una auditoría ambiental?

Por lo general, los contadores y auditores no son asociados al movimiento ecologista. Sin embargo, debido a que suministran información, informes y garantías sobre los cuales la empresa privada y el gobierno con frecuencia basan sus decisiones, con creciente frecuencia son llamados a participar en el ámbito ambiental. La influencia que ejercen los contadores y los auditores deriva de su acceso a la información financiera y a la información sobre el rendimiento. Su función consiste en analizar, notificar y comunicar información sobre la cual se basan las decisiones y con la cual se evalúa el rendimiento. Desempeñando esa función, pueden fomentar una mayor transparencia y mejores decisiones relativas a la aplicación de recursos y el impacto de las actividades de la empresa sobre los resultados ambientales sin distorsionar las normas contables existentes.

En su documento, *"Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental"*, el Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (GTAMA) identificó tres tipos de auditoría en los que pueden abordarse cuestiones ambientales. [2] Se trata de las auditorías financieras, las auditorías de conformidad y las auditorías del rendimiento.

Durante una auditoría financiera o de estados contables, pueden incluirse, entre otros, los siguientes asuntos medioambientales:

iniciativas para prevenir, disminuir o remediar daños al medio ambiente;

---

1 Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental del GTAMA, párrafo 124.

2 Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental del GTAMA de la INTOSAI, 2000.

la conservación tanto de los recursos sostenibles como la de los no sostenibles;

las consecuencias de la violación de las leyes y regulaciones medioambientales; y

las consecuencias de responsabilidad de depósito de garantía impuesta por el Estado.

La auditoría de conformidad relacionada con asuntos medioambientales debe contribuir a proporcionar la garantía de que las actividades gubernamentales se llevan a cabo en conformidad con las leyes, normas y políticas medioambientales relevantes, tanto en el ámbito nacional como (cuando sea pertinente) internacional.

La ejecución de la auditoría del rendimiento de actividades medioambientales debe incluir:

la garantía de que los indicadores de rendimiento con respecto a asuntos medioambientales (en caso de que se hallen presentes en informes públicos contables) reflejen de manera justa el rendimiento de la entidad fiscalizada; y

la garantía de que los programas medioambientales se ejecutan de manera económica, eficiente y efectiva.[3]

Si bien en este documento se examinan las auditorías ambientales y las auditorías de la regularidad, se reconoce que es posible abordar las auditorías del desarrollo sostenible con un enfoque similar al que se describe en este trabajo. Invitamos al lector a consultar el documento del GTAMA de la INTOSAI, *"Desarrollo Sostenible: papel de las Entidades de Fiscalización Superior"*, para obtener más información al respecto.[4]

¿Por qué se examina esta cuestión?

En la Sexta Reunión del GTAMA de la INTOSAI que tuvo lugar en abril de 2000 en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, se plantearon las dificultades de efectuar una auditoría ambiental en el marco de un mandato de auditoría de la regularidad (financiera y de conformidad). Ése era el caso sobre todo para las entidades fiscalizadoras superiores que no están investidas de un mandato específico para efectuar una auditoría del rendimiento o cuando las competencias y la experiencia de la entidad fiscalizadora superior se concentran principalmente en el área de la auditoría de la contabilidad o de la conformidad.[5]

En la Séptima Reunión del GTAMA de la INTOSAI celebrada en septiembre de 2001 en Ottawa, Canadá, un documento de debate destacó la pertinencia de esa cuestión para las actividades de todas las EFS. Asimismo, el Grupo de Trabajo juzgó que era por lo tanto importante seguir trabajando en esta área para elaborar un documento más detallado que ilustre la manera en que se puede aplicar un enfoque de auditoría ambiental a las actividades de finanzas y de la conformidad de una EFS.

El presente documento es una guía sobre la manera en que se efectúan las auditorías ambientales aplicando prácticas de auditoría de la regularidad (financiera y de conformidad).

---

[3] El documento Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental del GTAMA de la INTOSAI, 2000, describe más detalladamente los distintos tipos de auditorías del rendimiento que pueden realizarse (párrafo 210).

[4] www.environmental-auditing.org.

[5] Los resultados de 1977 de la encuesta del GTAMA de la INTOSAI muestran que el número de EFS que están investidas de un mandato restringido parece estar disminuyendo con los años, a medida que las EFS aumentan su capacidad y obtienen nuevos mandatos. La encuesta indicó que 94% de las EFS tienen algún tipo de mandato para efectuar auditorías ambientales.

Auditoría de la regularidad

El documento de la INTOSAI –*Código de Ética y Normas de Auditoría"* [6] establece que el ámbito de actuación de la fiscalización pública abarca las auditorías de regularidad y las operacionales o de gestión (del rendimiento).

Una auditoría de regularidad (según se define en las normas de auditoría de la INTOSAI) comprende los elementos siguientes:

la certificación de las cuentas rendidas por las entidades obligadas a ello, que incluye el examen y evaluación de los asientos contables y la expresión de la opinión que merezcan las cuentas y los estados financieros;

la certificación de la Cuenta General del Estado;

la fiscalización de los sistemas y de las operaciones financieras, así como la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

la fiscalización de los sistemas de control y de auditoría internos;

la fiscalización de la probidad y corrección de las decisiones administrativas adoptadas en el seno de la entidad fiscalizada; y

el informe acerca de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionada con ella y que la EFS considere que deba ser puesta de manifiesto.

Las normas de auditoría establecen que la auditoría o fiscalización operacional o de gestión (de rendimiento) significa una auditoría de economía, de eficiencia y de eficacia, y comprende:

el control de la economía de las actividades administrativas, de acuerdo con principios y prácticas administrativas razonables y con las directrices señaladas;

el control de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con el examen de los sistemas de información, de las medidas de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades fiscalizadas para corregir las deficiencias encontradas; y

el control de la eficacia con que se han llevado a cabo los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos.

El documento reconoce asimismo que en la práctica puede haber una coincidencia entre la auditoría de regularidad y la operacional o de gestión, y que en tales casos la clasificación de una auditoría concreta dependerá del propósito fundamental de la misma.

Por consiguiente, la auditoría de la regularidad abarca la auditoría financiera y de la conformidad. La conformidad de una auditoría de la regularidad puede guardar relación con la conformidad con las normas contables y/o la conformidad con las leyes y tratados medioambientales pertinentes.

---

[6] Normas de Auditoría de la INTOSAI, junio de 1992.

Auditoría financiera

Finalidad de los estados financieros

Los estados financieros deben suministrar información sobre la condición financiera, rendimiento y flujo de caja de una entidad que pueda facilitar la toma y evaluación de decisiones relativas a la asignación de recursos. Concretamente, los estados financieros en el sector público deberían proporcionar información útil para la toma de decisiones y demostrar que una entidad ha rendido cuentas sobre sus recursos.[7]

Por lo general, las administraciones públicas (o sus entidades constitutivas) tienden a evitar la inclusión de cuestiones ambientales en sus estados financieros. Sin embargo, hay una sensibilización creciente sobre la necesidad de reflejar, en los estados financieros, las cuestiones de costos, cumplimiento y rendimiento vinculadas con las políticas y las obligaciones ambientales.

Estados financieros anuales de 2002–2003 de la United Kingdom Atomic Energy Authority (UKAEA)

Los estados financieros de 2002–2003 de la United Kingdom Atomic Energy Authority incluyen la información siguiente:

un informe sobre el rendimiento basado en un índice de rendimiento ambiental (un indicador numérico que fomenta la gestión ambiental de primera calidad). Los planes de gestión ambiental vigentes en la UKAEA apoyan su certificación según las normas ambientales ISO 14001;

un informe sobre los elementos principales de la restauración ambiental de todos los sitios responsabilidad de la UKAEA; e

informes detallados de los costos de la clausura y restauración de centrales nucleares, y cálculo de las estimaciones de costos.

Objetivos de una auditoría

La auditoría de los estados financieros permite al auditor indicar si, en su opinión, dichos estados fueron preparados, en todos sus aspectos importantes, de conformidad con un marco establecido para la elaboración de informes financieros.[8]

Cuestiones ambientales

Las cuestiones ambientales están cobrando importancia para un número creciente de administraciones públicas, entidades y consumidores de estados financieros. Algunos organismos operan en sectores en los cuales las cuestiones ambientales pueden tener gran relevancia para los estados financieros.

El organismo International Auditing Practices Committee (IAPC) define las cuestiones ambientales en el contexto de una auditoría de regularidad de la manera siguiente:

---

[7] International Public Sector Accounting Standard IPSAS1: Presentation of Financial Statements, elaborado por International Federation of Accountants, mayo de 2000.

[8] Norma internacional de auditoría ISA 200: Objective and General Principles Governing an Audit of Financial Statements (objetivo y principios generales en materia de auditoría de estados financieros).

(a) las iniciativas cuyo objetivo es prevenir, reducir o subsanar los daños causados al medio ambiente o asegurar la conservación de recursos renovables y no renovables (dichas iniciativas pueden ser voluntarias, prescritas por leyes o reglamentos ambientales o bien estar estipuladas por contrato);

(b) las consecuencias de las infracciones a las leyes y reglamentos medioambientales;

(c) las consecuencias de los daños ambientales causados a terceros o a recursos naturales; y

(d) las consecuencias de la responsabilidad indirecta impuesta por la ley (por ejemplo: responsabilidad por los daños causados por los propietarios anteriores).[9]

Hasta la fecha, los profesionales de la contabilidad y la auditoría se han concentrado en el pasivo ambiental. Aunque los estados financieros de un organismo pueden mencionar los activos inmuebles (evaluados según el mismo método que los demás bienes), últimamente la atención se ha concentrado en el ―patrimonio ambiental‖, es decir en los bienes naturales que no son fuente de recursos pero que desempeñan una función ecológica, tales como los hábitat, la lucha contra las inundaciones, el control climático y otras funciones que no tienen valor económico sino, por ejemplo, un valor estético o sanitario. La idea es que los organismos deben rendir cuentas no sólo ante sus accionistas, sino también ante la sociedad sobre la manera en que han gestionado el medio ambiente. La inclusión de los activos medioambientales en los estados financieros todavía se encuentra en una fase embrionaria y el sector privado ha tomado la delantera en ese campo.

Principio de caja o principio de devengo

En el sector público, la elaboración de informes o comunicación de resultados se caracteriza por una serie de prácticas que se sitúan entre el principio de caja y el principio de devengo. En todo el mundo, las administraciones públicas adoptan diversas prácticas de comunicación que se inscriben en esa gama.[10]

El método del principio de caja consiste en reconocer las transacciones y eventos en el momento en que se recibe o efectúa un pago en efectivo o en equivalentes de efectivo. El resultado financiero global del periodo se mide como la diferencia entre el efectivo recibido y el efectivo pagado. El estado financiero principal es el estado de flujo de efectivo.

En comparación, el método del principio de devengo consiste en reconocer las transacciones y otros eventos en el momento en que tienen lugar (y no sólo cuando se recibe o efectúa un pago en efectivo o mediante un equivalente de efectivo). Los elementos incluidos en un estado financiero según el principio de devengo son los activos, los pasivos, los activos netos y el patrimonio neto, los ingresos y los gastos.

El presente documento examina las repercusiones que tienen las cuestiones ambientales sobre los estados financieros que han sido preparados utilizando ambos métodos contables y lo que debería tener en cuenta una Entidad Fiscalizadora Superior a la hora de auditar los estados financieros.

---

[9] International Auditing Practice Statement 1010: The Consideration of Environmental Matters in the Audit of Financial Statements, marzo de 1998.

[10] International Federation of Accountants, Public Sector Committee, Governmental Financial Reporting Accounting Issues and Practices, mayo de 2000.

Repercusiones de las cuestiones ambientales sobre los estados financieros

Principio de caja

Las cuestiones ambientales pueden repercutir sobre los estados financieros que han sido preparados utilizando el principio de caja. Sin embargo, esos efectos son limitados, pues este método se basa en el reconocimiento de repercusiones ambientales durante el ejercicio en curso (mediante pagos específicos y, en los estados de pérdidas, mediante pagos especiales). Las repercusiones ambientales no necesariamente se limitan a períodos específicos y a veces deben ser objeto de proyecciones. Por consiguiente, los auditores podrán considerar elaborar una metodología para examinar los impactos de las actividades en las cuestiones ambientales para períodos de duración superior al ejercicio en curso examinado**.**

Las cuestiones ambientales pueden influir sobre los flujos de caja de una entidad durante el período de informe. Asimismo, es posible que haya repercusiones ambientales cuando un informe de cumplimiento es incluido en un informe financiero gubernamental. Un ejemplo sería el caso de una entidad que tiene la obligación de demostrar que acata las leyes y reglamentos ambientales. El no acatamiento puede ser constatado mediante detalles precisos o informes especiales preparados según los principios de auditoría financiera y de conformidad.

Derrame de petróleo del Apollo Sea — República Sudafricana

A mediados de la década de 1990, un derrame de petróleo sobre las costas occidentales de la República Sudafricana contaminó algunos de los puntos más bellos de esa región tan popular entre los turistas por la belleza de sus paisajes.

La responsabilidad por ese derrame fue compartida por varias instituciones gubernamentales. Sin embargo, la póliza de seguro para recuperar los costos dependía de un ministerio en particular cuyos estados financieros se preparan siguiendo el método del principio de caja.

Se requería suministrar información adicional sobre diversos elementos, tales como pérdidas, pasivos y pasivos eventuales. Debido a que el pago de las cuentas a los proveedores de servicios y la finalización de la reclamación de indemnización por el siniestro se prolongaron durante varios periodos contables, la revelación del costo real en las cuentas de caja no era concluyente. Asimismo, era necesario tener en cuenta continuamente el efecto sobre la información suplementaria que debía ser revelada. Esto significó que los auditores tuvieron que supervisar la situación durante un cierto número de periodos contables, hasta que fue resuelta la reclamación de indemnización, incluso cuando se estaba aplicando predominantemente el principio de caja.

La aseguradora ofreció una indemnización de 15 millones de rands basándose en las diferentes cifras conocidas, mientras que un análisis global demostró que los diversos organismos habían incurrido en un gasto de aproximadamente 25 millones de rands. Como la responsabilidad era compartida por diversos organismos, esas consideraciones eran pertinentes para diversas auditorías.

En este caso, la Entidad Fiscalizadora Superior pudo formular comentarios sobre el conjunto de los costos del accidente ecológico y sobre las cuestiones de coordinación entre los diversos organismos en un informe especial, lo cual hubiera podido no ser adecuado si se hubieran realizado auditorías separadas para cada organismo.

Existen otros ejemplos en los que un auditor puede tener en cuenta el hecho de que, si bien es posible que una cuestión particular no revista importancia en el marco de un único organismo, sí puede ser de peso cuando se consideran varios organismos. Por ejemplo, es posible que la gestión energética eficaz dentro de un solo organismo no sea importante, pero si se trata de una serie de organismos, podría permitir realizar ahorros considerables.

Auditoría de la regularidad y cuestiones ambientales — Polonia

Las auditorías de la regularidad (financiera y de conformidad) efectuadas por la Cámara Suprema de Control de Polonia abarcaron una amplia gama de cuestiones y de resultados ambientales, tales como:

la implantación de un programa de plantación forestal;

un programa de protección ambiental y saneamiento de tierras que habían sido objeto de explotación minera (industria del sulfuro);

el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de las disposiciones del Convenio de Helsinki; y

la recaudación y utilización de derechos y multas por la salinización de las aguas de superficie.

Implantación de un programa de plantación forestal

Después de la auditoría de este programa de plantación forestal, la Cámara Suprema de Control presentó un informe al Parlamento sobre las siguientes deficiencias:

falta de condiciones favorables para la implantación eficaz del programa;

ausencia de una política común para la ordenación forestal y espacial;

coordinación ineficaz entre ministerios gubernamentales;

escasez de recursos financieros; y

utilización incompleta e inadecuada de los fondos asignados al programa.

Perforación y mantenimiento de pozos — Zimbabwe

Se trata de una auditoría de un fondo denominado District Development Fund (DDF) cuyo objetivo era, entre otros, suministrar agua potable a comunidades rurales profundizando los pozos que pertenecen a las poblaciones locales y que están situados en sus tierras. Algunas de las deficiencias comunicadas al Parlamento fueron:

el sistema de gestión y de control financiero no era propicio para las operaciones provinciales de perforación;

los servicios de perforación eran realizados por personas fuera de la competencia del DDF; y

el DDF sólo había logrado producir 45% de la producción prevista en el transcurso del periodo auditado.

Principio de devengo

Las cuestiones ambientales pueden repercutir de diversas maneras sobre los estados financieros elaborados según el principio de devengo. Existen normas de contabilidad internacionales que toman en cuenta los principios generales relativos al reconocimiento, medición y comunicación de las cuestiones ambientales en un informe financiero.[11] Por consiguiente, las EFS podrían elaborar normas de auditoría compatibles con esas normas de contabilidad internacionales, en conjunción con sus propios organismos nacionales de contabilidad.

Las leyes y reglamentos ambientales pueden incluir la obligación de asentar una desvalorización de activos y la necesidad de reducir su valor contable.

[11] Por ejemplo, la ISA 37: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets establece consideraciones generales que se aplican al reconocimiento y comunicación de reservas y pérdidas, incluyendo aquellas derivadas de cuestiones ambientales. Se incluyen, asimismo, ejemplos de pasivos ambientales.

El incumplimiento de las disposiciones de ley relativas a las cuestiones ambientales, tales como emisiones o eliminación de desechos, puede requerir la contabilización de los trabajos de saneamiento, las indemnizaciones o los gastos legales. Por ejemplo, una entidad que no acata las leyes que combaten la contaminación puede tener que pagar multas o sanciones.

Ciertos gastos de explotación anuales son de índole ambiental. Por ejemplo, los costos de la energía pueden ser considerados un costo ambiental, puesto que la utilización de combustibles fósiles es una fuente de dióxido de carbono y de contaminación del aire.

Puede que algunas entidades tengan que reconocer sus obligaciones ambientales como pasivos en sus estados financieros. Se puede mencionar el ejemplo de las obligaciones asociadas con el cierre de fosas sépticas y las obligaciones de seguimiento y saneamiento relacionadas con explotaciones mineras.

Una entidad puede estar obligada a divulgar una obligación ambiental potencial como pasivo contingente en uno de los casos siguientes:

cuando la obligación potencial depende de un posible acontecimiento futuro;

cuando no se puede hacer una estimación razonable del monto de la obligación actual; o

cuando es poco probable que el cumplimiento de la obligación repercuta sobre los recursos.

Para acatar las normas de contabilidad aplicables, puede ser necesario proporcionar información suplementaria en las notas contenidas en los estados financieros. Ejemplos:

el sector industrial en el cual opera la entidad y las cuestiones ambientales conexas;

el método contable adoptado para los costos ambientales, es decir los elementos incluidos, el momento en que son inscritos como gastos o capitalizados, la manera en que son amortizados respecto al ingreso, etc.;

las multas y sanciones surgidas de la aplicación de la legislación ambiental; y

los pasivos relativos al saneamiento ambiental, incluyendo las incertidumbres relacionadas con la medición, la naturaleza y la fecha elegida.

Independientemente de la importancia creciente asignada a la contabilidad, el método del principio de devengo reconoce no sólo los costos ambientales en el momento en que tienen lugar (cuentas de caja) sino también los elementos tales como el pasivo ambiental, a largo o a corto plazo – por ejemplo, estableciendo reservas financieras en el balance general y divulgando los pasivos contingentes en otro lugar de los estados financieros. El valor de los activos fijos también puede ser ajustado mediante reducciones permanentes del valor, por ejemplo, a fin de reflejar los deterioros ambientales. Las normas en vigor pueden, por lo tanto, tomar en cuenta las cuestiones ambientales, y los auditores disponen de una norma para evaluar la inclusión de las cuestiones ambientales en los estados financieros.

Contabilización de activos de infraestructura clave en Nueva Zelandia

En Nueva Zelandia, el gobierno local se encarga de suministrar importantes servicios ambientales, tales como aprovisionamiento de agua potable, tratamiento y eliminación de aguas servidas y eliminación de desechos sólidos. El gobierno local también administra la aplicación de las principales leyes ambientales.[12]

[12] Las leyes *Building Act* y *Resource Management Act* de 1991 son dos ejemplos.

En 1993, la Entidad Fiscalizadora Superior presentó un informe al Parlamento en la cual concluyó que no se podía dar ninguna garantía sobre la seguridad financiera a largo plazo del gobierno local. Atribuyó esa situación a la falta de conocimiento sobre el estado actual de varios elementos infraestructurales principales y a la falta de planificación estratégica para el mantenimiento y explotación de dichos elementos. Las constataciones del Interventor General se basaron en las auditorías de regularidad efectuadas a escala del gobierno local.

El informe del Interventor General condujo a una modificación de la ley (*Local Government Act*) que obliga a las autoridades locales a evaluar el estado actual de su infraestructura y sus necesidades de servicios futuras (desde el punto de vista de los usuarios y del medio ambiente). Aunque dicha medida fue adoptada sobre todo por razones financieras, también produjo los resultados siguientes:

aumentos significativos de la información disponible sobre activos clave de infraestructura ambiental, tales como sistemas de distribución y tratamiento de agua y aguas servidas;

mejoramiento del mantenimiento a corto plazo de los elementos de infraestructura ambiental y aumento de la inversión a largo plazo para remplazarlos, con el fin de responder a las preocupaciones de los clientes y a las normas ambientales; y

mejoramiento del rendimiento de esos sistemas y reducción de los riesgos que representa para el medio ambiente la falla de esos sistemas.

Auditoría de conformidad

Tal como se indica en el párrafo 1, las auditorías de conformidad entran dentro del ámbito de las auditorías de la regularidad, según la definición de la INTOSAI. Las auditorías de conformidad pueden examinar la conformidad de una entidad con una amplia gama de asuntos. Primeramente, pueden examinar el cumplimiento de una entidad con las autoridades financieras y prácticas contables (por ejemplo, controles legislativos como las asignaciones de los gastos de la entidad). En segundo lugar, pueden examinar la conformidad de la entidad con las leyes y tratados medioambientales. Los auditores pueden tener interés en examinar la conformidad con las leyes y tratados, dado que la falta de conformidad con los mismos podría afectar los estados financieros de la entidad. Asimismo, es posible que a los auditores les convenga examinar la conformidad de la entidad en dicho ámbito ya que, además de sus posibles repercusiones en los estados financieros, inevitablemente acarreará gastos y, por lo tanto, podría ser pertinente para el uso más general de los fondos públicos.

Algunas EFS pueden realizar el segundo tipo de auditorías de conformidad en el marco de un mandato de auditoría del rendimiento. Por consiguiente, la conformidad puede examinarse tanto en el marco de un mandato de auditoría de la regularidad como de auditoría del rendimiento.

La inclusión de un informe de conformidad también permite a la EFS evaluar el rendimiento de una entidad en términos de la conformidad. Este tipo de verificación puede ayudar a una administración pública (y a sus entidades) a cerrar la brecha entre las promesas que fueron formuladas y los resultados que fueron obtenidos gracias a sus políticas y programas. Por ejemplo: un ministerio puede recibir el financiamiento necesario para regular actividades ambientales tales como los permisos de explotación forestal. ¿Cuenta con los sistemas necesarios para realizar esa tarea? ¿Está rindiendo cuenta fiel y exacta de sus actividades?

Este tipo de auditoría ambiental puede:

promover la conformidad o aumentar la garantía de conformidad con las políticas y leyes ambientales actuales y futuras;

reducir los riesgos y costos asociados con el incumplimiento de los reglamentos;

evitar gastos gracias a una reducción de desechos y a la prevención de la contaminación; e

identificar los pasivos y los riesgos.

Pagos destinados a la construcción de una autopista y al control de la calidad del agua — Corte de Auditoría de Grecia

La Corte de Auditoría de Grecia sólo efectúa auditorías financieras — no tiene ningún poder directo para realizar ‒auditorías verdes‖. Dicha Corte puede examinar:

(a) si los fondos públicos serán o fueron utilizados en infracción de los reglamentos ambientales (conformidad); y

(b) si los fondos públicos destinados a la protección del medio ambiente están efectivamente siendo utilizados para ese fin.

La Corte declaró que *la auditoría del gasto público no se limita a la aplicación de reglamentos financieros, sino que abarca también la aplicación de los reglamentos relativos a la protección del medio ambiente*.

La Corte efectuó una auditoría de esa índole en relación con pagos realizados para la construcción de una autopista y concluyó que el enfoque adoptado para la ampliación de esa autopista había sido el más económico. Sin embargo, el financiamiento para el proyecto no fue aprobado debido a que el área costera en la cual iba a ser construida la autopista estaba protegida por la Constitución como parte del patrimonio público ecológico.

De igual manera, la Corte efectuó una auditoría de la implantación de un programa para la protección de aguas en las cuales se bañaba la población. El programa fue diseñado de manera que incluyera un mecanismo de control para realizar pruebas sobre la calidad de esas aguas. La Corte observó que los fondos públicos no habían servido para crear un establecimiento permanente, sino para remunerar a entidades privadas o particulares que habían cooperado ocasionalmente con el servicio público. La Corte puso en entredicho la admisibilidad de ese tipo de gasto. Consideró que el objetivo del programa era crear una red de control pertinente, dotada de personal altamente calificado. Se requería, por lo tanto, proporcionar la infraestructura necesaria para habilitar un nuevo servicio público.

¿Qué puede hacer un auditor de la regularidad?

Adquirir conocimientos sobre cuestiones ambientales

En todas las auditorías, el auditor debe tener suficientes conocimientos sobre las actividades en cuestión como para identificar y comprender los elementos que pueden tener un efecto importante sobre los estados financieros, el proceso de auditoría y el informe de auditoría (ISA 310, segundo párrafo).

No se espera que el auditor tenga más conocimientos que la dirección de la empresa o los expertos ambientales.

El auditor de la regularidad debe tener en cuenta el sector de actividad en el cual opera la entidad auditada, pues ello podría indicar la posible existencia de eventualidades y de pasivos ambientales. Ciertas industrias están más expuestas a riesgos ambientales. Algunos ejemplos son la industria química, petrolera, gasífera, farmacéutica o minera, o incluso los organismos gubernamentales encargados de la gestión o de la reglamentación del medio ambiente.

Evaluar el riesgo inherente, los sistemas de control interno y el entorno de control

Una vez que ya tiene suficiente conocimiento sobre las actividades de la empresa en cuestión, el auditor evalúa el riesgo de inexactitudes importantes en los estados financieros, que incluye el riesgo de inexactitud atribuible a cuestiones ambientales, a saber el riesgo ambiental.

Algunos ejemplos de riesgo ambiental son:

Los costos derivados del acatamiento de la legislación.

Las consecuencias del incumplimiento de leyes y reglamentos medioambientales.

La entidad auditada puede adoptar diversos enfoques para controlar las cuestiones ambientales. En las pequeñas entidades o entidades poco expuestas al riesgo ambiental, es posible que los sistemas de control ambiental estén integrados a los sistemas de control interno corrientes. Las entidades muy expuestas al riesgo ambiental pueden diseñar y utilizar un subsistema de control interno aparte, como por ejemplo un sistema de gestión ambiental.[13]

Asimismo, el auditor debería adquirir una comprensión adecuada sobre el entorno de control de las cuestiones ambientales. Por ejemplo, las áreas a examinar podrían incluir, sin limitarse a las mismas, la actitud, nivel de conocimientos y medidas de control interno del organismo rector y de su dirección.

Si el auditor considera que existe un riesgo de inexactitud importante en los estados financieros, será necesario diseñar y ejecutar procedimientos específicos para obtener elementos probatorios suficientes de que no existen inexactitudes importantes.

Gestión del agua y de aguas servidas — Austria

La Corte de Auditoría de Austria realizó en fecha reciente un estudio sobre las subvenciones otorgadas por el ministro federal responsable de la agricultura, recursos forestales, medio ambiente y gestión del agua. Uno de los elementos principales del estudio era el examen de la organización y del financiamiento del sistema. La captación y repartición de fondos fueron juzgadas importantes porque mientras más eficaz es el sistema, más se puede financiar proyectos y obtener ciertos beneficios medioambientales.

Tener en cuenta las leyes y reglamentos

En el momento de planificar y efectuar una auditoría, el auditor de la regularidad podrá evaluar la conformidad con las leyes y reglamentos aplicables, en el caso en que el incumplimiento pueda tener incidencias importantes sobre los estados financieros, o cuando la conformidad acarree gastos del erario público. Sin embargo, no se puede esperar que una auditoría pueda detectar el incumplimiento con la totalidad de leyes y reglamentos.[14]

El auditor de la regularidad se esfuerza por comprender de manera general las leyes y reglamentos ambientales cuya infracción puede resultar en una inexactitud importante en los estados financieros o que puede tener incidencias fundamentales sobre las actividades de una entidad.

---

[13] La ISO 14001: *Sistemas de gestión ambiental — especificaciones y directrices para su utilización* es la norma que fue emitida por la Organización Internacional de Normalización en materia de sistemas de gestión ambiental.

[14] ISA 250: Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements (toma en cuenta de los textos legislativos y reglamentarios en la auditoría de los estados financieros).

No se espera que el auditor tenga conocimientos especializados ni competencia profesional para determinar si una entidad está acatando las leyes y reglamentos ambientales. El auditor puede, sin embargo, recurrir a su formación, experiencia y conocimiento sobre la entidad y el sector de actividad para reconocer los casos en los cuales existen cuestiones de incumplimiento y en los cuales debe obtener asesoría especializada.

Aplicar los procedimientos de corroboración

De igual manera, el auditor de la regularidad obtiene elementos de prueba que corroboran la información ambiental proporcionada en los estados financieros, obteniendo información de los integrantes de la dirección de la entidad — tanto de los responsables de la preparación de los estados financieros como de los responsables de las cuestiones ambientales.

Si la entidad tiene una función de auditoría interna, encargada de examinar los aspectos ambientales de las actividades de la entidad, el auditor debe considerar la posibilidad de utilizar los trabajos efectuados por ese servicio. En ciertos casos, es posible que un experto en ecología haya contribuido a un resultado reconocido o comunicado en los estados financieros; por ejemplo: la cuantificación de la índole o grado de la contaminación, el examen de diversos métodos de saneamiento de lo sitios, etc. En esos casos, el auditor debe tomar en cuenta la incidencia del trabajo efectuado por el experto en ecología sobre los estados financieros, al igual que la competencia profesional y objetividad de dicho experto.

Otro aspecto que puede tener en cuenta el auditor de la regularidad es la utilización de los ingresos que una entidad sea responsable de recaudar, tales como los fondos recaudados en virtud del modelo –quien contamina paga‖. El auditor puede examinar los sistemas y controles financieros relativos a la recaudación de dichos fondos, y comprobar asimismo si los fondos son utilizados para los fines a los que se destinaban.

Elaboración de informes

Elaboración de un informe sobre el rendimiento del servicio

Algunas administraciones públicas comunican la información sobre el rendimiento del servicio en los estados financieros gubernamentales, o bien presentan esa información por separado. En ese contexto, las EFS pueden estar en medida de llevar un poco más lejos los aspectos de su función de auditoría de la regularidad que están relacionados con la obligación de rendir cuentas y con la elaboración de informes.

―A medida que crece, la conciencia pública exige cada vez más que las personas u organismos encargados de administrar el erario público rindan cuentas de su gestión, lo cual muestra la creciente necesidad de implantar un procedimiento eficaz que las obligue a rendir cuentas públicas.‖[15]

Este postulado concierne a todas las entidades cuyas actividades afectan al medio ambiente. Dichas entidades pueden agruparse en tres categorías:

organismos cuyas actividades inciden directa o indirectamente sobre el medio ambiente, ya sea de manera positiva o negativa; por ejemplo: actividades de restauración o (al contrario) utilización y contaminación;

entidades facultadas para definir o modificar la formulación y la reglamentación de la política ambiental, ya sea en el ámbito internacional, nacional o local; y

entidades facultadas para hacer un seguimiento y control de las actividades de terceros en materia de medio ambiente.[16]

–La instauración, al interior de la administración pública, de sistemas adecuados de información, control, evaluación y elaboración de informes facilita la ejecución de la obligación de rendir cuentas. Los gestionarios son responsables de la exactitud y suficiencia de forma y contenido de los informes financieros y otros.‖[17]

Si los ministerios u organismos que desempeñan una función clave en el campo del medio ambiente estuvieran obligados a presentar un enunciado de los objetivos que esperan lograr (un enunciado de rendimiento de servicio para los productos o resultados ambientales), las EFS podrían alentar a las administraciones públicas a exigir que dicho enunciado forme parte del expediente de solicitud de presupuesto del ministerio u organismo en cuestión. Cada año, el logro de los objetivos enunciados el año anterior podría ser examinado como parte de la auditoría financiera.

Ello podría servir de base para un control anual de los avances logrados para la obtención de resultados ambientales buscados. Cada EFS debería estudiar la pertinencia de este enfoque a la luz de su propio mandato.

Gestión y desarrollo de pesquerías marinas – República de Sudáfrica

En 1997, la EFS de Sudáfrica examinó las actividades del ministerio responsable de asuntos ambientales y turismo: la gestión y desarrollo de la pesca marina. El objeto de dicha auditoría fue mejorar el proceso de rendición de cuentas en materia de cuestiones ambientales mediante:

la auditoría de los estados financieros;

la auditoría de la conformidad; y

la auditoría del rendimiento.

La auditoría examinó, entre otros, los aspectos siguientes:

la utilización y custodia de activos;

medidas de gestión ineficaces o ineficientes;

cuestiones que, en bien del interés público, deberían ser notificadas a la asamblea legislativa competente; e

incumplimiento de leyes y otra exigencias en los casos en que ello podría influir sobre al presentación razonable de la información contenida en los estados financieros.

El examen de los aspectos financieros y de conformidad de las actividades del ministerio era un elemento fundamental de la auditoría ambiental y permitió que la EFS pudiera hacer, entre otros, los descubrimientos siguientes:

la comunicación de la información financiera, la elaboración de informes sobre el rendimiento y la implementación de sistemas de gestión ambiental estaban obstruidas por un vacío legislativo;

los límites de capacidad impedían la prestación de servicios eficaces y la aplicación de la ley; y

la falta de información analítica sobre el rendimiento ambiental, de contabilización del costo total y de información exacta sobre la índole de los

---

[16] INTOSAI — *Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental*, 2000.

[17] *Normas de auditoría de la INTOSAI*, edición revisada de 1992, párrafos 23 a 24.

recursos obstaculizaba la formulación y la implantación de las políticas.

Otros métodos de presentación de informes

Los organismos del sector público están haciendo avances: están mejorando su gestión e implantando dispositivos para la gestión de riesgos. Los riesgos financieros ya no abarcan toda la atención. Ahora se tienen en cuenta todos los grandes riesgos que pueden repercutir sobre la población. La gestión de todos los riesgos mayores que pesan sobre la realización de los objetivos de los organismos ha modificado sus responsabilidades y la información que comunican en sus informes.

Para las empresas, los informes ambientales son un medio para dar a conocer a sus accionistas su rendimiento y sus efectos sobre el medio ambiente: pueden ser considerados como un nuevo elemento clave de la gobernanza empresarial. Dichos informes pueden presentar el perfil de la empresa, el enunciado de su política ambiental y los objetivos y resultados obtenidos, así como información detallada sobre su rendimiento y cumplimiento.

En el sector público del Reino Unido, varios organismos han empezado a presentar informes ambientales. Por ejemplo: *English Nature*, una entidad gubernamental, ha publicado su primer informe ambiental en 2000-2001. Entre otros, ese informe describe a grandes líneas la política ambiental de la entidad, los principales resultados logrados en dicha área y sus repercusiones.

Conclusión

Los problemas ambientales de todo el mundo no podrán ser resueltos de un día para otro ni serán solucionados sólo con las acciones realizadas por las EFS. Sin embargo, se deposita una gran confianza en la función que desempeñan las EFS y estas últimas pueden ser parte de la solución.

La función de una EFS es responder a las expectativas de la población suministrando una auditoría independiente, fiable y objetiva de la información presentada por las entidades de gobierno sobre sus actividades y el impacto de estas últimas sobre el medio ambiente.

Como indicamos en el presente documento, el objetivo de una auditoría de los estados financieros es permitir que el auditor indique si, en su opinión, dichos estados fueron preparados, en todos sus aspectos importantes, de conformidad con un marco establecido para la elaboración de informes financieros. Luego mostramos la manera en que los aspectos importantes pueden estar vinculados directamente con los costos, obligaciones, impactos y resultados ambientales. En ese contexto, la auditoría de los estados financieros obliga al auditor a tomar en cuenta las cuestiones ambientales dentro del marco de la auditoría de la regularidad.

Los auditores deben además estar al corriente de las evoluciones en curso, tales como el ejemplo el reconocimiento de los activos ambientales. Deberían esforzarse por alentar a sus clientes a adoptar regímenes que son considerados buenas prácticas pero que actualmente no son obligatorios. Por ejemplo, la presentación de informes ambientales. A medida que las normas — tanto para la presentación de informes financieros como para la gobernanza empresarial — prevén cada vez más la elaboración de informes más completos sobre cuestiones relacionadas con el medio ambiente, los aspectos sociales y la ética, los auditores necesitarán revisar sus enfoques y prácticas.

Ministerio responsable de comercio e industria, cuentas consolidadas de 2002-2003 – Reino Unido

Las cuentas de recursos consolidadas anuales del ministerio responsable de comercio e industria incluyen la información siguiente:

una disposición para cubrir los costos de restauración de sitios altamente contaminados de una coquería — los costos mínimos para acatar las normas ambientales;

una disposición, por convenio con la United Kingdom Atomic Energy Authority, para cubrir los costos de los pasivos en el marco de los programas que estás vinculados, entre otros, a la descontaminación de centrales nucleares; y

disposiciones para los pasivos relacionados con la salud a fin de cubrir los daños causados por la exposición a riesgos ambientales tales como el polvo y los gases de minas de carbón, y la utilización prolongada de herramientas vibratorias.

Agradecimientos:

Bruce Gilkison, por su obra titulada –*Accounting for a Clean Green Environment*‖.[18]

Comité Internacional de Normalización de Auditorías (IAPC) de la International Federation of Accountants, ISA 1010: *The Consideration of Environmental Matters in the Audit of Financial Statements*.

[18] Publicada inicialmente en 1999 por Bruce Gilkison y KPMG, Anchor Press Limited, Nelson, Nueva Zelandia, ISBN 0-473-06106-6.

INTOSAI

Desarrollo Sostenible: El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Grupo de Trabajo de la INTOSAI
sobre Auditoría del Medio Ambiente

La Secretaría del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente agradece a las siguientes Entidades Superiores Fiscalizadoras por la traducción de estos documentos.

Árabe: Oficina de Auditoría de Jordania
Francés: Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá
Alemán: Tribunal de Cuentas de Austria
Español: Contraloría General de la República de Colombia

Desarrollo Sostenible: El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Grupo de Trabajo de la INTOSAI
sobre Auditoría del Medio Ambiente
2004

Prólogo

En el curso de las dos últimas décadas, el concepto de desarrollo sostenible se ha comprendido y aceptado cada vez más, al punto que ahora es una consideración muy importante en la planificación y formulación de políticas de los gobiernos. El desarrollo sostenible concilia tres áreas de la actividad humana – la sociedad, la economía y el medio ambiente – proponiendo un concepto de desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

En 1992, ciento cinco países aprobaron la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y se comprometieron a integrar los principios de desarrollo sostenible en sus actividades. Esos principios recibieron un nuevo impulso en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002, en Johannesburgo, Sudáfrica. Gracias a su labor de vigilancia de las estrategias y programas nacionales, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) desempeñan una función de vital importancia, informando y apoyando los esfuerzos que se realizan para lograr el desarrollo sostenible.

El documento *Desarrollo Sostenible: El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* traza una descripción general del concepto de desarrollo sostenible y ofrece a las EFS, orientaciones prácticas sobre cómo integrar el desarrollo sostenible en su labor de auditoría. El documento está disponible en el sitio web del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (GTAMA) en www.environmental-auditing.org en todos los idiomas de la INTOSAI.

Preparado por la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) del Reino Unido y por la Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá, el documento fue presentado por el GTAMA por primera vez en el XVII Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) celebrado en 2001, en Seúl, Corea del Sur. Una versión revisada se presentó en la reunión del Comité Directivo del GTAMA, realizada en 2002, en

Londres, Inglaterra. El Comité aceptó dicha versión y propuso su aprobación por el GTAMA y presentarla para su adopción como documento oficial de la INTOSAI.

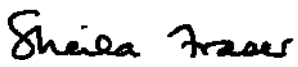
En su octava reunión, celebrada en junio de 2003, en Varsovia, Polonia, la Asamblea del GTAMA recomendó por unanimidad proponerlo como documento oficial de la INTOSAI. En octubre de 2003, se comunicó la propuesta al Comité Directivo de la INTOSAI, que aprobó la distribución del texto a los miembros de la INTOSA, para su examen y formulación de comentarios previo a su adopción como documento oficial de la INTOSAI, en el XVIII INCOSAI, que se realizará en octubre de 2004 ,en Budapest, Hungría.

Agradecemos a los autores de este documento, Joe Cavanagh, Peter Gray, Chris Shapcott y Sarah Billiard, de la Oficina Nacional de Auditoría, y a Wayne Cluskey, de la Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá, por su dedicada labor. Asimismo, hacemos extensivo nuestros agradecimientos a los miembros del GTAMA y otras EFS por sus aportes a este trabajo.

El desarrollo sostenible plantea nuevos desafíos a las EFS. Esperamos que la publicación de *Desarrollo Sostenible: El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* les ofrezca los conocimientos básicos indispensables para fiscalizar cómo los gobiernos integran el desarrollo sostenible a sus actividades.

Muy atentamente,

Sheila Fraser, FCA



Presidenta del GTAMA de la INTOSAI
Interventora General de Cuentas de Canadá

Johanne Gélinas

Presidenta Asociada del GTAMA de la INTOSAI
Comisionada de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá

Prefacio: Objetivos y estructura de esta ponencia

El Desarrollo sostenible es un término que puede ser familiar para algunos auditores y Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y no así para otras EFS. Esta ponencia se concentra en el concepto de desarrollo sostenible. Plantea, igualmente, el papel que las EFS pueden tener en la auditoría del progreso nacional hacia el desarrollo sostenible.

La ponencia comprende cuatro partes:

Primera Parte: presenta los antecedentes esenciales. Define el desarrollo sostenible como el desarrollo que concilia objetivos sociales, económicos y ambientales (tres objetivos). Hace un repaso sobre cómo el concepto de desarrollo sostenible puede verse reflejado en las estrategias políticas y operaciones de los gobiernos y agencias independientes y cómo afecta a las EFS, a manera de introducción de las partes siguientes.

Segunda Parte: explica cómo los gobiernos han desarrollado estructuras y estrategias nacionales con el objeto de lograr objetivos de desarrollo sostenible y considera la oportunidad que ello puede ofrecer a los planteamientos de las EFS.

Tercera Parte: examina cómo ha sido aplicado el concepto de desarrollo sostenible a las políticas y programas individuales y el papel de las EFS en la auditoría sobre la calidad de esa aplicación. Concluye esta parte con la consideración de las perspectivas de observar los vínculos entre lo económico, lo ambiental y lo social.

Cuarta Parte: considera los pasos que deben dar las EFS para desarrollar sus capacidades al implementar las auditorías en el campo del desarrollo sostenible.

Como apoyo a la Declaración de Río, 105 países se comprometieron a hacer del desarrollo sostenible una parte integral de sus actividades. Las EFS pueden tener un papel preponderante en la fiscalización de la puesta en marcha de las estrategias nacionales y el progreso logrado. Esta ponencia da una guía sobre lo que puede ser posible, combinándolo con ejemplos prácticos tomados de la experiencia de diversas EFS. Esperamos que constituya una colaboración a las EFS para cumplir los desafíos derivados de tan trascendente situación.

Índice

Prólogo i
Prefacio: Objetivos y estructura de esta ponencia iii
Primera Parte: Antecedentes 1
Origen del desarrollo sostenible 1
El desarrollo sostenible y los Gobiernos 5
Cómo afecta el desarrollo sostenible a las EFS 6
Segunda Parte. El desarrollo sostenible en el ámbito nacional y regional 9
Estrategias de desarrollo sostenible 9
Metas e indicadores del desarrollo sostenible 14
Sistemas de economía ecológica y gestión ambiental 19
Rendición de cuentas y presentación de informes de desarrollo sostenible 22
Conclusión 24
Tercera Parte. Desarrollo Sostenible a nivel de programas 26
Programas y desarrollo sostenible 26
Oportunidades para hacer auditorías a las políticas y programas 29
Selección de temas para auditoría 30
Ámbito y diseño de auditoría en desarrollo sostenible 33
Retos metodológicos 35
Conclusión 38
Cuarta Parte. Formación de capacidad en las EFS 40
Etapa Uno. Precisar el mandato 41
Etapa Dos. Elaborar una estrategia 42
Etapa Tres. Desarrollo de capacidad y competencia en la EFS 44
Etapa Cuatro. Realización de auditorías 46
Etapa Quinto. Aprender de la experiencia propia y de la de otras EFS 47
Etapa Sexto. Tener un impacto 49
Conclusión 49
Anexo A. Extractos de la *Ley del Interventor General de Cuentas de Canadá* 50
Anexo B: Miembros del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente 53
Glosario de términos 57

Primera Parte: Antecedentes

Origen del desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas

1.1 Aunque no hay una definición única de desarrollo sostenible, el concepto se popularizó por primera vez en 1987, mediante el Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, titulado “Nuestro Futuro Común” (conocido también como Informe Brundtland). La Comisión definió el desarrollo sostenible como el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”.

Incluye la integración de objetivos sociales, ambientales y económicos

1.2 El desarrollo sostenible incluye la integración de los objetivos sociales, ambientales y económicos. Idealmente, por cierto, cualquier política o actividad humana debe lograr progreso en los tres objetivos. Sin embargo, el progreso en uno de los frentes puede producir un efecto negativo respecto de alguno de los otros. Dentro de lo posible, las decisiones deben ser tomadas teniendo en cuenta los costos y beneficios de todos los objetivos. La definición de la Comisión también presenta el concepto de sostenibilidad como favorable a las generaciones presentes y futuras y establece que las generaciones actuales no deben obtener el progreso económico a expensas de la prosperidad de las generaciones futuras.

Tiene una dimensión mundial

1.3 Mientras las estrategias se establecen usualmente a nivel nacional, existe el reconocimiento de que se trata de problemas globales que requieren soluciones globales. Los problemas ambientales no conocen fronteras geográficas. Temas como pobreza e injusticia social son problemas globales aunque estén concentrados en determinadas áreas geográficas. Las economías nacionales se interrelacionan cada vez más. Un cuarto del producto global se comercializa entre países: los flujos de comercio han crecido 17 veces en 50 años.

1.4 La creciente atención internacional a los vínculos entre lo social, lo económico y lo ambiental fue lo más destacado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, 1992. Esta Conferencia fue un gran hito en los esfuerzos mundiales en lo que concierne a los problemas ambientales: 105 países firmaron la Declaración de Río. Los gobiernos se comprometieron, también, a un Plan de Acción para el siglo XXI – El Programa 21. Ciento sesenta y ocho países firmaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que requiere que los países identifiquen y fiscalicen los recursos genéticos y elaboren planes para su conservación, incluyendo la creación de áreas protegidas. En 1997, ciento sesenta y seis delegados del Sistema de las Naciones Unidas en la Convención del Cambio Climático, firmaron el Protocolo de Kyoto que comprometió a los signatarios a reducir o limitar las emisiones de varios gases que causan el “efecto invernadero”.

1.5 Las naciones reunidas nuevamente en 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, Sudáfrica, revisaron el progreso logrado desde la Reunión de Río y desarrollaron un Plan de Acción futura. La Cumbre dio como resultado dos productos claves: La Declaración de Johannesburgo y el Plan de Acción. La Declaración es un comunicado político de alto nivel acordado por los Jefes de Estado. El Plan de Acción es un manifiesto más detallado y descriptivo de objetivos y compromisos, dirigido a áreas como erradicación de la pobreza, protección de los recursos naturales, energía, salud, tecnologías ambientales y gobierno. En este Plan,

los gobiernos confirmaron su compromiso con los principios de Río y el Programa 21. El Plan es especialmente importante para las EFS puesto que establece criterios que pueden constituir las bases de las auditorías futuras.

Va más allá de una única preocupación por el medio ambiente

1.6 ¿En qué se diferencia el desarrollo sostenible de la sola preocupación por el medio ambiente? Ambos tienen mucho en común. En efecto, el medio ambiente es uno de las tres preocupaciones del desarrollo sostenible. Sin embargo, el desarrollo sostenible no trata el ambiente como un absoluto – inviolable. En lugar de ello, el desarrollo sostenible reconoce que puede existir la necesidad de un equilibrio o intercambio entre los progresos sociales y económicos, gobernados y limitados por el concepto de sostenibilidad (Figura 1). El progreso económico y social no debe destruir lo que es valioso y no puede ser renovado, como tampoco impedir a las futuras generaciones, la utilización de dichos recursos para su desarrollo o usufructo.

Figura 1: El desarrollo sostenible incorpora tres dimensiones

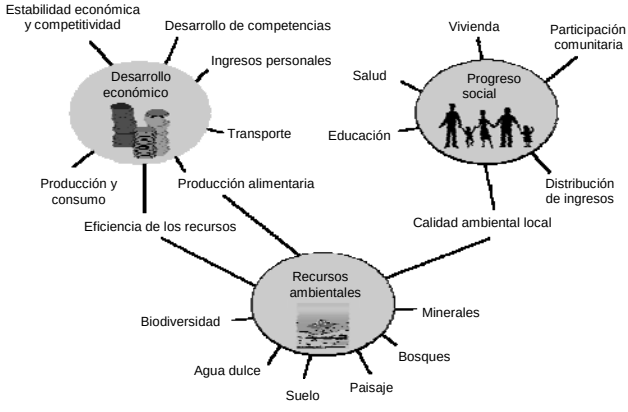
Para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible deben integrarse objetivos económicos, medioambientales y sociales.

Hay distintas interpretaciones acerca del alcance del desarrollo sostenible y la importancia que debe otorgarse a los problemas económicos, ambientales y sociales

1.7 Se advierte que el desarrollo sostenible es un concepto flexible. Los gobiernos y los comentaristas pueden disentir, de distintas formas, en cuanto a al alcance del concepto. En particular, las interpretaciones mas amplias de desarrollo sostenible incluyen objetivos sociales, particularmente la equidad social y la distribución de bienestar y oportunidades. Además, se puede debatir la importancia que se le debe asignar a cada uno de los objetivos del desarrollo sostenible.

1.8 En términos prácticos, una interpretación amplia del desarrollo sostenible incluye un vasto rango de problemas. La figura 2 ilustra el alcance potencial de dicho concepto.

Figura 2: El desarrollo sostenible abarca un campo amplio de temas



Nota: esta figura no es exhaustiva; muchos de los temas que se muestran están interrelacionados. Por consiguiente, no es posible mostrar todos los vínculos posibles.

El concepto de desarrollo sostenible puede ser pertinente a un campo muy amplio de temas.

El desarrollo sostenible y los Gobiernos

Los gobiernos crean el marco para lograr el desarrollo sostenible

1.9 Los gobiernos tienen un papel preponderante en la promoción del desarrollo sostenible, son los responsables de la dirección, la política y la coordinación. Representan el interés de la nación en las negociaciones internacionales que afectan el desarrollo y el medio ambiente. Se comprometen, por ejemplo, a preparar programas nacionales que se refieran al "efecto invernadero" o a promover el desarrollo sostenible. Desarrollan estrategias para llevar a cabo estos compromisos. La Segunda Parte considera el papel que pueden jugar las EFS en la evaluación de la efectividad de estos sistemas y estrategias.

Elaboran políticas y programas ambientales

1.10 En el desarrollo de las estrategias de desarrollo sostenible, los gobiernos cuentan con diferentes herramientas de política a su disposición para influir en el desarrollo sostenible. Esto incluye las políticas tributarias que pueden crear incentivos económicos o desincentivar determinadas actividades; la legislación y los reglamentos para promover buenas prácticas o desalentar las malas prácticas y los programas de gastos que buscan un equilibrio ambiental en relación con las necesidades sociales y económicas, por ejemplo, el transporte y la planificación. Es posible que los gobiernos se deban asegurar que las amplias políticas económicas, de salud y educación también promuevan los objetivos del desarrollo sostenible. Las EFS que cuentan con un mandato de examinar proyectos de presupuesto, deberían verificar si se ha logrado el equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y ambientales. La tercera parte de esta ponencia considera las vías mediante las cuales las EFS pueden hacer auditorías de desarrollo sostenible a nivel de programas.

Hacen del desarrollo sostenible una parte integral de su propio proceso de elaboración de políticas

1.11 Muchos gobiernos han buscado integrar los temas ambientales dentro del amplio contexto gubernamental. A menudo, al referirse al "reverdecer de los gobiernos" el objetivo es asegurarse de que los temas ambientales estén integrados dentro de consideraciones políticas más amplias. Ejemplos de este enfoque es el requerimiento de que todas las nuevas políticas sean evaluadas por los efectos ambientales potenciales o que los proyectos de construcción de vías sean sometidos a verificaciones ambientales.

Los gobiernos también pueden hacer "más ecológicas" sus operaciones

1.12 Los gobiernos pueden reducir el impacto ambiental de sus propias operaciones. Algunos gobiernos nacionales y regionales han hecho un esfuerzo consciente para "reverdecer" sus operaciones, tanto para contribuir a las estrategias nacionales como para motivar a las empresas y particulares, para que sigan el ejemplo gubernamental. A menudo las llamadas "iniciativas de economía ecológica" se concentran en temas como la reducción de residuos o la conservación de energía, por ejemplo, en el diseño de edificios gubernamentales. Estas iniciativas se tratan más en detalle, en la Tercera Parte.

Cómo afecta el desarrollo sostenible a las EFS

El desarrollo sostenible es importante para las EFS porque es importante para las entidades auditadas

1.13 El desarrollo sostenible es importante para las EFS porque es importante para las entidades auditadas. La misión constitucional y los

mandatos no facultan a la mayoría de las EFS para establecer políticas, sino sólo para fiscalizar su implementación. Esta ponencia, por lo tanto, no sugiere que las EFS deban ser campeonas del desarrollo sostenible independientemente de las posiciones gubernamentales o legislativas. Las posibilidades para hacer un trabajo útil de fiscalización en este área estarán limitadas por el grado en que el gobierno o entidad haya adoptado los principios y prácticas del desarrollo sostenible. Afortunadamente, la aceptación de los principios y prácticas de desarrollo sostenible es cada vez más amplia, especialmente a nivel de los gobiernos nacionales.

El alcance de la auditoría del desarrollo sostenible dependerá del mandato de la EFS

1.14 El amplio alcance del desarrollo sostenible y las estrategias y políticas que derivan de él, dan un gran alcance a las auditorías. Algunas EFS tienen un mandato específico relacionado con el desarrollo sostenible o el medio ambiente. Otras tienen mandatos que las limitan a auditorías financieras o de acatamiento, mientras otras comprenden las auditorías operativas o de rendimiento. Algunos mandatos serán completamente retrospectivos, mientras otros autorizarán o exigirán las auditorías previas o las auditorías de presupuesto. Algunos mandatos estarán limitados al gobierno nacional, mientras que otros se extenderán a los gobiernos regionales y locales o a las empresas estatales. Esta ponencia, por lo tanto, establece un rango de opciones donde las EFS pueden escoger, de acuerdo con su mandato y prioridades.

Las auditorías del desarrollo sostenible deberían ajustarse a las normas habituales de auditoría

1.15 Las auditorías del desarrollo sostenible deberían ajustarse a las normas habituales seguidas por las EFS, como por ejemplo, las establecidas por INTOSAI y las normas nacionales. Aunque el desarrollo sostenible puede ser más complejo que otros temas de auditoría, por las razones expuestas

anteriormente, eso no quiere decir que no se sigan estrictamente las normas de planificación, recolección de pruebas, análisis e informes.

1.16 Las normas y otros criterios de evaluación son importantes. Toda auditoría es esencialmente una comparación de lo que es con lo que debe ser. La auditoría está basada en acuerdos normativos aceptados por los auditores, las organizaciones auditadas y participantes interesados que dependen de los auditores para tener garantía. En el desarrollo sostenible tales normas pueden provenir de los acuerdos o de la legislación internacional, de la legislación nacional, de los programas convenidos o de compromisos, de normas operacionales adoptadas por las organizaciones auditadas o de los procedimientos y prácticas generalmente aceptados por otras organizaciones de similar naturaleza. Estos criterios deberían ser discutidos con las entidades auditadas y, en lo posible, los auditores deberían aplicar los criterios desarrollados o aceptados por la organización auditada.

1.17 En la Cuarta Parte se instruye acerca de cómo las EFS pueden generar la capacidad de llevar a cabo las auditorías en desarrollo sostenible. Se plantea que al dividir el proceso en etapas, la EFS puede manejar el período de transición a una efectiva auditoría de desarrollo sostenible.

***Nota**: Se adjunta un Glosario de Términos al final de esta ponencia.*

Segunda Parte. El desarrollo sostenible en el ámbito nacional y regional

2.1 Esta segunda parte explica cómo los gobiernos nacionales y regionales pueden llevar a cabo estrategias y políticas para el desarrollo sostenible y las oportunidades que esto puede brindar al examen que deben efectuar las EFS. La mayoría de los puntos siguientes están relacionados con gobiernos nacionales y acciones en el ámbito nacional y gran parte de ello es igualmente aplicable por gobiernos regionales o locales responsables de la coordinación y dirección de políticas que afectan el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico en sus respectivas jurisdicciones.

Estrategias de desarrollo sostenible

Muchos gobiernos han establecido estrategias nacionales de desarrollo sostenible después de la Cumbre de la Tierra de 1992

2.2 El Programa 21 recomendó, entre otros aspectos, que las naciones deberían desarrollar estrategias de desarrollo sostenible. Muchos gobiernos lo han efectuado (ver figura 3). Estas estrategias tienen por objeto proveer un enfoque nacional cohesivo del desarrollo sostenible; establecer una dirección a seguir y ayudar a cumplir las metas establecidas en los acuerdos internacionales.

2.3 Las estrategias pueden variar en calidad. Algunas pueden simplemente mostrar o representar políticas existentes, sin cambios fundamentales, mientras que las mejores estrategias intentan conciliar el

progreso económico con los planteamientos ambientales en una búsqueda genuina de integración y sostenibilidad.

2.4 Normalmente, las estrategias comprenden:

- Una estructura transversal de estrategia, coordinación, monitoreo e informes de progreso;
- Políticas específicas o programas dirigidos al desarrollo sostenible. Por ejemplo, prevención de contaminación y control o a aquellas que deben reflejar los planteamientos del desarrollo sostenible, por ejemplo, el transporte.

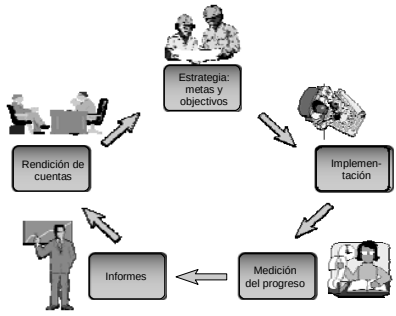
Figura 3: Estrategia nacional para un desarrollo sostenible en Canadá

El gobierno federal en Canadá ha desarrollado una completa infraestructura destinada a lograr los objetivos de desarrollo sostenible. Ella comprende la exigencia de que las Secretarías de Estado publiquen sus estrategias detalladamente. Se espera que estas estrategias destaquen las metas y planes de acción para incluir el desarrollo sostenible en sus políticas, programas y operaciones. Las estrategias deberían incluir los parámetros de referencia para medir el progreso.

2.5 Si lo autoriza el respectivo mandato, una EFS puede examinar las políticas específicas tales como transporte, recursos hídricos, vivienda, recursos forestales, las cuales proveen las bases para desarrollar la estrategia. Este aspecto se expone detalladamente en la Tercera Parte.

2.6 Una sólida gestión gubernamental se asimila a un ciclo de gestión del rendimiento (Figura 4), generalmente conocido como “planificación, ejecución, revisión y perfeccionamiento”. El ciclo va de la estrategia y objetivos pasando por la implementación a los informes y revisión del progreso.

Figura 4: Ciclo de gestión del rendimiento



Una estrategia sólida de desarrollo sostenible contará con mecanismos para implementar los objetivos, medir el progreso, informar sobre el rendimiento y garantizar la rendición de cuentas.

A nivel regional o local pueden existir estrategias y mecanismos similares de información

2.7 Mientras los gobiernos locales y regionales no firmen acuerdos internacionales se espera que sus trabajos los complementen y contribuyan a su ejecución. La recomendación contenida en el Capítulo 28 del Programa 21, tuvo por finalidad que los gobiernos y autoridades locales cumplieran por su parte promoviendo el desarrollo sostenible. Esta iniciativa, "Programa 21 Local", fue considerada como una herramienta importante para el cambio, y está contenida en la frase "Piense globalmente, actúe localmente".

2.8 El Programa 21 Local recomienda que todas las autoridades locales consulten a la ciudadanía con el objeto de crear un plan de desarrollo sostenible local. Cada plan tendrá sus propias características enmarcadas por las condiciones locales. Hay factores comunes que se presentarán en dichos procesos:

- No debe ser solo una estrategia ambiental sino que debe incluir los temas sociales y económicos.

- Debe incluir a toda la comunidad, o al menos la mayor muestra representativa que permitan los recursos disponibles.
- En la primera etapa se reunirá la información sobre las condiciones y prioridades locales.
- Se identificará, entonces, una estrategia que integre las acciones específicas.
- Finalmente, deberán establecerse los indicador*es para medir el progreso*.

Figura 5: Estrategias noruegas de desarrollo sostenible local

En 1993, en Noruega, se solicitó a los órganos gubernamentales que convirtieran sus planes de gestión ambiental y de recursos en planes de acción para el siglo XXI. Algunos programas de desarrollo se iniciaron basados en la reforma llamada “Protección Ambiental a Nivel Local”. Un programa clave consideró desarrollar las herramientas usadas por los gobiernos locales para evaluar el impacto ambiental, en particular, los impactos a largo plazo. Un proyecto posterior buscó reforzar la comunicación entre los gobiernos locales y el público en temas de desarrollo sostenible.

Ámbito para la auditoría en estrategias de desarrollo sostenible

Las EFS pueden examinar cómo se está organizada la estrategia

2.9 Las auditorías sobre el rendimiento de las estrategias de desarrollo sostenible a nivel nacional y local tienen un alcance muy amplio. Algunas de las posibles líneas de evaluación se señalan a continuación. Ellas están organizadas mediante encabezamientos que siguen el modelo de gestión del rendimiento expuesto en la figura 4. La lista que se incluye a continuación destaca las interrogantes relevantes de la auditoría que deben considerarse, algunas de ellas son más fáciles de responder que otras.

Temas de auditoría: Estrategias de desarrollo sostenible

- ¿El gobierno tiene una estrategia o plan que describa claramente sus objetivos?
- ¿La estrategia está de acuerdo con los compromisos internacionales del gobierno?
- ¿Se identifican claramente las políticas que serán utilizadas para lograr los objetivos?
- ¿La estrategia y la selección de políticas están fundamentadas en una base de información que permita determinar debidamente las necesidades a satisfacer?
- ¿La estrategia está verdaderamente integrada y refleja las interacciones entre políticas y el equilibrio que debe ser alcanzado entre economía, sociedad y medio ambiente?
- ¿La estrategia señala obstáculos a su implementación, tanto externos como internos?
- ¿Se ha establecido la estrategia, hasta donde es posible, teniendo en cuenta metas y cronogramas?
- En los casos en que la EFS examina proyectos de presupuesto, ¿cuál es el presupuesto total asignado al “desarrollo sostenible” y qué proporción de éste se asigna a “asuntos ecológicos”?
- ¿El gobierno ha establecido un sistema de información eficiente para comunicar al Congreso los resultados de las estrategias implementadas?
- ¿Ha elaborado el gobierno un sistema de información a los ciudadanos, sobre las estrategias de desarrollo sostenible y sus avances?
- ¿Ha elaborado el gobierno algún sistema para vigilar y coordinar las actividades de las ONG que se ocupan de asuntos ambientales?

2.10 En caso de dificultad para auditar la estrategia gubernamental mediante el uso de un criterio de auditoría firme se puede examinar los resultados logrados por las instituciones gubernamentales en la integración del enfoque del desarrollo sostenible a sus decisiones cotidianas. Trabajando con las entidades gubernamentales y observando las comparaciones con el escenario internacional y de otras grandes organizaciones, la EFS puede ayudar a quienes toman las decisiones estratégicas dentro del gobierno, para identificar y promover ejemplos de las mejores prácticas.

Figura 6: Los informes de gastos ambientales en Noruega

En 1989, el Gobierno de Noruega presentó una cuenta de los gastos totales de la política ambiental, al Parlamento Noruego. La Oficina del Auditor General de Noruega investigó la cuenta correspondiente a los años 1997 y 1998.

Un resumen de las subvenciones otorgadas en el marco de la política ambiental es una herramienta útil. Sin embargo, es importante tener un sistema que pueda asegurar una cuenta exacta del total de los gastos gubernamentales en medidas ambientales. La auditoría demostró que las subvenciones no habían sido calculadas de una manera uniforme en los ministerios investigados. La auditoría, también, reveló que el Gobierno tenía dificultades al clasificar las medidas ambientales mediante las "categorías de resultados" aplicadas por el Ministerio del Medio Ambiente. Esto sucedió, principalmente, porque las mediciones pueden servir a diferentes propósitos ambientales y, por lo tanto, ajustarse a varias "categorías de resultados" en forma simultánea.

El gobierno debió mejorar sus procedimientos y desarrolló un nuevo "Perfil Medio Ambiental y del Estado Ambiental de la Nación".

Metas e indicadores del desarrollo sostenible

Medir el rendimiento y el progreso será un área clave de la auditoría

2.11 Una buena estrategia de desarrollo sostenible incluirá o estará acompañada por un conjunto de metas que se deben cumplir e indicadores con los cuales medir el progreso de las medidas destinadas a lograr esas metas (véase el ejemplo en la figura 7). [Nota: Se utiliza la palabra "indicadores" para denotar tanto medidas de rendimiento como indicadores[1]]. En algunos casos, las metas pueden buscar poner en práctica los compromisos de los gobiernos nacionales como signatarios de tratados internacionales. Los indicadores son, a menudo, vínculos vitales para asegurar que los gobiernos se responsabilicen por su rendimiento en relación

[1] Las medidas se refieren a mediciones directas del tema en estudio – por ejemplo – el número de árboles plantados. Por el contrario, los indicadores son medidas indirectas del tema que está siendo estudiado o informado, por ejemplo, la concentración de gases nocivos como una medida de calidad en el aire. En el campo del medioambiente, algunas aspectos no pueden ser medidos directamente sino que indirectamente y, por lo tanto, es el sentido que se le da al término "indicadores".

con los objetivos de desarrollo sostenible. Las metas e indicadores son, por lo tanto, un área importante para el examen que deben realizar las EFS.

Figura 7: Desarrollo de indicadores en el Reino Unido

En 1999, el gobierno del Reino Unido revisó los indicadores nacionales de desarrollo sostenible luego de consultas a las partes interesadas y posterior investigación. Los indicadores principales se establecieron para permitir al gobierno un panorama de progreso, a alto nivel, y simplificar el mensaje para el público. Estos indicadores son:

- El producto total de la economía (PIB);
- Inversión pública, empresarial y privada;
- Proporción de la población en edad de trabajar, empleada efectivamente;
- Calificaciones a la edad de 19 años;
- Expectativa en años, de vida saludable;
- Viviendas consideradas inadecuadas para habitación;
- Nivel de delincuencia;
- Emisión de gases de “efecto invernadero”;
- Días en que la contaminación del aire es moderada o alta;
- Tráfico de carreteras;
- Ríos de buena o regular calidad;
- Población de aves silvestres;
- Nuevas casas construidas en una tierra previamente desarrollada;
- Producción y manejo de residuos.

El progreso señalado por estos indicadores es informado anualmente. La primera evaluación de los nuevos indicadores se publicó en Diciembre 1999 e identificó un incremento en las jornadas, en las basuras domésticas y en el nivel de delincuencia, al igual que pérdida de especies y del hábitat como áreas potenciales de preocupación.

Estos indicadores principales son apoyados por un amplio conjunto de alrededor de 150 indicadores detallados y agrupados en conjuntos. Por ejemplo, mientras el agua tiene como indicador principal los “ríos de buena o regular calidad” existe, también, un grupo de indicadores relacionados que abarcan los nutrientes en el agua, la demanda y disponibilidad de agua, suministro de agua, agua potable, volumen de utilización del agua y sitios afectados por la extracción de agua.

Ámbito para la auditoría de las metas e indicadores de desarrollo sostenible

2.12 Las EFS pueden auditar metas e indicadores en tres amplias áreas:

- Auditoría de metas, para verificar si son realistas y se basan en una comprensión y evidencia apropiadas sobre las necesidades que deben ser cubiertas.
- Auditoría de indicadores, para verificar si son pertinentes y confiables, o
- Una auditoría del progreso mostrado al comparar los indicadores con sus metas asociadas.

Antes de iniciar una revisión de metas e indicadores, las EFS deben asegurarse de que tienen suficiente pericia para responder las cuestiones de auditoría que desean plantear. Al repasar la relevancia y confiabilidad de las metas propuestas y los indicadores usados, la EFS necesitará desarrollar y usar criterios apropiados de auditoría.

Las metas de desarrollo sostenible pueden ser objeto de auditorías

2.13 No es necesario establecer metas para cada indicador. Probablemente es mejor para quienes adoptan las decisiones, concentrarse en un pequeño número de metas claves y buscarlas tendencias deseadas entre los indicadores, sin metas. Las metas pueden estar basadas en procesos científica y razonablemente establecidos. Ello podría ser utilizado para determinar un valor de referencia de la sostenibilidad, como por ejemplo, el nivel máximo de explotación de las pesquerías. Sin embargo, es posible que las metas representen el cumplimiento de un acuerdo o compromiso internacional más que una aspiración o dirección deseable de cambio. Las metas deben ser establecidas según los términos de referencia o resultados esperados, por ejemplo, el aire puro o la causa subyacente, o la actividad, tal como, reducir el uso de vehículos, o la extensión de una acción correctiva, como el número de procesos incoados contra las empresas contaminantes o, millas fluviales que deben ser objeto de regulación en lo relativo a la calidad

del agua. No existe un criterio único para evaluar las metas de desarrollo sostenible fijadas por un gobierno. Sin embargo, en base al trabajo realizado por la EFS del Reino Unido, se han determinado cuestiones básicas que pueden ser objeto de una auditoría:

Temas de auditoría: metas para el desarrollo sostenible

La EFS debe estudiar si las metas:

- Abarcan áreas claves.
- Reflejan compromisos internacionales.
- Están directamente relacionadas con los objetivos e indicadores desarrollados por el Gobierno.
- Tienen un fundamento claro , por ejemplo, una sólida comprensión científica de los problemas subyacentes y de sus causas.
- Están basadas en una medición seria de la situación existente en un momento dado, por ejemplo, reducir las emisiones de dióxido de carbono en un 3% con respecto a los niveles de 1998.
- Si hay un plazo, establece límites para aquellas metas que se extienden en el futuro.
- Están basadas en un plan de mediciones, establecido conjuntamente con la meta, que especifica cómo debe medirse el progreso, con que frecuencia debe ser medido y quién debe realizar dicha medición.
- Son mesurables en el contexto de las dudas derivadas de las fuentes de información, por ejemplo, las EFS deben considerar márgenes de error que se publicarán conjuntamente con el informe de rendimiento.
- Se comunican a los actores principales en forma adecuada.
- Comprenden planes de acción y recursos adecuados.
- Se informan junto con el rendimiento en relación a otros indicadores y metas que le permitan a la ciudadanía juzgar la ejecución con una base lo suficientemente amplia.

La auditoría de indicadores puede ser valiosa

2.14 Cuando se consideran los indicadores del desarrollo sostenible, gran parte del conocimiento normal ya aplicado por las EFS para la medición del rendimiento, se puede usar, pero hay cuestiones adicionales que deben

tenerse en cuenta. En muchos sistemas naturales, por ejemplo, la medición del progreso puede no ser una tarea insignificante. Para ilustrar esto, la medición de contaminantes en la atmósfera será afectada radicalmente según el lugar donde se haga la medición, las condiciones atmosféricas predominantes y la confiabilidad del equipo de medición. Claramente, a fin de verificar el progreso de manera sistemática, habrá que pensar detenidamente la forma más adecuada de seguir el progreso. En otros casos, el fenómeno estudiado puede estar sujeto a un bajo índice de cambio y, por lo tanto, se requerirán informes con 5 ó 10 años de intervalo. Las EFS necesitarán estar conscientes de estos problemas prácticos cuando analicen la confiabilidad de las mediciones y los informes de los gobiernos.

2.15 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha publicado una útil lista de las características deseables para los indicadores de desarrollo sostenible, que podrán ser consideradas por las EFS cuando trabajen con indicadores nacionales.

Figura 8: Guía de la OCDE para indicadores de desarrollo sostenible

Temas de auditoría: Indicadores de desarrollo sostenible

Las EFS deben verificar si los indicadores:

- Tienen una ***relevancia política***, esto es:
  - Son fáciles de interpretar.
  - Muestran tendencias en el tiempo.
  - Se adaptan a los cambios de las fuerzas conductoras.
  - Tienen valores de umbral o de referencia contra los cuales se puede medir el progreso.
- Son ***analíticamente sólidos***, por ejemplo, se basan en una clara comprensión de los objetivos del desarrollo sostenible.
- Son ***mesurables***, esto es, no importa cuán atractiva sea la construcción teórica, ya que si un indicador no puede ser medido con un costo razonable, no es útil.

Información sobre las publicaciones de la OECD sobre asuntos ambientales se encuentra en www.oecd.org/env.

Las EFS pueden analizar, también, el progreso, conforme a las metas e indicadores

2.16 Finalmente, si las metas e indicadores asociados son sólidos y técnicamente correctos, las comparaciones entre ellos deben revelar el progreso obtenido.

- Si ya pasó el plazo para cumplir una meta, la auditoría puede simplemente comentar sobre si se cumplió la meta. Luego, el objetivo de la auditoría puede dirigirse a explicar porqué la meta se ha alcanzado o no, o sobre la eficiencia y economía de las políticas aplicadas para alcanzarla o sobre las consecuencias no previstas por esas políticas.
- Si el plazo está todavía vigente, la auditoría debe concentrarse sobre si se logrará la meta. Es un concepto más difícil de aplicar, porque la última situación o la tendencia actual puede no ser indicativa de lo que debe lograrse en el período que resta para el cumplimiento del plazo. Puede ocurrir que los instrumentos de acción no hayan tenido el impacto esperado en esta tendencia de largo plazo o pueden existir otras tendencias subyacentes que afecten el resultado. Por lo tanto, la EFS puede limitar su opinión a si la meta podría ser alcanzada en caso quecontinúen las tendencias actuales, lo cual es una afirmación más segura para la auditoría. Como se expresó, la EFS puede, igualmente, estudiar
  las razones del progreso o la falta de él; el éxito de las políticas que se pretenden imponer para lograr la meta, circunstancias imprevistas, como también, observar lo que falta por realizar para lograr la meta.

Sistemas de economía ecológica y gestión ambiental

2.17 Además de concebir las estrategias nacionales para promover el desarrollo sostenible a través de una economía más amplia, las instituciones gubernamentales pueden ayudar, también, limitando el impacto, en el medio ambiente de sus propias actividades. La economía ecológica de los gobiernos central y local se concentra normalmente en la reducción del uso de la energía y del agua, y en el desarrollo de sistemas de reciclaje y manejo de

residuos para minimizar el impacto ambiental. Al adoptar la economía ecológica, los gobiernos pueden contribuir a lograr el objetivo de preservar los recursos no renovables y reducir los costos administrativos.

Un sistema de gestión ambiental puede ayudar a las organizaciones a cumplir con sus responsabilidades de forma rentable

2.18 La economía ecológica, ya sea la adoptada por el gobierno o el sector privado, puede incluir la adopción de sistemas de "administración ambiental" que son estructuras administrativas y procesos asociados, diseñados para asegurar que las preocupaciones concernientes al medio ambiente y el desarrollo sostenible se reflejen en las decisiones cotidianas.

2.19 Hay un reconocimiento internacional de que el logro del desarrollo sostenible depende de la integración de los aspectos ambientales a la gestión a nivel de empresa, de proyectos y de sitios. La Organización Internacional de Normalización (ISO) elaboró las series ISO 14000 que permiten a los gobiernos y a sus organismos concentrar los esfuerzos ambientales siguiendo criterios aceptados internacionalmente. El propósito de las series ISO 14000 es promover un enfoque común de la gestión ambiental y reforzar la habilidad de las organizaciones para conseguir y medir los avances de la gestión ambiental. Las normas se aplican a todo tipo de organizaciones y están diseñadas para incluir diferentes condiciones geográficas, culturales y sociales. Dentro de las series ISO 14000, la ISO 14001 establece normas para un sistema de gestión ambiental. Los elementos clave son:

- Una política ambiental y los requerimientos para seguir esta política mediante objetivos y metas.
- Un análisis de los aspectos ambientales de las compras, procesos, productos y servicios de la organización.
- La verificación y las acciones correctivas, incluyendo la observación, medición y registro de las actividades que pueden tener un impacto significativo en el medio ambiente.

- Revisión del sistema de gestión ambiental por parte de las autoridades superiores de la organización para asegurar su idoneidad, adecuación y efectividad constantes, y
- El concepto de mejoramiento continuo.

Se puede encontrar mayor información sobre la serie ISO 14000 en la página web de la ISO www.iso.ch.

Figura 9: Sistemas de gestión ambiental en las empresas del Estado

La EFS de Austria trata de promover los sistemas de gestión ambiental en las corporaciones del Estado, los cuales concuerdan con normas internacionales como la ISO 14001 o el Sistema de Ecogestión y Ecoauditoría de la Unión Europea. En sus informes, la EFS señala no solo las ventajas ambientales de implementar tales sistemas sino que también, las ventajas económicas y el impacto positivo en la motivación del personal de la institución. La EFS austriaca promueve, asimismo, técnicas relacionadas como la “Planificación Integrada de Recursos” y la “Planificación al más bajo costo” en el sector de suministro de energía.

En Irán, muchas compañías del gobierno recibieron la acreditación ISO 14001 bajo la supervisión del Departamento del Medio Ambiente.

2.20 Además de la serie ISO 14000, que es una norma internacional, hay normas regionales y nacionales para los sistemas de gestión ambiental, como el Sistema de Ecogestión y Ecoauditoría de la Unión Europea y los de la Asociación Canadiense de Normalización.

Figura 10: Gestión ambiental en Sudáfrica

El gobierno de Sudáfrica formuló una política general en el Libro Blanco sobre Gestión ambiental en Sudáfrica, lo cual llevó a la aprobación de la Ley de Gestión ambiental Nacional de 1998. La Ley requiere que los ejecutores de mayor nivel presenten los planes de gestión e informen anualmente al respecto. La Ley requiere que el énfasis sea sobre la gestión de un equilibrio entre la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Alcance de la auditoría en sistemas de gestión ambiental

Una EFS puede examinar la adopción y aplicación de los sistemas de gestión ambiental

2.21 Un sistema de gestión ambiental es un proceso cíclico de implementación, verificación, revisión y perfeccionamiento continuo. Como tal, el enfoque de la auditoría de una EFS debe estar en el proceso más que en el resultado. El tipo de interrogantes que las EFS pueden plantear incluye la rapidez con que los ministerios de gobierno adoptan el sistema de gestión ambiental, si los sistemas han sido aplicados en forma apropiada, y qué experiencias derivan de la auditoría de los sistemas aplicados actualmente.

Temas de auditoría: Sistemas de gestión ambiental

- ¿En qué medida se están usando los sistemas de gestión ambiental?
- ¿Están estos sistemas de gestión acreditados mediante normas internacionalmente reconocidas, por ejemplo, la ISO 14000 o EMAS? (siglas en inglés)
- ¿En qué medida estos sistemas están bien aplicados?
- ¿Qué revelan las auditorías de estos sistemas de manejo ambiental sobre la amplitud en que los temas ambientales están integrados a la planificación gubernamental?
- ¿Abordan los sistemas de gestión ambiental todas las cuestiones relacionadas con los problemas ambientales identificados?

Rendición de cuentas y presentación de informes de desarrollo sostenible

Las EFS también pueden examinar la calidad de los informes y rendición de cuentas para determinar el progreso

2.22 Los mecanismos utilizados por los gobiernos para informar sobre el rendimiento deben indicar claramente la medida en la cual se cumplen los

objetivos. Idealmente, la medición del rendimiento debe ser efectuada en conjunto e informada en intervalos regulares para hacer posible revisar la comprensión de los intercambios entre los diferentes objetivos.

2.23 De acuerdo a su experiencia en la información de la auditoría financiera, las EFS pueden tener un importante papel en el reforzamiento de informes modelos. Hay asuntos pertinentes al desarrollo sostenible que pueden ser incluidos, por ejemplo:

- La necesidad de garantizar una mayor coherencia de los informes sobre el rendimiento de un periodo a otro;
- La necesidad de informar sobre las variaciones respecto al rendimiento esperado y cualquier limitante asociada con la información que será presentada; y
- La necesidad de señalar a la atención del legislativo datos particularmente importantes.

Elementos de control: rendición de cuentas e informes

- ¿Se informan los resultados oportunamente y en forma apropiada? ¿Son comprensibles y relevantes?
- ¿Hay un funcionario u oficina directamente responsable de los resultados?
- ¿Qué muestran las revisiones de los avances hacia las metas nacionales?
- ¿Se llevan a la práctica las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas?
- Las insuficiencias en las realizaciones y progresos, ¿se explican con claridad y son justificables?

Se debe incluir también la contabilidad de los recursos naturales

2.24 Otro elemento importante en la cadena de responsabilidades contables es el desarrollo de contabilización de los recursos naturales, información que comprende los datos relativos a los recursos naturales

(organizados en términos de existencia y flujos) dentro de una estructura contable, los que a menudo se incluyen como un anexo a las cuentas nacionales. En términos generales, la contabilidad de recursos naturales puede ser considerada como una forma importante de demostrar las vinculaciones e intercambios entre medio ambiente y economía.

Figura 11: La EFS Sudafricana en la concepción de la Contabilidad de Recursos Naturales

La EFS Sudafricana está representada en el grupo de trabajo que desarrolla las Cuentas en Recursos Naturales (CRN) para Sudáfrica. Actualmente prepara metodologías para contabilizar los recursos hídricos. Se supone que esta cuenta retroalimente varias estrategias e iniciativas de desarrollo sostenible, a medida que se reúna la información pertinente.

Es posible que algunas EFS deban recurrir a la auditoría de las cuentas de recursos naturales

2.25 Actualmente hay un apoyo general internacional al concepto de contabilidad de los recursos naturales. Entre las organizaciones internacionales involucradas están las Naciones Unidas, la organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) y el Banco Mundial. El Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente produjo un documento sobre Contabilidad de Recursos Naturales y su Importancia para las EFS. Algunas EFS pueden tener un mandato para hacer auditorías de estas cuentas o dar una opinión sobre ellas.

Conclusión

2.26 En esta parte hemos visto que el desarrollo sostenible puede mostrarse en el ámbito nacional o regional de muchas maneras que proveen posibilidades para que las EFS s efectúen un trabajo útil. Esas posibilidades serán determinadas, en la mayoría de los casos, por la amplitud de los principios y prácticas del desarrollo sostenible adoptados por los gobiernos. En la medida que el gobierno tenga una estrategia que incluya medidas de

rendimiento y sistemas para mostrar dicho rendimiento, más fácil será el trabajo para la EFS. Si no hay esa infraestructura, la EFS deberá limitarse a efectuar Auditorías de programas individuales, estudiados en la parte siguiente de esta guía.

Tercera Parte. Desarrollo Sostenible a nivel de programas

En esta Parte analizaremos de qué modo examinan las EFS el desarrollo sostenible a nivel de programas

3.1 En la segunda parte se examinó la estructura estratégica que los gobiernos pueden desarrollar en búsqueda de un desarrollo sostenible y las oportunidades que ello otorga a las EFS para efectuar la verificación respectiva. En esta parte analizaremos cómo las EFS deben determinar si el desarrollo sostenible se refleja en las políticas particulares o en los programas de gastos.

Programas y desarrollo sostenible

Muchos programas se ven afectados por el desarrollo sostenible

3.2 Para ser efectivas, las estrategias de desarrollo sostenible deben hacer el seguimiento de los objetivos y metas establecidas para programas individuales. El compromiso, por ejemplo, para reducir el dióxido de carbono en la atmósfera se puede ver reflejado en:

- Los límites establecidos para las emisiones de la industria pesada;
- Estricta reglamentación y pruebas de verificación de las emisiones de gas de los vehículos;
- Las medidas adoptadas para disminuir el uso de los automóviles; y
- Posiblemente, una gama amplia de otras políticas.

Como se muestra en la segunda parte, hay muchas áreas de políticas y muchos programas individuales que son afectados por los conceptos y problemas que son propios del desarrollo sostenible.

Figura 12: Manejo forestal en Perú

La EFS Peruana llevó a cabo una auditoría, en 1998, sobre gestión ambiental del proyecto de Manejo Forestal en el Bosque Nacional Alexander Von Humboldt.

El objetivo era verificar la protección efectiva del bosque frente a la explotación agrícola, que se respetara el acceso público y que la corta de árboles se efectuara conforme al Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, acuerdo sobre actividades forestales sostenible. La auditoría reveló gran cantidad de dificultades con el proyecto, entre otros:

- Control insuficiente sobre la extracción de maderas. El Proyecto carecía de los recursos humanos y logísticos necesarios para mantener un control efectivo sobre los recursos forestales.
- Si bien se habían establecido por adelantado los parámetros sobre el impacto ambiental, gran parte del programa de preservación ambiental no se había realizado en la práctica.
- Aproximadamente el 40% de la tierra asignada al proyecto estaba ocupada por la población indígena que no apoya los objetivos del proyecto.
- Criterios inadecuados para evaluar la eficiencia y control de los proyectos forestales.
- Débil control financiero en relación con la venta de maderas.

En algunos programas, el desarrollo sostenible es un tema muy importante

3.3 En los programas en los cuales el intercambio entre los objetivos económicos, ambientales y sociales es más notorio y acotado se incluyen, por ejemplo, la construcción de carreteras, la pesca, producción maderera, subsidios agrícolas y generación de energía. En estos sectores los objetivos pueden ser incompatibles entre sí. Sin embargo, en otros programas, por ejemplo, las medidas para impulsar la eficiencia energética, pueden coincidir los objetivos económicos, ambientales y sociales y reforzar la presión para el cambio.

Existen distintas formas de reconciliar las inquietudes ambientales y los objetivos económicos o sociales

3.4 En algunos programas, el intercambio entre los objetivos económicos, ambientales y sociales pueden estar implícitos en los objetivos y metas establecidos por el gobierno. En estos casos, los gobiernos deberán tomar la decisión sobre los intercambios deben hacerse, por ejemplo:

- Emisión de gases de los automóviles: Las metas establecidas por el gobierno para los fabricantes reflejarán un juicio político sobre lo que es necesario para alcanzar los objetivos ambientales, un equilibrio entre el costo económico de la industria y los usuarios de automóviles y el impacto social sobre las comunidades por los costos crecientes del transporte.
- Cuotas de pesca: Las cuotas de pesca extractiva reflejarán la opinión de los políticos acerca del nivel de pesca que podría ser sostenible a largo plazo, teniendo en cuenta el impacto socioeconómico en las comunidades pesqueras locales y las recomendaciones científicas sobre la sostenibilidad de las actuales existencias.

Figura 13: Objetivos de desarrollo sostenible en conflicto – Estados Unidos

En Estados Unidos, la lucha contra la contaminación se ha concentrado principalmente, en el control de efluentes y de otras fuentes específicas. Como resultado de estos esfuerzos, la mayor parte de los problemas de la calidad del agua que aún falta por resolver se puede atribuir a la escorrentía procedente de fuentes no determinadas, más difusas, relacionadas con explotaciones agrícolas y ganaderas.

No obstante, abordar el problema de estas fuentes de contaminación puede requerir la imposición de costos sustanciales por concepto de reglamentación a grupos a los cuales no se la exigido que controlen su contaminación. Esto podría significar un importante impacto socioeconómico y podría crear problemas de equidad.

Adicionalmente, el informe de la Oficina de Cuentas Generales (GAO), de marzo 2000, “Decisiones claves de la EPA y los Estados sobre calidad del agua limitadas por información contradictoria e incompleta”, cuestiona la utilidad de la mayoría de los datos necesarios para tomar las decisiones regulatorias relativas a contaminantes de esta naturaleza.

3.5 En otros programas, los juicios se pueden hacer internamente por parte de funcionarios gubernamentales, por ejemplo.

- El régimen de inspección para reglamentar la contaminación industrial puede requerir que los inspectores armonicen el impacto de las emisiones en el medio ambiente con la capacidad de la industria para asumir el costo de las instalaciones destinadas a reducir la contaminación.
- Los proyectos de capital, tales como construcción de carreteras, tienen, a menudo, impactos económicos, ambientales y sociales que exigen una debida ponderación. Las autoridades tienen la responsabilidad de asegurar que todos los aspectos relevantes estén considerados apropiadamente y sean tenidos en cuenta cuando se adopte una decisión.

Tales juicios e intercambios exigen que las autoridades utilicen técnicas más o menos sofisticadas para ponderar cada uno de los aspectos. Estos están descritos más detalladamente en la figura 18.

Oportunidades para hacer auditorías a las políticas y programas

El ámbito de la auditoría de programas es enorme. Este documento sólo se centra en algunas de las cuestiones clave para el auditor

3.6 El ámbito de la auditoría de programas es enorme. No es posible señalar, en este documento, todas las opciones. La figura 2 muestra la amplia gama de programas que pueden estar dentro de la perspectiva del desarrollo sostenible. Sin embargo, es posible destacar algunos de los temas que se deben tener en cuenta al seleccionar, focalizar el objetivo y diseñar las auditorías que incluyan temas de desarrollo sostenible.

Selección de temas para auditoría

3.7 La selección de las auditorías dependerá del enfoque adoptado por las EFS para escoger su programa más amplio de auditoría. En la mayoría de los casos, las auditorías sobre el desarrollo sostenible deberán competir con otros programas y prioridades de las EFS. El tema en estudio debe, por lo tanto, abordar problemas concretos, ser auditable, ofrecer valor agregado, y ser posible su cumplimiento dentro de los plazos previstos, con los recursos disponibles.

3.8 La importancia de los temas reflejará no sólo el valor monetario sino que también, la relevancia del impacto del programa. Por ejemplo, el proceso para evaluar la contaminación incluye diferentes tipos de instrumentos de política tales como: incentivos económicos, iniciativas de investigación y capacitación, campañas educativas y regulatorias, establecidas para dar licencias y fijar la política de las empresas y procesar a los infractores. Es posible que no haya dineros públicos comprometidos, pero el impacto de la política o sus errores pueden ser significativos.

3.9 En determinadas auditorías, posiblemente sea necesario identificar las organizaciones que son fundamentales para la conservación y el uso sostenible de los recursos, a fin de decidir el orden de prioridad de las áreas a auditar. La EFS de Perú lo ha hecho en sus auditorías sobre recursos naturales, elaborando una matriz de las funciones y actividades de todas las empresas de propiedad estatal que actúan en un campo determinado para seleccionar las instituciones que requerirán una evaluación más minuciosa.

Las EFS deben ser selectivas
y centrarse en programas claves

3.10 El enfoque adoptado por las EFS no difiere del proceso normalmente aplicado por ellas para seleccionar temas de auditoría de rendimiento. Sin embargo, al identificar los temas, las EFS se interesan en observar los vínculos entre los programas individuales y la estrategia global

del gobierno. Las preguntas usuales se muestran a continuación. No se pretende que dichas preguntas sean la base de la auditoría, pero pueden ayudar a las EFS a comprender la contribución esperada de las políticas y programas individuales y a percibir las debilidades potenciales.

Cómo seleccionar programas para efectuar una auditoría

- ¿Hay un vínculo entre los objetivos estratégicos y las políticas y programas específicos?
- ¿Existe precisión respecto de qué políticas el cumplimiento de los objetivos estratégicos y quién es el responsable de su ejecución?
- ¿El programa cumple con sus objetivos?
- ¿Cumple el gobierno con sus propias leyes y con las responsabilidades derivadas de los acuerdos internacionales de los cuales es signatario?

Existen pautas de la INTOSAI para las actividades de auditoría con una perspectiva ambiental

3.11 El Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente elaboró el documento titulado “Guía de auditoría en actividades con perspectiva ambiental” que puede ser de interés para las EFS que requieran una guía adicional. Gran parte del documento es aplicable al concepto más general de desarrollo sostenible.

3.12 En términos amplios, las EFS pueden decidir considerar temas bajo los siguientes encabezamientos:

- *Temas de economía ecológica*: Como eficiencia energética, aprovisionamientos habituales y el uso del agua y de otros recursos naturales en entidades públicas. Véase la figura 14 para un ejemplo de administración de servicios públicos.
- Programas ambientales: Incluyendo la eficacia de técnicas usadas para incorporar factores ambientales en la adopción cotidiana de decisiones; por ejemplo, construcción de infraestructuras de protección contra

inundaciones, implementación del manejo de cursos de agua y control de la contaminación.

- *Programa con objetivos económicos y sociales más amplios y con una perspectiva ambiental*: Incluyendo programas que apuntan, por ejemplo, a detener el estancamiento de la economía local, la reutilización de tierras subutilizadas o abandonadas, o a mantener las comunidades locales. Véase la figura 15 para estudiar ejemplos.

Figura 14: Ministerio de Defensa del Reino Unido – Manejo de servicios públicos

El Ministerio de Defensa del Reino Unido gasta cerca de 180 millones de libras anuales en electricidad, gas, petróleo, agua y alcantarillado. En 1997, la Oficina Nacional de Auditores Públicos publicó un informe donde se examinaba el alcance de los ahorros derivados de un buen manejo de servicios públicos.

El Informe identificaba formas de ahorrar energía. Algunas eran simples, con un costo muy bajo o casi inexistente; por ejemplo, el ajuste de termostatos y la educación del personal para crear conciencia sobre la importancia del ahorro de energía. Algunos ahorros amortizaron la inversión en un año (por ejemplo la instalación de termostatos, relojes automáticos y controles). Otros producirían ahorros dentro de tres años (por ejemplo la eficiencia energética en el sistema de iluminación).

Figura 15: Recuperación de tierras en el Reino Unido

Hasta abril de 1999, la Agencia del Reino Unido, conocida como “Socios Ingleses”, fue la responsable de la reincorporación de predios y edificios abandonados, vacantes y subutilizados. La principal actividad de la agencia fue proveer el apoyo físico a los proyectos de recuperación, asociados con otras organizaciones públicas o privadas. Se esperaba que la agencia desempeñara un papel importante en ayudar al desarrollo económico, ambiental y social en las áreas que lo requirieran.

En 1999, la Oficina Nacional de AUDITORÍA publicó un informe sobre el trabajo de los “Socios Ingleses” en la renovación local en seis áreas geográficas. Complementado con visitas a terreno y análisis de datos, el equipo de trabajo consultó los puntos de vista de los socios comerciales y comunitarios de la agencia, a nivel local, para ayudar en la medición de su efectividad al promover la renovación.

El informe identificó la necesidad de establecer metas y objetivos a largo plazo, sobre la efectividad de los esquemas de renovación de áreas y de establecer un sistema más riguroso para registrar los rendimientos.

3.13 Adicionalmente, el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente, en su página web (www.environmental-auditoring.org) incluye una base de datos con una gran variedad de temas ambientales, recopilados de las EFS del mundo entero.

Ámbito y diseño de auditoría en desarrollo sostenible

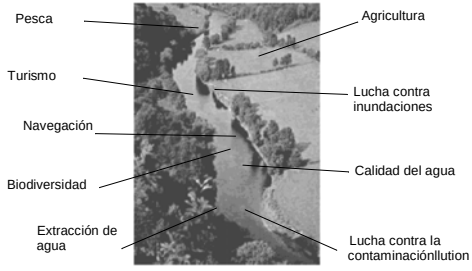
Las auditorías del desarrollo sostenible plantean desafíos al auditor

3.14 Para la mayoría de los programas, las EFS deben estar capacitadas para enfocar el ámbito y el diseño de estudios en la misma forma en que lo harían en cualquiera otra auditoría de optimización de resultados. Sin embargo, el desarrollo sostenible presenta algunos importantes desafíos para la auditoría. Esta sección señala temas que pueden ser de relevancia particular, en este campo.

Los programas que contribuyen al desarrollo sostenible tienen mayores probabilidades de involucrar a otras organizaciones para un trabajo conjunto

3.15 Los programas que contribuyen a los objetivos del desarrollo sostenible son probablemente los que más requieren de acciones coordinadas entre una amplia gama de organismos del sector público y del sector privado. Las EFS necesitan comparar minuciosamente las interrelaciones, antes de adoptar una decisión sobre el alcance del estudio. La figura 16 ilustra, por ejemplo, la gama de temas que influyen en la gestión ambiental de un sistema fluvial y, por lo tanto, la variedad de organizaciones y los niveles que deberán enfrentar las EFS.

Figura 16: Lograr el desarrollo sostenible puede requerir la acción coordinada de un gran número de organizaciones



El manejo sostenible del sistema individual de un río hace necesario el trabajo conjunto y coordinado de muchas organizaciones respecto de los problemas que se presentan.

3.16 Una vez determinado el ámbito de un estudio, las EFS deben decidir si examinan el trabajo de estas organizaciones. Las auditorías, si están bien enfocadas, pueden ofrecer una gran oportunidad para obtener un valor agregado. Sin embargo, las EFS deben considerar si tienen las capacidades y recursos requeridos para tal labor, y si obtendrán la cooperación de otros auditores. En algunos casos, la EFS puede comparar su rendimiento con trabajos similares de otros países.

Figura 17: Para determinar el alcance de los estudios de desarrollo sostenible, la EFS debe decidir:

- *Concentrarse en el trabajo de una única organización.* Por ejemplo, considerar temas de economía ecológica tales como eficiencia energética, adquisiciones regulares, el uso del agua y de otros recursos naturales en organismos públicos.
- *Concentrarse en un tipo de organizaciones que trabajen más allá de las fronteras regionales y organizacionales*. Para alcanzarlo, las EFS necesitarían trabajar con otros auditores del ámbito estatal o regional, por ejemplo, en auditorías sobre protección contra inundaciones, reglamentación de la calidad del agua y el control de la contaminación.
- *Comparar el rendimiento y las prácticas con experiencias en otros países y en el sector privado.* Las EFS pueden buscar un trabajo coordinado o una auditoría conjunta con otras EFS. El Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente de INTOSAI produjo el folleto titulado “Formas de colaboración de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente” que ofrece una guía sobre como conducir auditorías conjuntas o coordinadas.

Retos metodológicos

Una decisión que deben tomar las EFS es hasta dónde deberían examinar el equilibrio entre objetivos económicos, ambientales y sociales

3.17 El concepto de desarrollo sostenible presenta nuevos retos metodológicos y analíticos a las EFS. Una decisión clave para el diseño de estudios futuros será la manera como las EFS podrían, o deberían, observar los intercambios entre los objetivos económicos, ambientales y sociales.

3.18 Para que las EFS consideren tales auditorías, se deberán prestar atención a:

- Si las conexiones entre los temas económicos, ambientales y sociales pueden ser sometidas a análisis.
- Si puede llegar el caso de que la EFS se interrogue sobre los méritos de los objetivos de política, lo cual puede exceder su mandato.
- Si tiene la pericia y experiencia para emprender un estudio con objetivos más amplios.

En algunas áreas temáticas puede que no sea posible examinar los vínculos, y la metodología puede ser compleja

3.19 La EFS debe evitar el estudio de temas e intercambios que no pueden ser fácilmente evaluados o analizados. Esto podría llevar a la EFS a un debate de controversia política. La interacción compleja de factores económicos, ambientales y sociales que subyacen en el fondo del desarrollo sostenible puede no ser fácilmente analizada e impedir que la EFS explore debidamente los intercambios o balances entre los tres factores. Al contrario de las decisiones netamente financieras, que pueden reducirse a un análisis de costo beneficio, no hay una forma similar para evaluar dichos intercambios. En muchas áreas del gobierno, no obstante, estas compensaciones tienen una

base política. Además, el gobierno puede necesitar el uso de evaluaciones específicas o técnicas y el juicio puede incluir, también, un grado considerable de subjetividad (véase la figura 18). La EFS puede decidir que no es apropiado usar tales juicios técnicos o subjetivos. En lugar de eso, la EFS puede tener que hacer auditorías respecto de las metas y expectativas a que el gobierno se había comprometido o del balance que se pretendía obtener.

Figura 18: Técnicas analíticas para conciliar temas económicos, ambientales y sociales.

Evaluación de impacto ambiental. Es un modo de evaluar los resultados que una política, plan o acción puede tener sobre el medio ambiente. Como esta evaluación se hace en la etapa inicial y apropiada para la toma de decisiones, esto quiere decir que los temas ambientales están en pie de igualdad con las consideraciones económicas y sociales.

Análisis de costo – beneficio social. Es una comparación de los costos y beneficios (basados en un año común) de un proyecto propuesto. Mientras, teóricamente, es posible establecer valores a los costos y beneficios ambientales y sociales asociados a un proyecto, en la práctica se ha mostrado problemático derivar evaluaciones objetivas que lleven a una aceptación general.

Análisis múltiple de cuentas. Es un método para incorporar las consideraciones ambientales en la planificación. Incluye la consideración de los diferentes aspectos del problema en forma separada y conjunta, en lugar de dar un valor individual monetario a los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales de un tema.

Costos del ciclo de vida. Las organizaciones públicas pueden usar los costos del ciclo de vida como un elemento base de la toma de decisiones. El costo del ciclo de vida, como lo expresa su nombre, trata de reunir todos los costos asociados para la adquisición de un producto, incluidos los costos de mantenimiento y disposición. Para algunas operaciones, por ejemplo, los procesos industriales que causan una considerable contaminación, los costos de mejorar el medio ambiente pueden tener una influencia significativa en la decisión de seguir con el proceso.

Valores de referencia sostenibles. Hay valores científicamente determinados y generalmente aceptados que establecen límites absolutos a los resultados ambientales, económicos y sociales, por ejemplo, el nivel sostenible de extracción de agua, lo que asegura la continuidad en el suministro y calidad.

Mejor técnica disponible que no implica costo excesivo (BATNEEC en inglés). Este término busca definir el proceso físico o técnico (habitualmente industrial) que limita en la mejor manera las emisiones o contaminantes de un medio (aire, agua, suelo) sin que ello implique un costo excesivo. Su uso puede ser

consignado en reglamentos y empleado por las autoridades para guiar las decisiones que conlleven intercambios entre los costos económicos y ambientales en la reglamentación de los contaminantes industriales.

La mejor opción ambiental aplicable. Un proceso donde el menor daño o la opción ambiental más benéfica se identifica dentro de un rango de acciones posibles, teniendo en cuenta las descargas de los contaminantes en más de un medio y la Mejor Técnica Disponible que no Implique Costo Excesivo (BATNEEC) para cada medio (aire, agua, suelo).

No obstante, la observación de los vínculos en otras áreas, puede agregar nuevos puntos de vista

3.20 Si bien estas condiciones pueden estar previstas, habrá ocasiones en que, sin embargo, el examen de dichos intercambios puede ser crucial en el valor agregado que se deriva del estudio. Por ejemplo, del examen de temas como la reglamentación de la contaminación, protección de recursos pesqueros y manejo de bosques surgen cuestiones importantes para el desarrollo sostenible, susceptibles de análisis. En el estudio de la oferta maderera puede ser posible configurar el impacto de diferentes estrategias de oferta en los siguientes sub-temas:

- El equilibrio de especies forestales y la biodiversidad
- La proporción de tierras no utilizadas, y
- El impacto de los probables flujos de utilidades y por consiguiente, del empleo.

Figura 19: Contaminación del aire en Europa Nororiental

En 1999, al reconocer la interdependencia de los programas nacionales de prevención de la contaminación del aire, las Oficinas Nacionales de Auditoría de la República Checa, Lituania y Polonia emprendieron auditorías paralelas.

El propósito de las auditorías era establecer si los gobiernos nacionales estaban aplicando los acuerdos bilaterales y los convenios internacionales suscritos. Los auditores verificaron si los fondos de protección ambiental y otras formas de asistencia habían sido utilizados para llevar a cabo programas preventivos de contaminación del aire. Un propósito adicional era hacer auditorías a la regularidad del cálculo y la aplicación de multas por exceder las emisiones permitidas. En el 2000, se prepararon cuentas comunes de los resultados de las auditorías.

3.21 El aplicar la perspectiva más amplia de desarrollo sostenible a un tópico no implica, necesariamente, que una EFS deba examinar, dentro de un estudio particular, todos los vínculos entre los temas sociales, económicos y ambientales. Un estudio de tal amplitud puede superar las capacidades analíticas y los recursos de la mayoría de las EFS. Para ellas, las auditorías de esta naturaleza presentan mayores desafíos analíticos y metodológicos. Sin embargo, algunas EFS podrían incluir un enfoque ambiental parcial en un estudio concentrado principalmente en temas económicos o viceversa, o posiblemente deba incluirse una dimensión social. El resultado pueden ser informes globales que agregan una sólida visión sobre la extensión en que se ha alcanzado el desarrollo sostenible.

Figura 20: Intercambios de desarrollo sostenible en Sudáfrica

La EFS de Sudáfrica ha realizado una auditoría en el ámbito ambiental, de recursos y servicios hídricos. Es ejemplo de una situación en la cual los temas sociales y ambientales inciden en la población de un país donde mucha gente se provee de agua para sus hogares, directamente del entorno. Al mismo tiempo se desarrolló un debate público sobre la integración de temas ambientales y sociales y se ha constatado una resistencia significativa a la auditoría, por parte de uno de los participantes en el debate político. Esto muestra como una auditoría sobre desarrollo sostenible puede ser afectada por, y posiblemente influya en los temas políticos sin hacer comentarios directos sobre las decisiones políticas.

Figura 21: Auditorías ambientales y el patrimonio cultural de Perú

La EFS de Perú efectuó últimamente un número de auditorías relacionadas con el medio ambiente y el patrimonio cultural nacional, entre ellas las del Parque Nacional Manu, la cuenca del lago Titicaca y el Santuario Histórico de Machu picchu. En ellas se aplica el concepto de desarrollo sostenible estableciendo nuevas relaciones entre éste y el patrimonio cultural. La auditoría de la cuenca del lago Titicaca vinculó los efectos de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales con los bienes del patrimonio cultural relacionados con ciertos pueblos peruanos.

Conclusión

3.22 Hay muchas oportunidades para hacer auditorías en programas dirigidos al desarrollo sostenible, porque las metas de las complejas vías

sociales, económicas y ambientales están interrelacionadas y se afectan numerosas organizaciones. Puede haber también retos metodológicos debidos a la relativa novedad y subjetividad de algunas de las técnicas incluidas. Sin embargo, los ejemplos citados demuestran que es posible planificar auditorías bien enfocadas al examen de los problemas que plantea el desarrollo sostenible. El punto más importante es que las EFS no deben planificar una auditoría que abarque demasiados temas, o que requieran métodos analíticos difíciles de desarrollar.

Cuarta Parte. Formación de capacidad en las EFS

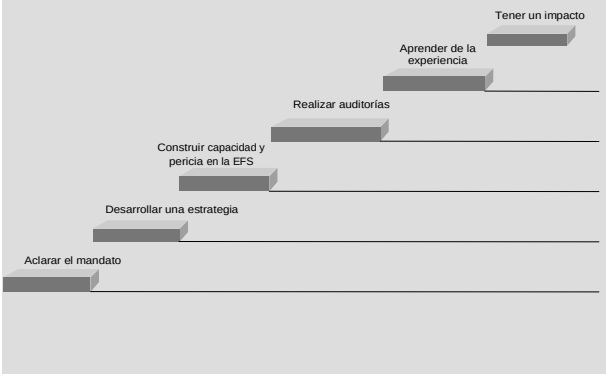
En esta parte, examinamos seis pasos que pueden dar las EFS para desarrollar su capacidad en este ámbito

4.1 La auditoría de desarrollo sostenible plantea nuevos retos conceptuales y metodológicos para las EFS. Como se señalaba en la Tercera Parte, muchas EFS ya han realizado auditorías en programas ambientales y están pasando al área del desarrollo sostenible. En un futuro próximo, el reto puede estar en buscar temas que superen las barreras organizacionales, o que se dirijan más a los vínculos entre los temas económicos, ambientales y sociales. En esta parte[2] consideramos los pasos que deben dar las EFS para desarrollar su capacidad en este campo.

4.2 La figura 22 describe las seis etapas que podría seguir una EFS para prepararse o ampliar su capacidad para realizar auditorías ambientales y de desarrollo sostenible. Un factor fundamental es que la EFS encuentre el justo equilibrio. Es importante que adopte el enfoque gradual que se describe en esta Parte. Igualmente, deben iniciarse y asignar tareas de auditoría en cada etapa del desarrollo en este campo. No hay nada que pueda sustituir una experiencia real de auditoría, como medio para desarrollar y reforzar las buenas prácticas.

[2] Esta parte se refiere a documentos preparados por la Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá para la Conferencia General de Auditores en el Reino Unido de octubre, 1999.

Figura 22: Pasos claves para auditorías de las EFS en temas ambientales y de desarrollo sostenible



Las EFS tienen que desarrollar su capacidad para realizar auditorías de desarrollo sostenible en forma gradual.

Etapa Uno. Precisar el mandato

En la mayoría de los casos, las EFS tendrán el mandato necesario para examinar la mayoría de los aspectos del desarrollo sostenible

4.3 Las EFS necesitarán reexaminar su propio mandato para determinar si tienen facultades para realizar auditorías en el campo del desarrollo sostenible. En la mayoría de los casos, las EFS con atribuciones para verificar la economía, eficiencia y efectividad, tendrán el mandato suficiente para inspeccionar la mayoría de los aspectos de desarrollo sostenible.

4.4 El punto de partida, para la mayoría de las EFS, será alcanzar una clara comprensión del desarrollo sostenible y revisar la posición de su propio gobierno, si existe, sobre el desarrollo sostenible. Para la mayoría de las EFS, los objetivos políticos establecidos por el gobierno para el desarrollo sostenible proveerán las bases para evaluar el rendimiento.

Etapa Dos. Elaborar una estrategia

El próximo paso es considerar la respuesta estratégica de la EFS al programa de desarrollo sostenible

4.5 El próximo paso es considerar la respuesta estratégica de la EFS al programa de desarrollo sostenible. Preguntas que la EFS deberá hacerse:

- ¿Cuáles son los objetivos de una auditoría en desarrollo sostenible?
- ¿Cuáles son las áreas clave del desarrollo sostenible que deben ser objeto de auditoría?
- ¿Qué temas son relevantes para la auditoría de desarrollo sostenible?
- ¿Qué enfoque debería seguirse para auditar cada uno de esos temas?
- ¿Hay necesidad de un cambio organizacional dentro de la EFS?
- ¿Tiene la EFS la pericia apropiada, o bien debe considerar recibir asistencia externa o desarrollar internamente sus propios conocimientos especializados?
- ¿Qué nexos deben establecerse con otros auditores legislativos?

4.6 La atención otorgada a los temas de desarrollo sostenible puede variar ampliamente en las EFS. Las estrategias que adopte cada EFS dependerán de varios factores, incluida la importancia dada a aspectos de legislación y gobierno; la experiencia de la EFS y los recursos disponibles para este tipo de trabajo.

Figura 23: Sistemas integrados para el manejo de cultivos en Jordania

Jordania ha experimentado problemas graves con la contaminación de las aguas subterráneas y el suelo a causa de los plaguicidas. Los plaguicidas han representado riesgos para la salud de los trabajadores agrícolas y los consumidores. En respuesta a este problema, el Gobierno de Jordania elaboró un proyecto en 1998, para promover nuevas formas de gestionar los cultivos. El objetivo era ayudar a los agricultores a reducir sus costos, minimizar los riesgos para los consumidores y ayudar a garantizar que las exportaciones de alimentos de Jordania cumplieran con las normas internacionales en materia de residuos de plaguicidas.

La EFS de Jordania comprobó que el programa había aumentado considerablemente el número de agricultores que habían adoptado nuevos métodos para manejar sus cultivos. Dado que se utilizaban menos plaguicidas, los agricultores habían realizado importantes ahorros. La proporción general de la producción agrícola jordana producida de este modo también había aumentado considerablemente.

4.7 Las EFS pueden decidir incluir auditorías de desarrollo sostenible dentro de sus principales programas, seleccionando temas y extender la verificación más allá de los usuales programas de gobierno. En otros casos, las EFS pueden crear equipos especializados en esta materia. En Canadá, la asamblea legislativa nombró al Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Oficina del Interventor General de Cuentas, para que informara al Parlamento Canadiense sobre asuntos de desarrollo sostenible (Figura 24).

Figura 24: Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible – Canadá

En julio 1996, el Parlamento Canadiense creó el cargo de Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

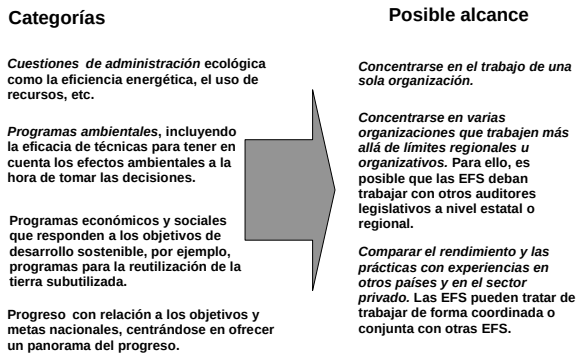
Por ley, el Comisionado está obligado, en representación del Interventor General de Cuentas, a informar anualmente al Parlamento sobre asuntos relacionados con lo ambiental y otros aspectos de desarrollo sostenible. Algunas partes relevantes de la legislación se exponen en el Anexo A. El Comisionado es asesorado por un equipo especial dentro de la Oficina del Interventor General de Cuentas.

Etapa Tres. Desarrollo de capacidad y competencia en la EFS

Las EFS deberán adoptar un enfoque de auditoría que responda a la estrategia general, competencias y recursos disponibles

4.8 Las EFS necesitarán adoptar un enfoque de auditoría que se ajuste a la estrategia local, así como a sus conocimientos técnicos y los recursos disponibles. Como se expresa en este documento, las posibles auditorías que se relacionan con el desarrollo sostenible pueden abarcar un amplio espectro de creciente complejidad analítica y metodológica (Figura 25).

Figura 25: Un programa de auditoría en desarrollo sostenible puede incluir auditorías de diferentes tipos y escalas



Las EFS disponen de numerosas opciones con relación a la naturaleza del tema examinado y el alcance del estudio.

4.9 A medida que las EFS adquieran mayor confianza en el manejo de temas más complejos, es probable que dediquen más esfuerzos a examinar el nivel de eficacia de las acciones del gobierno. En estas circunstancias, las EFS necesitarán saber si existen metodologías apropiadas para hacer auditorías sobre el rendimiento. Crear un grupo de especialistas es una forma,

o contratar especialistas directamente o tener consultores externos, todo depende de las circunstancias locales. Además, la EFS posiblemente deberá revisar su programa de entrenamiento. La vinculación con otros auditores legislativos, en ámbitos nacionales e internacionales, puede ayudar a desarrollar la capacidad de las EFS para enfrentar desafíos en auditorías de desarrollo sostenible (Figura 26).

Figura 26: Iniciativa de Desarrollo INTOSAI

La misión de la Iniciativa de Desarrollo INTOSAI (IDI) es ayudar a las naciones en desarrollo a mejorar su capacidad de auditoría y abordar eficazmente los asuntos emergentes de auditoría, mediante capacitación, intercambio de información y suministro de asistencia a las regiones de INTOSAI.

Como parte del proceso para desarrollar un nuevo plan estratégico para la IDI de 2001-2006, la Oficina del Auditor General de Noruega efectuó una encuesta en Diciembre 1999, dentro de 6 de las 7 regiones de INTOSAI. 144 EFS fueron invitadas para estimar la importancia de cinco áreas en la futura agenda de la IDI.

Virtualmente, cada región centró su interés en auditorías ambientales, con sus clasificaciones y comentarios escritos en la encuesta. Se dio un apoyo fuerte a un gran número de EFS por parte de IDI, para aumentar la cooperación y colaboración con el *Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente* para transferir los resultados al nivel operacional, a través del desarrollo de actividades de capacitación.

4.10 La EFS Canadiense amplió recientemente el alcance de su trabajo para incluir auditorías con objetivos específicos en la asistencia a entidades públicas para mejorar su rendimiento. Por ejemplo, la EFS ha trabajado en la iniciativa de construir capacidades en el área de informar sobre acciones ambientales y cómo integrarlas a la toma de decisiones. Tiene un proyecto llamado “Contabilidad del desarrollo sostenible”. Un objetivo de este proyecto es desarrollar modelos para una toma de decisiones integrada, que puedan ser usados en auditorías de programas comprometidos con la práctica del desarrollo sostenible. Para mantener la independencia, la EFS se asegura que los miembros del equipo incluidos en el trabajo de construir capacidad no participarán en las auditorías de resultados que los ministerios de gobierno informan al Parlamento.

Etapa Cuatro. Realización de auditorías

Las auditorías de asuntos de desarrollo sostenible requerirán las fases normales de cualquier auditoría: planificación, ejecución, informes y seguimiento

4.11 Las normas aplicadas a la realización de las auditorías sobre desarrollo sostenible, no deben ser diferentes de las de cualquier otra auditoría. Los temas de auditoría en desarrollo sostenible requerirán las 4 fases normales para cualquier auditoría: planificación, ejecución, informes y seguimiento. Los objetivos esenciales – actuación relevante, promover la rendición de cuentas y el uso de mejores prácticas – se mantienen inalterables.

4.12 Una auditoría exitosa girará alrededor de algunos asuntos básicos de administración:

- ¿Hay alguien a cargo?
- ¿Hay una planificación adecuada que incluya hitos, medidas de rendimiento, metas y resultados esperados?
- ¿Tiene la organización suficientes especialistas para cumplir con las responsabilidades que se le han asignado?
- ¿Qué tan adecuado es el trabajo conjunto de las organizaciones?
- ¿Está claramente definida la rendición de cuentas? ¿Los informes son claros, relevantes, comprensibles, oportunos e incluyen resultados?
- ¿Hay una medición adecuada de resultados con respecto a los objetivos y metas?
- ¿La información relevante se usa para decisiones importantes?
- ¿Ha hecho la organización los preparativos adecuados para evaluar la efectividad de las acciones y, en caso afirmativo, cuáles han sido los resultados?

Figura 27: Conservación de bosques nacionales en Indonesia

Indonesia estableció varios proyectos destinados a conservar los bosques nacionales. Los propósitos claves son la preservación de la belleza natural y proteger la amplia gama de plantas y animales locales. Tiene una serie de áreas llamadas Reservas Naturales, Reservas de Fauna y Flora Naturales, Parques Nacionales y Bosques Protegidos.

La EFS de Indonesia comentó que los proyectos diseñados para apoyar estos cometidos tienen metas claramente definidas y las actividades a desarrollar. La planificación incluye los costos de recursos humanos y materiales. Sin embargo, se informó sobre obstáculos para alcanzar las metas, entre otros:

- Los conflictos entre funcionarios gubernamentales que actúan conforme a las leyes nacionales y la población que mantiene las tierras bajo la ley consuetudinaria local.
- Falta de control efectivo sobre la tala de árboles.
- Exportación ilegal de plantas y animales.
- Importación de productos de biotecnología extranjera que destruyen plantas y animales locales.

Etapa Quinto. Aprender de la experiencia propia y de la de otras EFS

Intercambiar experiencias con otras EFS puede ayudar a compartir ideas y mantenerse informado de los avances

4.13 Indudablemente siempre hay espacio para avanzar en el desarrollo de la auditoría del desarrollo sostenible. El intercambio de experiencias con otras EFS puede ayudar a compartir ideas y mantenerse actualizado sobre los avances recientes. En muchas partes del mundo, los miembros de la INTOSAI han establecido grupos regionales sobre auditoría ambiental para apoyar el proceso de aprendizaje. Estos grupos pueden abordar temas en desarrollo sostenible. Los programas de entrenamiento común se pueden iniciar, quizás, con un objetivo regional. Se pueden establecer bases de datos para ayudar a identificar objetivos e intercambiar esos conocimientos especializados. El uso de la página web del Grupo de Trabajo

(www.environmental-auditing.org) puede ayudar a las EFS en el intercambio de información.

Figura 28: Grupos de trabajo regionales sobre auditoría ambiental

Una forma de aprender de la experiencia de otras EFS es por medio de los grupos de trabajo regionales sobre auditoría del medio ambiente. En INTOSAI hay siete organizaciones regionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): África (AFROSAI), los países árabes (ARABOSAI), Asia (ASOSAI), el Caribe (CAROSAI), Europa (EUROSAI), Latinoamérica y el Caribe (OLACEFS) y el Pacífico Sur (SPASAI).

El Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente elaboró una estrategia de cooperación con las organizaciones regionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Se establecieron sendos Grupos de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente en seis de las siete regiones de la INTOSAI. La meta de los Grupos de Trabajo es promover la participación de las EFS en auditorías ambientales internacionales en la región e intercambiar experiencias en la materia. Cada región ha nominado a un país para que actúe de coordinador. Por ejemplo, en EUROSAI, Polonia actúa de coordinador regional y tiene los siguientes objetivos:

- emprender iniciativas para hacer participar a nuevas EFS europeas en la labor del Grupo de Trabajo e incluir como miembros a EFS de países de Europa Central y Oriental;
- difundir documentos sobre auditorías ambientales, directrices, normas, métodos y técnicas;
- intercambiar información, auditorías ambientales y experiencia adquirida;
- emprender auditorías internacionales en diversas regiones de Europa;
- promover las actividades del Grupo de Trabajo, difundiendo información, y
- cooperar en forma continua con el Presidente del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente, así como con los subcoordinadores.

Para más información sobre los grupos de trabajo regional, visite el sitio web www.environmental-auditing.org y utilice los enlaces que llevan a los grupos de trabajo regionales.

Etapa Sexto. Tener un impacto

Como en otras formas de auditoría del rendimiento, las EFS deben tener un sistema para hacer un seguimiento de sus recomendaciones y documentar sus impactos

4.14 La pregunta obvia es: "¿Estamos influyendo sobre la realidad o, tal vez, más importante es: estamos influyendo en la forma deseada?" Como en otras formas de auditoría del rendimiento, las EFS deben tener un sistema de seguimiento de sus recomendaciones y para documentar sus impactos.

4.15 Una auditoría ya sea general o de rendimiento solo puede ser efectiva si sus resultados se comunican públicamente. Es importante para el éxito contar con sólidas comunicaciones y con una estrategia informativa. Una EFS necesita considerar su relación con los medios de comunicación, los comités de legislación, la administración gubernamental y la comunidad en general. Como siempre, necesita considerar cuidadosamente si el formato usado para producir los informes ayuda u obstaculiza el mensaje.

4.16 El apéndice A muestra como un gobierno (Canadá) ha promovido la responsabilización ambiental en el gobierno mediante leyes que regulan su EFS. Esta sección muestra la responsabilidad de la EFS canadiense y de los ministerios federales establecida por la ley

Conclusión

4.17 El desarrollo sostenible presenta nuevos desafíos en ideas y métodos para las EFS. En esta sección hemos sugerido que dividiendo el proceso en una serie de etapas manejables y diseñándolo en base al modelo de las experiencias de otras EFS, por ejemplo, mediante la Página Web del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (www.environmental-auditing.org) se pueden superar estos desafíos con confianza.

Anexo A. Extractos de la *Ley del Interventor General de Cuentas de Canadá*

“Optimización de los recursos” (Auditoría de rendimiento)

7.(2) En los informes mencionados en el párrafo (1), el Interventor General de Cuentas indicará cualquier cuestión que, en su opinión, sea importante y deba señalarse a la atención de la Cámara de los Comunes, en particular los casos en que haya observado que:

> c) se han gastado sumas de dinero para fines distintos de aquellos para los cuales el Parlamento las había asignado;
>
> e) no se han establecido procedimientos satisfactorios para medir e informar sobre la eficacia de los programas, cuando tales procedimientos podían implementarse en forma conveniente y razonable, o
>
> f) se han gastado sumas de dinero sin tener en cuenta el efecto de esos gastos en el medio ambiente en el contexto de un desarrollo sostenible.

15.1 (1) El Interventor General de Cuentas nombrará, de conformidad con la *Ley sobre el empleo en la función pública*, a un funcionario superior llamado *Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, que deberá rendir informe directamente al Interventor General de Cuentas.

(2) El Comisionado ayudará al Interventor General de Cuentas en el rendimiento de sus funciones en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible establecidas en la presente *Ley*.

Desarrollo Sostenible

21.1 El Comisionado tiene la misión de asegurar el control e informar de los progresos realizados por los ministerios de categoría I en pro del desarrollo sostenible, concepto en continua evolución que se basa en la integración de cuestiones de orden social, económico y ambiental, y que se puede alcanzar, en particular, mediante el logro de los objetivos siguientes:

a) la integración del medio ambiente y la economía;

b) la protección de la salud de los canadienses;

c) la protección de los ecosistemas;

d) el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Canadá;

e) la promoción de la equidad;

f) un enfoque integrado de la planificación y la toma de decisiones, gracias a la evaluación de soluciones económicas en función de sus efectos en el medio ambiente y los recursos naturales, y la evaluación de soluciones ecológicas en función de sus efectos en la economía;

g) la prevención de la contaminación, y

h) el respeto por la naturaleza y las necesidades de futuras generaciones.

23. (1) El Comisionado hará los exámenes y preguntas que considere necesarios para:

a) controlar la medida en que cada ministerio de categoría I haya cumplido los objetivos e implementado los planes previstos en sus estrategias de desarrollo sostenible presentadas ante la Cámara de los Comunes de conformidad con el artículo 24, y

b) asegurar el seguimiento de las respuestas transmitidas por los ministros en aplicación del párrafo 22(3).

(2) El Comisionado preparará en nombre del Interventor General de Cuentas un informe anual dirigido a la Cámara de los Comunes sobre cualquier cuestión ambiental o relativa al desarrollo sostenible que, a su juicio, deba ponerse en conocimiento de la Cámara, en particular,

a) la medida en que los ministerios de Categoría I han cumplido los objetivos e implementado los planes establecidos en sus estrategias de desarrollo sostenible presentadas ante esa Cámara de conformidad con el artículo 24;

(3) El informe requerido en el párrafo (2) se presentará al Presidente de la Cámara de los Comunes y éste lo deberá presentar a la Cámara dentro de los quince días de sesiones de ésta que sigan a la recepción del informe por el Presidente de la Cámara.

24. (1) El Ministro competente de cada ministerio de Categoría I hará preparar una estrategia de desarrollo sostenible para su ministerio y hará que ésta se presente ante la Cámara de los Comunes

a) dentro de un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia del presente párrafo [es decir, diciembre de 1997].

Nota: *Los artículos 7, (2) (f), 15.1.21.1,23.(1), y 24 fueron resultado de modificaciones de la Ley del Interventor General de Cuentas, que entraron en vigencia en diciembre de 1995.*

Anexo B: Miembros del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente

(de junio de 2003)

Presidenta: Sra. Sheila Fraser, Canadá Presidenta Asociada: Sra. Johanne Gélinas, Canadá			
País	**Entidad auditora**	**Responsable principal**	**Título de su cargo**
Argelia	Corte de Auditoría	Sr. Abdelkader Benmarouf	Presidente
Austria	Tribunal de Auditoría de Austria	Dr. Fanz Fiedler	Presidente
Bangladesh	Oficina del Auditor y Contralor General de Bangladesh	Sr. Muhammad Ahsan Ali Sarkar	Auditor y Contralor General
Brasil	Corte de Auditoría de Brasil	Sr. Valmir Campelo	Presidente
Camerún	Corte Superior del Estado	Sr. Njiemoun Mama	Contralor General
Canadá	Oficina del Interventor General de Cuentas	Sra. Sheila Fraser	Interventora General de Cuentas
Chile	Contraloría General de la República de Chile	Sr. Gustavo Sciolla Avendaño	Contralor General de la República
China (República Popular de)	Contraloría Nacional de la República Popular de China	Sr. Li Jinhua	Contralor General
Colombia	Contraloría General de la República de Colombia	Dr. Antonio Hernández Gamarra	Contralor General de la República

País	Entidad auditora	Responsable principal	Título de su cargo
Costa Rica	Contraloría General de la República	Lic. Luis Fernando Vargas Benavides	Contralor General de la República
Chipre	Contraloría General de la República	Sra. Chrystalla Georghadji	Contralora General
República Checa	Oficina Superior de Contraloría	Sr. Lubomír Voleník	Presidente
Dinamarca	Oficina Nacional de Contraloría	Sr. Henrik Otbo	Contralor General
Egipto	Organismo Central de Auditoría	Sr. Mohammed Gawdat Ahmet El-Malt	Presidente
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Sr. Rafael Hernán Contreras	Presidente de la Corte de Cuentas
Estonia	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Mihkel Oviir	Auditor General
Etiopía	Oficina del Auditor General	Sr. Lemma Argaw	Auditor General
Georgia	Cámara de Control de Georgia	Sr. Sulkhan Molashvili	Presidente de la Cámara de Control de Georgia
Guayana	Oficina del Contralor General	Sr. Swatantra Anand Goolsarran	Contralor General
Islandia	Oficina Nacional de Auditoría	Sr. Sigurdur Thordarson	Auditor General
India	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Vijayendra Nath Kaul	Contralor y Auditor General
Indonesia	Consejo de Auditoría de la Repùblica de Indonesia	Sr. Satrio Budihardjo Joedono	Presidente
Irán	Corte Superior de Auditoría	Sr. Seyed Kazem Mirvalad	Presidente
Jordania	Oficina de Auditorìa	Sr. Abed Kharabsheh	Presidente
Kazajstán	Comité Controlador de la Implementarción Presupuestaria de la República	Sr. Zhaksybek Kulekeyev	Presidente

País	Entidad auditora	Responsable principal	Título de su cargo
Corea (República de)	Comisión de Auditoría e Inspección	Sr. Jong-Nam Lee	Presidente
Kuwait	Oficina de Auditoría del Estado	Sr. Abdulaziz Sulaiman Al-Roumi	Presidente Interino
Letonia	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Raits Cernajs	Contralor General
Libia	Comité Popular de Control	Sr. Hosni Sadeg Wahishi	Secretario
Lituania	Control Estatal de la República de Lituania	Sr. Jonas Liaucius	Interventor General de la República de Lituania
Macedonia (República de)	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Metodija Toshevski	Interventor General del Estado
Malta	Oficina Nacional de Contraloría	Sr. Joseph G. Galea	Contralor General
Países Bajos	Corte de Cuentas de los Países Bajos	Sra. Saskia J. Stuiveling	Presidenta
Nueva Zelandia	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Kevin Brady	Contralor y Auditor General de Nueva Zelandia
Noruega	Oficina del Auditor General de Noruega	Sr. Bjarne Mork Eidem	Auditor General
Pakistán	Oficina del Auditor General de Pakistán	Sr. Muhammad Yunis Khan	Auditor General
Paraguay	Contraloría General de la República de Paraguay	Sr. Francisco Javier Galiano Morán	Contralor General de la República
Perú	Contraloría General de la Republica	Dr. Genaro Matute Mejía	Contralor General de la República
Polonia	Cámara Superior de Control	Sr. Mirosław Sekuła	Presidente
Rumania	Corte de Cuentas	Sr. Dan Drosu Saguna	Presidente

País	Entidad auditora	Responsable principal	Título de su cargo
Rusia	Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia	Sr. Sergey Vadimovich Stepashin	Presidente de la Cámara de Cuentas
Arabia Saudita	Oficina General de Cuentas	Excmo. Tawfik Ibrahim Tawfik	Presidente
Sudáfrica	Oficina del Auditor General	Sr. Shauket A. Fakie	Auditor General
Sri Lanka	Ministerio del Auditor General	Sr. S.C. Mayadunne	Auditor General de Sri Lanka
Turquía	Corte de Cuentas de Turquía	Sr. Mehmet Damar	Presidente
Ucrania	Cámara de Cuentas	Sr. Valentyn Kostiantynovych Symonenko	Jefe de la Cámara de Cuentas
Reino Unido	Oficina Nacional de Auditoría	Sir John Bourn KCB	Auditor y Contralor General
Estados Unidos	U.S. General Accounting Office	Sr. David M. Walker	Contralor General de los Estados Unidos
Zimbabue	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Abdulman Eric Harid	Auditor y Contralor General

Glosario de términos

Análisis contable múltiple – Un método para incorporar consideraciones sociales, económicas y ambientales de la planeación. Esto incluye la consideración de diferentes aspecto, por separado, y paralelamente, del problema más que dar un valor monetario particular a los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales de un tema (Fuente: Comisionado para el Ambiente y el Desarrollo Sostenible – Canadá).

Análisis de costo/beneficio social – Un método habitual de comparar los costos y beneficios de una propuesta de proyecto, expresados en términos financieros. Los beneficios y costos netos se descuentan de un año de referencia común y se expresan a menudo como un valor actualizado neto o un índice beneficio/costos.

Contabilidad de Recursos Naturales – Es la compilación mediante una estructura contable de los datos relacionados con recursos naturales donde el énfasis esté en las hojas de balance, el inventario de entradas y salidas de varios recursos naturales y el flujo de sumas y restas en una hoja de balance.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – Llevó al Protocolo de Kyoto en el que 166 países signatarios se comprometieron a establecer programas nacionales para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Convenio sobre Biodiversidad – Firmado en la Cumbre para la Tierra – 1992 – y ratificado por 174 países, este Convenio obliga a los países a proteger las especies vegetales y animales mediante la preservación del hábitat y otros medios. La protección de las especies en peligro esta reforzada por CITES – 1973 (en inglés) Convenio para el Comercio Internacional de Especies Amenazadas.

Costo del ciclo de vida – Trata de reunir todos lo costos asociados con la obtención de un producto, incluso los costos de mantenimiento y desecho. Para algunas operaciones, por ejemplo los procesos industriales que causen contaminación significativa, los costos de purificación pueden tener gran influencia en la decisión de adelantar el proceso.

Cuentas ambientales – La identificación, medida y distribución de los costos ambientales, internos o externos o ambos, para suministrar información a usuarios internos o externos (Fuente: Contaduría de Costos completos desde una perspectiva ambiental. Instituto Canadiense de Contadores, 1992).

Cumbre para la Tierra – La Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992 fue el mayor hito en el esfuerzo mundial para tratar los problemas globales: 105 países apoyaron la Declaración de Río.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – Un conjunto de 27 principios acordados por 105 naciones signatarias del acuerdo, considerados como prerequisitos para el logro del desarrollo sostenible.

Desarrollo sostenible – Desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Fuente: Auditor General Act (Canadá)/Brundtland Report).

Economía ambiental (Green Housekeeping) – Algunos bienes nacionales y regionales han hecho un esfuerzo concienzudo para “hacer más verdes sus operaciones como contribución a la estrategia nacional e, igualmente, como estímulo a las empresas e individuos para que sigan el ejemplo del gobierno, Las iniciativas se concentran en tener como conservación de energía, incluso el diseño de edificios gubernamentales y la reducción de bonos.

Enverdecimiento gubernamental – "Iniciativa diseñada para asegurar que las inquietudes ambientales se integren dentro de las consideraciones políticas más amplias. El solicitar a los entes públicos que efectúen una evaluación ambiental en los proyectos de construcción de carreteras es un ejemplo de este enfoque.

Evaluación ambiental estratégica – Un proceso sistemático y dinámico para evaluar las consecuencias ambientales de propuestas de políticas, planes o programas a fin de garantizar que sean consideradas y tratadas en su totalidad lo antes posible en el proceso de toma de decisiones, al igual que las consideraciones económicas y sociales (Fuente: *International Study for the Effectiveness of Environmental Assessment, 1995*).

Evaluación de Impacto Ambiental – Un enfoque sistemático para evaluar los comercios ambientales de una política, plan o acción.

Indicador de rendimiento ambiental – Una medida que provee información sobre el rendimiento ambiental de una organización (Fuente: ISO 14031).

ISO 14000 – Un amplio conjunto de normas para el manejo ambiental desarrollado para la Organización Internacional de Normas (ISO en inglés) que entre sistemas de manejo ambiental, auditoría, evaluación de rendimiento, clasificación, evaluación del ciclo de vida y normas para productos.

Medidas e indicadores de rendimiento – Medios razonables y de medición cuantificables mediante los cuales los gobiernos pueden evaluar el esfuerzo en metro de desarrollo sostenible En algunas lecturas "medidas" significa medios directos del aspecto investigado, mientras "indicadores" son medidas indirectas. En este documento hemos usado el término "indicadores" en ambos sentidos.

Mejor técnica disponible que no implica costo excesivo (BATNEEC) – Este término define el proceso físico o técnica (visualmente industrial) que trata de llegar al mayor límite de los emisarios de contaminantes en un medio

(aire, agua suelo) sin que ello implique un costo excesivo. Su uso puede ser reglamentado por escrito y usado por los funcionarios para guiar sus decisiones que incluyeron, por ejemplo, intercambio entre costos económicos y ambientales en la reglamentación de la contaminación industrial.

Meta ambiental – Una exigencia detallada de rendimiento, cuantificada cuando es posible, aplicable a la organización o partes de la misma y procedente de objetivos ambientales (Fuente: ISO 14031).

Objetivo ambiental – Una amplia meta ambiental que surge de una política ambiental que una organización establece par si misma como un logro, y, que es cuantificable cuando se puede llevar a la práctica (Fuente ISO 14031).

Opción Ambiental por una Mejor Práctica – Un proceso en el cual el menor daño o la opción ambiental más benéfica de identifica dentro de un rango de acciones posibles, teniendo en cuenta los descargos de contaminantes en más de un medio (aire, agua, suelo) y la BATNEEC (en inglés) para cada uno de ellos.

Programa 21 – La Cumbre para la Tierra en Río de Janeiro (1992) dio como resultado el "Programa 21" un plan de acción adoptado por 178 Estados, el cual establece que "para enfrentar los retos del ambiente y el desarrollo, los Estados han decidido establecer una nueva sociedad global. Esta sociedad compromete a todos los Estados … para que el desarrollo sostenible sea un punto prioritario en la agenda de la comunidad internacional". El Programa 21 es amplio y cubre varios aspectos en el campo del desarrollo sostenible.

Programa 21 Local – El capítulo 28 del Programa 21 reconoce que muchos de los problemas y soluciones consagradas en el Programa 21 tiene sus raíces en actividades locales. Esto establece una meta en el sentido de que para 1996 la mayoría de autoridades locales debían haber iniciado un proceso de consulta con el fin de lograr un consenso sobre un "Programa 21 Local" como apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Protocolo de Kyoto – En el cual 166 Estados se comprometieron a preparar programas nacionales para el control de le emisión de gases con “efecto invernadero”.

Sistema de manejo ambiental – La parte de un sistema administrativo completo que incluye estructura organizacional, actividades de planeación, responsabilidades, practicas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implementar, ejecutar, revisar y mantener la política ambiental (Fuente: Organización de Normas Internacionales) (ISO en inglés).

Unión Europea de Esquemas en Ecoadministración y de Auditoría (**EMAS** en ingles) – Un conjunto completo de normas para el manejo ambiental desarrollados por la Comisión Europea que cubre los sistemas de manejo ambiental, auditoría, evaluación de rendimiento, descripción, evolución del ciclo de vida y normas sobre productos. La EMAS (en ingles) se puede poner en práctica como una alternativa o, adicionalmente, a la ISO 14000.

Valor de referencia sostenible – Un límite científicamente determinado y generalmente aceptado cuyo incumplimiento significa que el progreso en el ámbito pertinente no es sostenible, por ej.: el nivel de pesca por encima del cual las reservas no podrán restablecerse.

ISSAI 5140

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Formas de colaboracíon de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INTOSAI Grnpo de Trabajo para el Control del Medio Ambiente
Presidencia Ms.Saskia J Stuivelipg
Tribunal Holandes de Cuentas

Miembros

Ausnia
Dr. Helmut Berger
Rechnungshof

Brasil
Sr. Sergio Freitas de Almeida
Tribunal de Contas da Uniiio

Camenin
Mr. *Alain* Mekulu Mvondo Akame
Service du ContrOie

Canada
Mr. Wayne Cluskey
Office of the Auditor General

Colombia
Dr. David Turbay Turbay
Contraloria General de !a RepUblica

Costa Rica
Lie. LL!is Fernando Vargas BenanidesJ
Contrat?rh1 General de14 &pUblica

Chile
Mr. Arturo Aylwin AzocarJ
Contraloria Grnend de la RepUblica

Egipto
Mr. Mahmoud Khalil El Ga:uar
Central Auditing Organization

El Salvador
Lie. Jose Francisco Merino LOpez
Corte de Cuentas de Ia RcpUblrca

Estados Unidos de Norteamerica
Mr. Peter Guerrero
General Aaounting Office

Estonia
Mrs. Karin Kuller
State Audit Office of the &public of Estonia

FederaciOn Rusa
Mr. S.P. Openishew
Accounts Chamber of the Russian Federation

Georgia
Mr. Zurab Dvali
Chamber of ControL of the Republi<" of Georgia

Libia
Dr. Mahmoud Bacli
General People's Committee for Popular Control

UniOn Europea
Mr. Jorgen Mohr
Eurpran Court of Audi1ors

Malta
Mr. William Peplow
National Audit Office

Noruega
Mrs. Therese Johmon
Riksrevisjonen

Nueva Zelandia
Mr. Martin Matthews
The Audit Offiu

Pakist<in
Mr. Manzur Hus.sain
Auditor Generals Office

PerU
Mr. C.P.C. Vkror Enrique Caso Lay
Contra/or/a General de la RepUblica

Polonia
Mr. Zbigniew Wesolowski
Supreme Chamber of Control

Reina Unido
Mr. Joe Cav:uw.gb
NationaL Audit Office

RepUblica Checa
Mr. Bohdan Hejduk
Supreme Audit Office

RepUblica de Sudifrica
Mr. Graham RandaJI
Office of the Auditor General

INTOSAI Gru.po de Trabajo para el Control del Media Ambienre ha elaborado el presenre folleto para su publicaci6n oficial en versiones inglesa, alemana, &ancesa, espafiola y <irabe.

Prefacio

Durante d XV INCOSAJ, celebrado en El Cairo en 1995, se caracteriz6la protecciOn y Ia mejota del media ambiente como temas ndevantes, cuando las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) cumplan sus papeles y responsabilidades auditoras. Durante la reuniOn se dererminO adem<is que INTOSAI (Organizaci6n Imernacional de las Emidades Fiscalizadoras Superiores) debe incentivar a las EFS para que cooperen en lo posible en Ia fiscalizaciOn del c:umplimieoto de acuerdos internacion-Jes por pane de *sus* propios pafses, y fomentar Ia cooperaciOn entre las EFS en sus tareas Hscalizadoras.

Los acuerdos imernacionales adquieren cada vez mis importancia. En general, los problemas media ambiemales son transftonrerizos y, para solucionarlos, los gobiernos de *todos* los palses del mw1do esrablecen acuerdos ambientaJes de cadcter internacional.

Las EFS pueden desemperlar un papel imponanre eo eJ b:ito de estos acuerdos, verificando su cumplimienw por parte de los gobiernos de sus propios palses. En particular las regiones INTOSAI pueden jugar un papel de importancia en la ptomociOn de Ia cooperndOn en La. flscaliza.d6n de acuerdos media ambientales internacionales. En este terreno, Ia cooperaci6n internacional brinda Ia posibilidad de intercambiar informaciOn y experienda, y de desarrollar conjuntameme merodos y tecnicas en un proceso real de fiscaliza.ciOn.

En los afios recientes, aJgunas EFS ya han obtenido experiencias en este ripo de fiscalizaciOn. Los resultados de Ia encuesta, llevada a cabo por el Working Group en 1997, demostraron que hay mucha.s mas EFS iotere. adas en panidpar en dicha cooperaciOn en el futuro.

Puesto que uno de los principales objecivos de INTOSAI Working Group on Environmental Auditing es faciiitar el inrercambio de informaciOn, resulta conveniente recopilar las experiencias para que arras EFS tengan acceso a elias.

Por e. ta raz6n, tengo el honor de presentar esta gufa sobre Ia cooperaci6n de EFS en Ia fiscalizaci6n de acuerdos internacionales. Quiero expresat mis

agradecimientos a los seiiores Johan Henry Norvalls y John Magne Bit·keland, del Tribunal de Cuentas Noruego, y al sefior Wayne Cluskey del Tribunal de Cuentas Canadiense, por Ia esmerada y profesional preparaci6n de esta publicaci6n. Por Ultimo, quiero agradecer a todos los miembros del Working Group y a otras Entidades Fiscalizadoras Superiores que contribuyeron a la realizaci6n de Ia gula, Scilitando sus experiendas y dillldo su comentario a la versi6n inicial.

Espero que esta gula .mva de inspiraci6n y como thi[instrumento para Ia cooperaci6n emre las EFS y para Ia fiscalizaci6n de acuerdos rnedio ambientales imernadonales.

Saslcia J. Stuivelmg
Presidenta de INTOSAI Grupo de Trabajo para el Control del Media Ambienre, y
Miembro del Board uf the Netherlands Court of Audit

La Haya,
) de ocrubre de 1998

fndice

▾	Fuhdamentos	6
2	Ohjetivos del folleto	●
3	Tipos de auditorla	>0
3.'	Auditodas concurrentes	w
).I.I	DefiniciOn	w
J.I.2	Vemajas	n
3-1.3	Inconvenientes	u
3-l-4	Asuntos diversos	>2
J.I.)	Ejemploo de audiror!a concurrente	,,
J.'	Auditodas conjuntas	'3
3.2.J	DefiniciOn	'3
J.2.2	Venrajas	'4
J.2.J	lnconvenientes	'4
3-2-4	Asuntos diversos	'5
3.2.5	Ejemplos de audicorfa con junta	,'
j.J	Auditorfas coordinadas	••
3-J.l	DefiniciOn	,'
3·3·2	Ventajas e inconvenientes	••
3·H	Ejemplos de auditorla coordinada	'7
3·4	Otros factores/elementos importances	,,
4	Forma de realizar estos tipos de auditorla	,,,
4·'	Planiflcaci6n y realiz.aci6n de las auditorfas	,,
4.1.1	Fase uno - Planificaci6n de las auditorfas	,,
4.1.2	Fase dos- Realizaci6n de las audirorias	23
4·1.3	Fase ues - Evaluaci6n de las auditorfas	27
4·'	La funct6n del intermediario	27
43	Intercambio de informaciOn	29
5	Metodologia.	,,
6	Funciones y responsahilidades	!2

Fundamentos

A lo largo de los Ultimos vtillte afios se han celebrado cada vez mas acuerdos inrernacionales (cOJwenios/trarados), tanto globales como regionales, sabre temas medioambientales. Son un ejemplo de ello el Protocolo de 1.\.{omreal sobre la redu.cciOn de !a capa de oz.ono, el Convenio de Basilea sabre el desecho de materiales pdigrosos y los Convenios de Oslo y Paris sabre contaminaci6n de los mares. Ademas, los acuerdos imernacionales que no estin cenrrados en el media ambiente contienen referendas a cuesciones ewl6g .c:as y al desarrolb viable.

Como consecuencia de Ia conferencia de las Naciones Unidas sabre medio ambiente y desarrollo celebrada en Rfo de Janeiro en I992, el dedmocuarto Congreso Imernadonal de las Encidades Hscalizadoras Superiores (XIV INCOSAI) que tuvo Iugar en Washington, DC (EE.VU.) *esc* mismo afio reconoci6la creciente importancia de estas cuestiones, *y* Ia necesidad de un estudio posterior que sirviese de orientaci6n y asisrencia a los palses miembros. Por lo tanto, se decidi6 crear l-m Grupo de Trabajo de EFS para esmdiar las funciones y las necesidades de las EFS en Ia audlroria del medio arnbiente.

Mi.> add;mte, en l995> y con motivo del XV INCOSAI, se decidi6 qu.e [a INTOSAI debla promover la participaci6n de las EFS, siempre que fuese posible, en Ia fiscalizaci6n del cumpHmiento de los acuerdos medio:Unbientales inrernacionales por parte de sus paises respectivos. Al mismo tiempo, 5e decidi6 tambiin que Ia INTOSAI deb!a promaver Ia realizaci6n de audirodas conjunras o concurrentes por parte de las EFS. (Vease Ia poigin7 de Ia Declaraci6n de El Cairo, recomendaci6n 3).

Estas audimrlas ecol6gicas son imponantes por dos motivos. Primero, Ia mayorb de los tetnas medioambientales atraviesan las fronteras nacionales. Los problemas ecol6gicos como por ejemplo el calentamiento global, Ia lluvia <i.cida y la contaminac16n de los mares son problemas globales. Con

frecuenda los temas med.ioombientales regionales rambten van mils ali£ de las fronteras nacionales, por ejemplo, Ia caliMd del agu.a en los grande. rfos, las reset·vas pisdcolas y Ia pesca, y Ia investigaci6n de los ddiros ecol6gicos.

Muchos palses han suscrito acuerdos internacionales para solucionar los problemas ecol6gicos transfronterizos o para t.rabajar unidos de otras maneras con respecro a temas medioambientales. La naturaleza transfronteriza de las cuestiones eco16gicas *y* de Ia polftica ecol6gica de los gobiernos abona l.a conveniencia de una colaboraci6n entre las EFS.

Uno de los resultados del segWldo cuestionario sabre auditoria del media ambieme enviado a las EFS en 1997 indica que 51 de las 88 EFS qtte han respondido escin inreresadas en \a existencia de alguna forma de auditorfa de los acuerdos ecol6gicos internacionales.

En segundo Iugar, !.as audiroti<lS ecol6gicas ayudan a que aumente Ia competencia profesional. Las audirorfas concurrentes, coordinadas o conjuntas consciruyen una forma *de* compartir Ia mewdologfa y los enfoques de Ia fiscalizaci6n, y de trans±erir capacidades de audirorfa ecol6gica entre los paLses miembros.

Durante su reuniOn de mayo *de* 1996, celebrada en La Haya (Paise..Bajos), el Grupo de Trabajo de Ia INTO*SAI* sobre Audirorfa del Medio Ambiente acord6 que las oficinas del Auditor Geneml de Noruega y del Cmad.i colaborasen en k1 redacci6n de un folleto sobre Ia forma de colaborar en la fiscalizaci6n de los acuerdos ecol6gicos internacionales.

El Grupo de Trabajo esrudi6 d folleto en su reuniOn de septiembre de I997 celebrada en Tallinn (Eswnia), donde se acordO presemarlo al Comite Directivo de la INTOSAl para *su* aprobaci6n como documemo oftcial de la INTOSAI.

En su 43a reuni6n celebrada en Montevideo (Uruguay) en noviembre de 1997, el Comito! Directive acord6 convertir el folleto en un donunenro oficial de Ia 1NTOSAI, *y* que posteriormente debia mmecerse a Ia aprobaci6n del XVI INCOSAl en Uruguay, a fmales de 1998.

De conforrnidad con el procedimiento oficial de Ia INTOSAI. el follero se envi6 a continuaci6n a todos los miembros de Ia INTOSAI para que hiciesen l\egar sus comentarios, que se recibieron de 32 EFS. Ademis, 8 EFS habian formulado sus comentarios con amerioridad, lo cual significa que en conjunw un cmal de 40 EFS comentaron el folleto. Lm comentarios de algunas EFS se reflejan en Ia versiOn ddlnttiva de este documemo.

E..precise acentuar que el follero se propane consrimir una gufa que ayude a las EFS a crear stt propio acuerdo *con* orcas EFS, de un.1 forma que se ajuste a sus necesidades y circunstancias espedficas.

El folleto se cenua esencialmente en Ia audirorla de los acuerdos inrernacionales reladonados con el medio ambiente, pero tambien se aplica a acuerdos no medioambientales y a los estudios especiales que las EFS deseen l\evar a cabo en colaboraciOn. Por comiguieme, e1 folleto podra utilizarse como orientad6n en orros tipos de audirorfa donde colaboren dos o mis EFS. De hecho, muchos de los ejemplos utilizados en esta gula no *esdn* relacionados con el media ambiente. Ello se debe a Ia falta de experiencia de las EFS en Ia rcalizaciOn de auditoda.ecol6gicas como actividad en colaboraciOn.

En principia, todas las EFS pueden fiscalizar cualeoquiera acuerdos imernacionales que consideren perdnentes, Sin embargo, cada EFS debeni concentrar sus esfuerzos en la audiroda de los acuerdos imernacionales que su pais respective haya *ratificadc>, es* decir, en *los* acuerdos internacionales que dicho pais este obligado a cumplir.

2 Objetivos del folleto

Los objetivoprimordiales de e:;te folleto consisten en:

- definir los enfoques, p. ej. auditorias concurrentes, conjuntas o coordinadas, que poddan adoptarse en la fiscalizaciOn;
  especificar las ventajas y los inconvenientes de cada tipo de auditoda;
  especificar Ia naturaleza general y Ia metodologfa de cada tipo de auditorla;
  describir el protocolo o el acuerdo que pueden establecer las EFS alllevar a cabo dichas auditorias y al efectuar los informes correspondientes;
  especificar los incentives que tienen hs EFS para la realizaci6n de las audiror(as de los acuerdos inrernacionales y para trabajar en estrecha vinculaciOn con ouas EFS; y
- briodar *ejemplos* reales de dichas auditodas, *y* de la· venrajas y/o desventajas consiguientes.

3 Tipos de auditoria

Las auditorfas ecol6gicas de los acuerdo.internacionales pueden realizarse como auditodas de conformidad o como auditorlas del rendimiemo que rambien incluyan Ia conformidad. Cualquiera de esws dos enfoques puede ser adecuado, en funci6n del imbito y del mandata de cada EFS. Muchas EFS preferir:in el enfoque de Ia auditorfa del rendimiento, ya que esta metodologia *se* utiliza ampliamente yes muy conocida. E.s posible que las EFS tambitn deseen analizar el grado en que se induyen determinados aspectos financieros, por ejemplo Ia identificaci6n de responsabilidades ecol6gicas potenciales ylo reales.

Puesto que este folleto se propane servir de guia para las EFS al fiscalizar acuerdos ecol6gicos internacionales en colaboraci6n con mras EFS, no recomienda un Unico tipo espedfico de audirorfa; pueden emplearse tanto Ia audiror(a de conformidad como Ia auditor.la del rendimiento, de cad.cter m<ls amplio. En el Capitulo 4 se describe con mas deralle la naturaleza de estas auditodas.

Lo$ prindpios b:isicos de una auditorfa correcta y las principales normas generales de fisca!Uaci6n (normas generales, normas de procedimiento y normas para Ia elaboraci6n de informes) tambien son validos en ambos tipos de audiwria. En consecuencia, este folleto s6lo se refiere a la manera **en** que las EFS pueden colaborar, y a las ventajas y los inconveniences de cada ripo de colaboraci6n.

3.1 Auditorias concurrentes

p.l DefiniciOn

La audiroria concurrente se define como una audiror(a realizada de fOrma mas o menos simulrinea par dos o mas EFS, pero con equipos fiscaHzadores separados, pertenecientes a cada EFS, que s6lo informan a su propio poder legislative o poder ejecutivo, y Unicamente sabre las observaciones *ylo* conclusione.correspondientes a su propio pals.

3.1.2 Ventajas

Los problemas juddicos, si llega a haber\os, son minlmos, ya que cada pals sOlo trata con sus propios tribunales.

- Se plantean pocos problemas de intercambio de informaciOn, si es que los hay.

  La sensibilidad polftica es menor que en el caso de una auditoria conjunta.
- Desaparecen los problemas de ,.sometimiemo a debate" ante el poder legislative (parlamenro) o el poder ejecutivo por morivos de plaza, ya que el informe sOlo se rdiere aJ pais couespondiente a lu EFS.

  Las EFS tienen mas liberw.d para decidir los recursos que utilizani.n en cada audirorfa espedflca.

  Disminuye, o incluso *se* elimina, Ia posible tensiOn en las relaciones entre lao EFS, p. ej. los litigios sabre jurisdicci6n, conrenido, observaciones, reuJrsos, plazos, publicaci6n, etc..

  Aumema el influjo y el interts periodistico dentro de cada puis, si Ia presentaci6n de los inforrnes se produce en un plaza razonable (p. ej. seis meses). Las EFS tambien pueden h.1cer constar en sus informes que ottas EFS estin realizando un trabajo semejante. Si otra EFS ha presentado un informe determinado, podrfan citarse sus conclusiones, aunque esto qui:cls resulte una cuesri6n delicada.
- La loglstica es 11.1;is f<kil, ya que Ia necesidad de coordinaci6n direcra es muy inferior a Ia de una auditorla conjunta.
- Los expenos adecuados pueden participar con mas eficacia en el momenta oportuno.

3.1.3 lnconvenientes

La definiciOn de auditoria concurrence implica que cada EFS s6lo informaci a su propio poder legislarivo o poder ejecutivo acerca de las observaciones *ylo* condusiones correspondientes a su propio pafs o gobierno.

- Puede producirse un influjo y una atenci6n globales de menor intemidad en legisladores, gobiernos, medias de comunicaci6n social, gmpos ecologL tas, etc., ya que es probable que los informes de cada EFS se presenten en fechas distimas (este inconvenience surge sabre todo cuando esas fechas de presemaci6n a debate varian mud1u entre si). El influjo tambien depende del imbito de fiscaliuciOn.
- Las auditorias concurrentes estin menos coordinadas que las auditorfas conjuntas, y por lo unto, sus imbitos respectivos pueden variar notablemente.
- Es probable que los informes ind.ividuales *se* centren menos en los problemas compactidos por varies paises.
- Probablemente el intercatnbio de informaci6n no sea tan eficaz como en el caso *de* una .audiroria conjunta.

Es mis difrcil realizar enrrevistas a las organizaciones. Es probable que los emrevistadoo se sientan m:\s inc6modos i las d.iferentes EFS les plantean las rnismas preguntas. etc., con monvo de diversas entrevistas.

3.r.4 Asuntos diversos

Cuando una EFS, a traves de una auditoria, descubre una no confonnidad con los acuerdos imernacionales suscritos por paises di.stintos a los que panicipan en una auditoria determinada, cada EFS pamcipante tendri qudecidir si – y de qumodo – pone esra no conformidad en conocimiento de su propio poder legislativo o ejecutivo, y de la EFS de los paises afectados, pero que no participan en Ia auditoda en cuesti6n. Ademis, en los casoen que una EFS descubra una no conforrnidad dentro de *su* propio pai> en relaci6n con un acuerdo internacional, tambi n tendcl que decidir en qumedida informacl sabre dicha no conformidad.

Normalmente seri preferible un enfoque de auditorfa concurrente cuando exinan muchas diferencias entre las EFS panicipantes, par ejemplo, dificulrades juridicas con respecto a diferentes fechas de ptesentaci6n ante los respectivos legisladores o Administraciones pUblicas, o cuando Ia actividad de cooperaci6r:t hace referencia a cuestiones poHticas o medioambtentales de carkter confidencial (v&se tambin el Capitulo 6).

3.1.5 Ejemplos de **auditoria** concurrente

En 1995 las EFS de Dinamarca y Noruega decidieron colaborar en Ia aud.itoria de Ia compra de tanques Leopard por parte de ambos pafses. La auditorla se organiz6 como auditorla concurrente con dos grupos de rrabajo separados y dos grupos directivos tambien separados.

Esta colaboraci6n fue imporcante par rres rawnes. Primero, se colabon5 en Ia decisiOn sabre cOmo fiscalizar los comratos de defensa de cada pais para Ia rnejora y/o adquisici6n de tanques Leopard que iban a utilizar las fuerzas armadas danesas y noruegas. Segundo, comtituy6 una oportunidad para implamar m todos compartidos de 6scalizaci6n, que m:is adelame podian utiHzarse en audirorf;ls en colaboraci6n referentes a compras para la defensa y audiroria de contratos en general. Y tercero, se comprob6 que era una form<1. l1til de proporcionar datos y enseiianzas que en el futuro pod ian emplearse para realizar 6te u otros tipos de auditorla.

Se ha consrarado que una auditorfa concurreme exige ttempo. Resulra d.iflcil de planiftcar par anticipado, sabre todo por Ia necesidad de decidir las prioridades en Ia labor de fiscalizaci6n y de integrarla.s con orras prioridades de ambas EFS. Al misrno tiempo, el enfoque de aud.itoria. concurrenre de esta ftscalizaci6n espedfica ha permitido hasta ahara descubrir mas elementos que los que probablemente se hubiesen descubierta si c."lda pane hubiera Uevado una audiwr(a independieme par separado.

J.2 Auditorias conjuntas

3.2.1 Defmici6n

Una aud.itoria conjunta es una auditorla realizada por un Unico equipo de fiscalizaci6n, compuesto por auditores procedentes de dos o mis EFS, que elaboran un Unico informe de auditorfa conjunto que se da a conocer en todos los pafses participantes.

3.2.2 Ventajas

- El .i.mbito puede coordinarse y dirigirse mejor que en el caso de las auditorias concurrentes.
  Mejoran el intercambio *de* informaciOn, la metodologh, *etc.*
- Las entrevis•as conjuntas suelen ser nuis f.iciles de organizar que las enuevistas par separado. La loglstica de programaci6n de una U.nica entrevista, en vez de dos o mas, resulra mfts f.kiL tanto para los emrevistadore.s como para los entrevisrados.
- Las entrevistas conjuntas son mis ±aciles de aceptar por pane de los emrevisrados, porque no tienen que responder a las mi-5mas preguntas en entrevi.stas sucesivas con diferentes *EFS.*
- Es probable que la credibi!idad e induso la influencia del informe aumenrarin por el hecho de que las EFS *se* pronuncien como un Organa Unico y no por separado. (Veanse tambien los inconveniences.)
  Se aporran orros pumas de vista a Ia auditoria, lo cual permite descubrir nuevos elementos.
  El informe puede unif'tcar mejor su centro de atena6n. (V6nse tambitn los inconvenientes.)
- Un informe conjumo influye mas sabre los legisladores, el poder ejecutivo, los medias de comunicaci6n social, los grupos ecologistas, las empresas, *etc.*, *y estos* le prestan mayor atenci6n, *porque* se ceJJtra en todas las partes fiscalizadas y en los problemas qne comparren, por ejemplo los riesgos para Ia sanidad y Ia seguridad humanas y medioambientales. Esto rambit'n depende del imbito de auditoria.

3.2.3 lnconvenientes

La sensibilidad politica existente en los pafse.parcicipantes puede ser distinta, y habd que tomar en consideraci6n este factor.

- La posible necesidad de equilibrar Ia independencia fiscalizadora de cada EFS individual que parricipe en una auditorfa conjunta, con la utilizaci6n de materiales o descubrimienros que susciten dificultades para alguno de los participanres denrro de su propia jurisdicci6n.
- La dificuhad para garantizar que el ambito de los informes conjuotos permanece dentro de la.1 facultades de cada EFS.
  Pueden surgir dificultades jurfdicas cuando la presentaci6n ante los legisladores o gobiernos respectivos se lleva a cabo en fechao diferentes.
- Los compromisos pam logmr un consenso en los grupos de rrabajo (equipos de auditorla) pueden debilitar o afectar negativameme Ia loglotica, *el* ambito, la metodologfa, los recursos, Ia programaci6n temporal, los resultados, Ia informaci6n *y* Ia revisi6n redproca de los archivos, etc. Por consiguiente, es necesario establecer un mecanismo para solucionar los licigios acerca de dichas cuestiones.
  Aparece un mayor riesgo de tensiOn en las relaciones entre las EFS participantes.
- Las diferencias de criteria entre las EFS, por ejemplo las condusiones contradictorias en el informe final, sea cual fi1ere su i.mportancia, qui.zas disminuyan Ia credibilidad del informe *y* de las EFS.
  La informaciOn precedence de nna auditorfa conjunta puede asumir un carkter mas general, ya que los audirores que participan en los grupos de trabajo (equipos de auditorla) quiz.is traten de emitir un informe unanime y, por lo tanto, evitar determinadas observaciones e pedfica , o suavizar los resultados y/o condusiones que no obtengan ese acuerdo un:irume.
- Si las observadones y/o conclusiones poseen un cad.crer demasiado general, qu.iz:is se reduzca la credibilidad del infOrme y de las EFS.

3.2.4 Asuntos diversos

Las desvemajas pueden reducirse al minima mediante Ia realiz:aci6n de auditorias conjuntas en wnas geogd.ficas determinadas, por ejemplo Ia colaboraciOn entre las EFS de los palses nOrdicos, entre las EFS de los EE. UU. y el Canada, entre las EFS de los pa1ses de Europa occidental o entre las EFS de los paises de America del Sur, ere.. Las regiones geograHcas de la INTOSAI -AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS *y SPASAI-* tambitn pueden servir co.tno forma de agrupamiento. (Por supuesm, esto tambien es de aplicaciOn en el caso de que las EFS realken audirorfas concurrentes.)

La realizad6n de audirorfas conjuntas dent[Q de cada regiOn geogrifica reduce los castes, y tambien simplifrca la logf.stica y facilita Ia decciOn de los acuerdos internacionales m<is importantes para la auditorfa del medio ambiente (problemas o cuesriones comunes). Para mas detalle.vease el Capitulo 4·

3.2.5 Ejemplos de auditorla conjunta

Durante 1996 y '997 las EFS de Dinamarca, Noruega y Suecia efectuaron una auditoria conjuma de determinados proyectos especificos dirigidos porIa UNICEF, que hablan recibido ayudas para el desarrollo procedemes de esos pafses. No consisti6 en una audiroda de la propia UNICEF, sino de Ia economfa, la efidencia y Ia eftcacia de la gesciOn de cada pals con respecto a Ia ayuda bilateral concedida.

El proyecto se organiz6 como audirorfa conjunta, con un Lmico plan comlin y un Lmico informe comlln de auditorla. Este informe se bas6 en el infOrme por separado de cada pals, y se lleg6 a un consenso entre ellos. Se C:Oluprob6 que el exito de una auditor/a conjl1nta depende de Ia adecuada labor preparatoria de las EFS participantes.

_3·3 Auditorias coordinadas

3·3-I Definid6n

Una tercera opci6n consiste en una auditoria coordinada, que es una auditorla conjuma con informes por separado (como en el caso de las auditorlas concurremes) o una auditor/a concurrence con un Unico informe conjumo, adem:is de los informes nacionales por separado.

3-3·2 Ventajas e inconvenientes

La utilizaciOn de este *tipo* de auditoria puede eliminar o reducir al minima algunos de los inconvenientes rnencionados en las auditorfas concurrentes y conjumas. Esm linea de acci6n resulta especialmente t'Hil cuando los problemas de comperenda jurisdiccional debido a los difi.:rentes mandates de las EFS pueden influir sabre Ia forma y el momenta en que deba iniormarse ac:erca de las observaciones/ conclusiones especlficas. V6mse tambien otros comentarios en el Capitulo 6.

Adem.is, puesto que una auditoda coordinada *es* una combinaci6n entre una audirorfa concurrente y una auditorfa conjunta (o viceversa), tambien habda que mostrarse mJ.s flexible con respecto a Ia cooperaci6n en sl misma. Por consiguieme, la utilizaci6n de este tipo de audirorfa puede resulta.r favorableipreferible c:uando -yen el caso de que-las EFS deseen obtener m.is ex:periencia sabre Ia c:ooperaci6n internac:ional en general.

3+3 Ejemplos de auditoria coordinada

A) Las EFS de Belgica, Dinamarca, Palses Bajos, Noruega y los Esrados Unidos de America se han encargado a lo largo de varios afws de las al.lditorfas (eV<llu.aciones) de las propuestas de precios y de los comratos/ Sl.lbcontrdtos relacionados con el programJ: multinac:ional de aviones de caza F-16. Las auditorias realizadas en los paises de los principales comratistas y de los subconcratistas se han basado en un acuerdo tecnico (acuerdo de audicorfa).

La auditorfa de este programa se ha organizado como una auditoda conjunta, pero en los Ulrimos afios las auditorias se han realizado como auditorfas coordinadas. Todas las EFS han participado enla planificaci6n de *las* auditorfas *y* en la evaluaci6n de los resultados. Las insriruciones de auditorla interna *y* Ia General Accounting Office (GAO} de los EE.UU. han llevado a cabo las auditorias de campo en representaci6n de las ouas EFS.

B) Durante 1995 y 1996 las EFS de Polonia *y* Belanis han llevado a cabo una audirorfa de la protecci6n medioambienral de ambos paises con respecto a! Parque Nacional de Bialowieza. El objetivo de Ia auditorfa era evaluar el impacro medioambiemal de las accividades econ6micas sabre el Bosque de Bialowieza en relaci6n con:

- Ia conformidad de cada pais con las notmao legislativas y reglamentaciones existences con respecto a Ia protecci6n fuxestal;
- Ia gesti6n forestal en general, induida Ia gesti6n de los recursos;
- las inveroiones en la rona; y
- el transporte rerrestre y ferroviario, en particular el rransporre de sustancias qulmicas r6xicas y peligrosas (desechos peligrosos).

La auditoda se organiz6 como una auditorfa concurrente (auditoria paraJela) con un linico infurme con junto, ba&ado en el consenso alcanzado entre las dos EFS. Ambas han parricipado en Ia planificaci6n de las auditorfas yen la evaluad6n de los resuhados.

Para supervisar la protecd6n y la gesti6n del bosque en conjLmto, los resultados de Ia auditoria (sus ensefianzas) han mostrado la necestdad de establecer una esttecha colaboraci6n entre las adminisuaciones forestales de ambos paises.

C) Durante 1997 Ia EFS de Polonia ha realizado auditorias de este tipo junto con las EFS de BelarUs, Ia RepUblica Checa y Lituania, sobre Ia conformidad de cada pais con respecto a las obligaciones y los compromisos imernadonales referentes a las aguas fromerizas.

En Varsovia, en noviembre de I996, se teunieron expertos pertenecientes a las EFS participantes con objeto de discutir *el* ambito, la naturaleza y *el* tipo de auditoria, asi como su viabilidad. Los expertos propusieron que las EFS adaptasen una descripd6n de los temas tomando como base las diferentes necesidades y espedficaciones de cada pais individual.

Hasta el momenta actual *se* ha llevado Ia evaluaci6n de la auditoria entre las EFS de Polonia y de la Rep .iblica Checa. Los descubrimienros efecruados mediante esr:a auditoria han puesro de manifiesto, enrre otras cosas, que los acuerdos bilarerales existemes entre los dos pafses no tienen en cuema los cambios que se han producido denrro de Ia actual simaci6n social, po!Itica y econ6mica. Por consiguiente, las EFS han recomendado que los *dos* paises suscriban un nuevo acuerdo reference a Ь calidad de las agua.:> fronterizas.

Adema.s, los resultados de Ia ,mdiroria muestran que los acuerdoo bilarerales existemes (o un posible nuevo acuerdo) denen que ajustarse a las normas vinculantes que exisren en Ia acmalidad, de conformidad con las respectivas directivas de la UE. A este respecto, tambi€n se considera necesario desarrollar e implantar los adecua.dos planes de acci6n, junto con los horarios *y* los acuerdos fioarrcCeros.

3·4 Otros factores/elementos importantes

Es importante que las EFS intercambien informaciones y transfieran conocimiemos entre *sl* acerca de cuesriones medioambientales. Esto puede conseguirse sin necesidad de participar direcramenre en auditorlas conjuntas, coordinadas o concurrentes. Sin embargo, es probable que Ia experiencia efectiva de reali7;aci6n de auditorias sobre cuestiones medioambienrales junto con colegas de otros paises permita un inrercambio mas eficaz de conocimiemos.

Las auditorias conjuncas pueden resultar diffciles de realizar, por los rnotivos antes mencionados. Sin embargo, taJnbiO:.:n resultacin dificiles las auditorfas concurrentes si las EFS implicadas no estin realmente dispuesras a uabajar juntas. Como ocurre siempre en el caso de actividade.. en colaboraci6n, Ia personalidad de quienes parricipan constiruita un factor decisivo para Ia obtenci6n de resultados adecuados en las audirorfas concurrences, coordinadas o conjuntas.

AI efectuar auditorfas ecol6gicas las EFS tambiO:.:n deben ptestat Ia debida atenci6n a *los* factores politicos, y sabre todo .1 los factores empresariales *ylo* financieros que se opongan a las cuestiones medioambiemales. Las EFS tienen que ser consciemes de las diferencias culturales, por ejemplo Ia historia, Ia religiOn, los sistemas politicos y los idiomas. Estas diferencias

pueden influir sabre Ia manera en que se llevan a cabo las auditorlas (con juntas, coordinadas o concurrentes) y los informes correspondientes, y end tiempo qt!e rarden en realizarse.

En cualquier caso, cada tipo de auditorla posee gran m.'Jmero de ventaja.s e inconvenientes, tal como se ha expuesto en las secciones anteriores. Sea cual fuere el tipo de audiwrfa escogido, las panes afectadas deben manifestar un deseo sincero de colaborar entre sf en la bUsqueda de ∪fi objetivo comtin.

4 Forma de realizar estos tipos de auditoria

4.1 Planificaci6n y realizaci6n de las auditorias

En muchos casos la necesidad de fiscalizar un acuerdo ecol6gico imernacional puede surgir dentro de determinados limires geognificos, ya que los pafses mis afectados por una situaci6n medioambiental tu.nsfronteriza d.eterminada se encuentran muy pr6x.imos.

Como ya se ha indicado, Ia cola.boracJ6n *entre* b.., *EFS* -por ejemplo, dentro de alguna de las regiones geogral'icas de la INTOSAI- no s6lo reduce el cosce de realizaci6n de las audltorias e<:o!Oglcas, sino que tambien &cilita a las EFS Ia elecci6n de los acuerdos m:is apropiados para ser fiscalizados en colahoraci6n. l...a5 EFS pueden utili1.ar a e te respecto un mode\a en *Jases* a\ planificar o realizar las auditor las de acuerdos ecol6gicos internadonales.

4.LJ Fase uno- **Planif'icaciOn** de *las* auditorias

Para unirse en una colaboraci6n de esta clase, es necesario que cada EFS lleve a cabo diversas investigaciones o amilisis previos. *Es* preciso detenninar lo siguienre:

- que acuerdos van a flscalizarse;
- c6mo y d6nde obtener informaciOn sabre los acuerdos; si puede medirse o evaluarse la conformidad;
- si existe un riesgo de auditotia para Ia EFS (grado y naturaleza); si en esa auditorfa podtfan participar otras EFS; *y*
- el grado de interes de la EFS, tomando como base los debates no ofidales con ouas EFS perdnences.

Adem<l.s de determinar que acuerdoo van a fiscalizarse, y *si* en dicha fiscalizaci6n deben participar otras EFS, cada EFS debera decidir tambi n acerca del ambito, Ia naturaleza y el dpo de auditorfa, y su viabilidad.

Como se ha sefialado con amerioridad, cada EFS puede fiscalizar toda cla.se de acuerdos internacionales. Sin embargo, Ia EFS deberi centrarse en fiscalizar los acuerdos internacionales que su pais est.i obligado a cumplir (los que ha ratificado).

Los acuerdos elegidos tambitn tienen que ser aquellos en los que una auditoda – concurrente, coordinada o conjunt-a – pueda 1ograr detenninados resultados, estableciendo una diferencia desde el punto de visra ecol6gico y permitiendo un inrercambio de lnformaci6n y de experiencias. Con respecto a Ia recogida de informaci6n acerca de los acuerdos, vease el Capitulo 4.2 y 4·3·

Como mimmo, Ia auditoda debe consistir en una auditoria de conformidad, peto tambien puede afiadirse una auditorfa del rendimiemo. La auditorfa de conformidad debe establecer si un pais cumple o no las obligaciones y/o los compromisos que se derivan del (de los) acuerdo(s) fiscaliza.do(s), bas.indose en los elementos siguientes:

la existencia de las oportunas normas jurldicas y reglamentaciones que esren relacionadas con el acuerdo; y

una evaluaci6n del cumplimiento de las normas jurfdicas y reglamentaciones aplicables, y del acuerdo en sl mismo, por parte del pais.

La auditorfa del rendimiento se de±lne en la forma descrit.l. en las normas de audiwrfa propias de Ia INTOSAI, hace referencia a Ia auditoria de Ia econom(a, la eficiencia y Ia eficacia, y abarca:

la auditorla de Ia economfa de las acrividades administrativas de conformidad con los principios y pr:icticas administrativos correctos, y de las politicas de gesci6n;

- Ia auditorfa de Ia eficiencia en Ia urilizaci6n de los recursos humanos, financieros y de otros tipos, induida Ia revisi6n de los sistemas de infOrmaciOn, las mediciones del rendimiento y las estructuras de supervisiOn, asf como los procedimienros llevados a c.1.bo por las entidades Hscalizadas para subsanar las deficiencias identificadas; y
- la audltorfa de Ia eftcacia del rendlmiemo en relaci6n con ellogro de los objetivos de la entidad ftscalizada, y Ia auditoria del influjo real de las acrividades en comparaci6n con el influjo pretendido.

Con respecto a los temas medioambientales, por otra parre, se definen y describen de acuerdo con Ia recomendaci6n ▪del subrema I *A* de Ia Declaraci6n de *El* Cairo (el enfoque marco), y abarca:

- los aspectos financieros, de cumplimiento y de rendimiento en Ia definiciOn de Ia auditor/a ecol6gica; y
- el concepto de desarrollo viable como parte de Ia definiciOn, Unicamenre en b. medida en que fOrme parte de Ia polirica *ylo* del programa de Ia Administraci6n pUblica que va a fiscaLzarse.

El rema principal consisticl en llevar a cabo un analisis en profundidad del no cumplimiemo de *los* acuerdos medioambienrales imernacionales mis importantes, por ejemplo los relacionados con el agua dulce, la contaminaci6n marina o cl cambio dim.itico.

Las propias EFS rienen que decidir si desean colaborar con otras EFS basindose Unicameme en las investigaciones o los anoilisis preliminares, o si desean evaluar el cumplimiemo de un acuerdo por parte de su propio pais antes de establecer una co\aboraci6n con otras EFS.

4.1.2 Fase dos- Realizad6n de las auditorias

Para optimizar y &cilirar Ia actividad flscalizadora, Ia EFS puede decidir la realizaci6n de una actividad de colaboraci6n antes de haber efectuado un estudio compararivo del cumplimiento de *los* acuerdos ecol6gicos imernacionales por parte de su propio pals. Sin embargo, cuando se haya comprobado un incumplimiento, se pondni de manifiesto Ia necesidad de

alguna clase de ac:uerdo oftcial entre las EFS para participar en una auditoria concurrente, coordinada o con junta.

Este acuerdo o protocolo dene que abarcar cuestiones tales como la naturaleza de Ia audiroria, las norma;; para Ia elaboracl6n de informes, el calendario, la asignaci6n de personal y demis recursos, induidos los fondos econOmicos. Asimismo, debe contener orientaciones para solucionar las diferencias acerca del ambito, las observaciones, las recomendaciones, las conclusiones, etc.

Como es natural, Ia decisiOn de apelar al acuerdo mendonado y Ia redacci6n del acuerdo estin en funci6n de las EFS patticipantes. La utilizaci6n de este acuerdo es irnportame para garanriz:u que todas las panes comptendan plenamente sus responsabilidades. Esre cipo de acuerdo rambien proporciona un mecanisme que establece una adecuada relaci6n de uabajo entre las EFS participantes, logrando asl mejores resultados de fiscalizan6n.

Es preciso romar en consideraci6n los pumas siguientes, con objeto de incluirlos en el posible acuerdo establecido entre las EFS que realicen auditotias concurrentes, coordinadas o con junta :

1. Nombre de las EFS participanres.
2. Tipo de auditorfa: concurrence, coordinada o conjunta.
3, DefiniciOn del tipo de auditorfa que se realizanl. en vinud del acuerdo, si difiere de las definic:iones utilizadas en este folleto.
4· Nombre del tratado o convenio ecolOgico, y/o la(s) secciOn(es) del trata.do, que vaya(n) a fiscaliz.arse.
). InformaciOn acerca de Ia composici6n del (de los) equipo(s) de audirorfa:
   a cantidad de representantes de cada EFS participante;
   a niveles de los representantes de cada EFS;
   • calificaci6n de cada representante, en el que se induya su historial y su experiencia; y
   • aprobaci6n de seguridad (en su caso).
6. Nombre del (de los) director(es) de proyecto.
7· La asignaci6n, por parte de las EFS, de recursos tales como riempo, dinero, servicio de tratamiento de texros, consulrores, especialisras, etc.
ll. Forma en que las EFS participantes van a aprobar dichos recursos.
9· Naturaleza de Ia auditoda (de confOnnidad ylo del rendimiento).
IO. Objetivos, ambito, criterios y metodologla de la auditor/a.
n. Metoda de aprobaci6n de los objetivos, ambito, etc., de la auditoria.
12. Lfnea de acci6n que *se* empleacl para recoger comprobantes.
13. Merodo y naruraleza de la aprobaci6n de los organismos (entidades) que van a fiscalizane.
14. Metodo y naruraleza de Ia revisiOn de aseguramiento de Ia calidad.
t). Inicio de Ia auditor/a y fechas de finalizaci6n, asi como los hiros inrermedios significacivos.
16. Idioma(s) y disefio del (de los) anteproyecto(s) de informe y del (de los) documento(s) definitivo(s).
q. Qui! EFS se encargad. de redactar el (los) in±Orme(s) u las distintas secciones de 6te(6tos).
18. Quien *se* encargani de traducir las diversas secciones del (de los) informe(s) a los idiomas de las demis EFS panicipames.
19. Creaci6n de un comitt directive de auditoda, y miembros que lo compondr:in. Sus terminos de referencia pueden induir los elementos siguientes:
   • objecivos de flscalizaci6n
   • ambito
   • criterios otientativos
   • metodologfa
   • natura.leza de las normas de fiscalizaci6n que van a aplicarse
   • naturaleza del programa de auditoria que va a emplearse
   • personal que va a panicipar
   • asignaci6n de otros recursos
   • contenido del (de los) informe(s) incluidas, en su caso, las recomendaciones
   • aprobaci6n de los resultados

- plazas
- coste global de Ia auditoria
- soluciones de los desa<:uerdos ru:er<:a de cualquiera de las westiones anteriores
- cualesquiera ottas <:uestiones especiales que hagan referen<:ia a esa misi6n de auditotfa especlfica

2.0. Sensibilidades culwrales.

21. Acceso a datos, y comunicaci6n de estos, a Ia L·ugo de Ia auditoria: a quien, d6nde, restricciones, limitaciones de seguridad, etc.

22. Fecha de publicaci6n del (de los) informe(s) y plazas de comunicaciones al poder legislativo o al poder ejecudvo: cuando, d6nde y cOmo.

23. Notas de prensa, etc

24· Naruralez..1de las aprobaciones de seguridad, en su caso.

2). Seguimiento futuro, silo hay, y cuando, d6nde y c6mo.

26. LocaleHsicos, disponibilidad de espacio para oficinas, servicios, ecc..

27. Cualquier ouo punta percinente que facilice Ia realizaci6n de la auditoria y Ia inforrnad6n a<:erca de sus resultados.

Como se ha mencionado con anterioridad, son las ptopias EFS las que deben decidir Ia ucilizaci6n de esm dase de acuerdo asf como su redacci6n especifica. No obstante, si las EFS implicada.no poseen Ia experiencia adecnada en cooperaci6n internacional, no debenin induir excesivos elementos/aspectos en los acuerdo.. En otras palabras, de:be dise:fiarse un acuerdo que se ajuste a Ia experiencia de las distintas EFS en relaci6n con Ia cooperaci6n internacional, ramo general como medioambienral. veanse tambien los comentarios que aparecen en el Capitulo 3.3.2 sobre las auditorias coordinadas.

Debe subrayarse que, al mformar sabre las irregularidades o los posibles casas de no conformidad con los acuerdos ecol6gicos internacionales, Ia EFS debe tratar los resultados con el grado adecuado de discreciOn, ramo interna <:omo extemamente.

Dadas las diferencias existences entre las EFS en su enfoque de auditorfa y su esuuccura jurfdica, quicis no todas L'\S EFS participantes puedan aplimr todas las normas de fiscalizaci6n a todos los aspectos de Ia labor. Por <:on.siguieme, las EFS deben ser conscientes de las difetentes funciones y responsabilidades qne les competen cuando envfan represenrantes a un equipo auditor con objeto de efectuar nna auditorla concurrente, coordinada o conjunca. Ve:mse mas deta!les en el Capitulo 6.

4.1. Fase ttes - EvaluaciOn de las auditoria.s

Una vez finalizada Ia auditoria, debe llevarse a cabo una evaluaci6n sistematica del rendimiento de Ia propia auditorfa. Entre otras casas, dicha evaluaci6n ciene que abarcar la experiencia acerca del emploo de cada upo de auditorfa, y sabre codo, sus ventajas e inconvenientes. Tambien hay que efi:ctuar cal evaluad6n para resumir las informaciones importances sabre Ia planificaci6n y la ejecuci6n del trabajo de auditoria que se ha hecho.

Esm tambien puede considerarse como una fOrma litil de proporcionar claws y ensefianzas sabre la manera en que la.EFS pueden colaborar en el futuro en la fiscalizaci6n de acuerdos ecol6gicos internacionales, induida la manera de evaluar y elegir los tipos de auditoria que van a realizarse. Ademas, esta clase de evaluaciones sera importante para las fururas acciones de seguimiemo.

4.2 La funci6n del intermed.iario

La noci6n de intermediario riene su origen en la recomendaci6n 3 deJ subrema I B de la Declaraci6n de El Cairo, que afirma que la INTOSAI debe animar a las EFS a colaborar siempre que sea posible en Ia fiscalizaci6n de los acuerdos ecol6gicos imernacionales. (Vease tambien el Capitulo■ del presente documento).

La funci6n de intermediario puede considerarse como un esdmulo a Ia realizaci6n de auditorfas concLtrrenres, coordinadas o conjuntas sabre

acuerdos internacionales. Oicha fundOn puede llevarse a cabo proporcion.ando it1formaci6n que facilite. a las EFS Ia decci6n de un acuerdo susceptible de ser flsc.alizado, y Ia btJsqueda de colega.s para Ia actividad de fiscalizaci6n.

A un intermediario le corresponde informar sabre:

- los acuerdos ecol6gicos internaoonales;
- Ia auroridad de las EFS para fiscaliz.ar dichos acuerdos;
- el imer6 de las EFS en participar en una audirorfa en colaboraci6n; el acuerdo que resulta preferible fiscalizar; y
- la intensidad deseada en la colaboraci6n.

La pol.gina de presemaciOn en Ia Web del Grupo de Trabajo sabre Auditoria del Medio Ambiente (http://www.rekenkamer.nl/ea) puede desempetiar un papel decisivo en la funci6n de imermediario. En realidad, en algunos aspectos ya Ia esd llevando a cabo. Un primer paso en ena direcci6n ha consistido en d suministro de infOrmaciOn sabre acuerdos eco16gicos internacionales a traves de Ia pigina de presemaciOn del Grupo de Trabajo. Esta informaciOn tambien puede encomrarse en d sitio http://sedac.ciesin.org/pidb/ de la Web.

La pa.gina de presentaciOn en Ia Web se ampliari con objeto de incluir arras cuestiones, p. ej. informaci6n sobre las EFS interesadas en colaborar con otra.s EFS, y sabre los informes correspondientes ala fiscalizaci6n de acuerdos internacionales. Esta informaciOn se extraer;i de los datos recibidos a travb de los cuestionarios enviados recientemente a las EFS. En caso neces.uio, la estructura de Ia p:lgina de presentac16n en la Web puede ajustarse a nuevas temas o funciones. Las piginas de presentaci6n de cada EFS individual rambien pueden desempefi.ar una funci6n importante mediante el suministro de informaciOn sabre auditorfas espedficas de los acuerdos ecol6gicos internacionales. Pueden afi.adirse arras referencias a la pigina de presentaci6n y a Ia informaciOn antes mencionada.

Tambien hay que mencionar d *Green Globe YearbfJok,* publicaciOn independlente de cooperaci6n internacional acetca dd media ambiente y el desarrollo, del Fridtjof Nansen Institute de Noruega. Este volumen puede ayudar a las EFS a elegir que acuerdos van a fiscalizar. A partir de 1996 ellibro comiene una nueva secci6n sobre perftles de palses (vbse tambien el sitio en Ia Web hnp://www.tjener.uninett.no/-fni./ggy.hrm).

4-3 Intercambio de informaciOn

Uno de los objetivos del Grupo de Trabajo sobre Audiwrfa del Media Ambiente consiste en tacilitar el intercambio de informaciones y expr;riencias entre las EFS. Durante el XV INCOSAI de El Cairo, en *1995,* este objetivo se puso de relieve en varias ocasiones, y se recomend6 que el Grupo de Trabajo cominuase recogiendo informaciOn sabre audirorla del media ambieme y que proporcionase esta informaciOn a los miembros de Ia INTOSAI interesados en recibirla (cf. Declaraci6n de El Cairo, pigin.a ,).

Ademis, se recomend6 ram bien que el Grupo deTrabajo analizase diversas opciones con objeto de establecer instrumentos de apoyo ala formaci6n y el intercambio de informaciones y experiencias entre laEFS sabre auditorla del medio ambiente. (ConsU!tese la Declaract6n de El Cairo, p<igina 8.)

Hay muchas maneras de inrercambiar esta clase de intOrmaciones: desde el contacto direcro enue las EFS -por media de una comunicaci6n convenctOnal o a traves de Imernet y Ia www- hasta [a utilizaci6n de boletines informativos como *Green Lines,* elaborado por la EFS de los Pafses Bajo., en representaci6n del Grupo de Trabajo de Ia INTOSAI sabre auditorfa del media ambieme. (Canstl.ltese Ia secci6n 4.2 del presente documento.)

Esros diversos mttodos de recoger y/o distribuir informaciOn deben convenirse en vaJiosas herramientas pam las EFS que deseen apoyarse en el rmbajo *y* la experienda de sus colegas.

5 Metodologia

Una de las normas generales de fiscali7..aci6n de Ia INTOSAI recomienda que las EF$ adopten criterios y procedimientos con objeto de preparar manuales y otras orientaciones e insrrucciones escritas para Ia realizaci6n de auditorias.

Las normas de fiscalizaci6n de Ia INTOSAI tambien sefialan que una funci6n de auditoria en proceso de expansiOn requerir.i que lo> auditores mejoren *y* desarrollen nuevas tecnicas y metodologlas con objeto de evaluar si las entidades fiscalizadas emplean medidas razonables y validas del rendimiemo. Por consiguiente, se anima a los auditores a que adquieran dichas recnicas *y* merodologfas.

Estas normas de fm:a1iz.'lci6n, junto con d resto de normas generales de Ia INTOSAI, pueden aplicarse a la auditorla ecol6gica. Y tal como *se* mencion6 con anterioridad, durante la realizaci6n de las auditodas de los acuerdo.1 imernacionales se aplicarin las normas generales de fiscalizaci6n y las ttcDicas correspondientes tanto ala auditoria de conformidad como a Ia auditorfa dd rendimiento.

Sin embargo, quizas se necesite apelar a expertos en algUn momenta de los procedimientos de Hscalizaci6n. Es posible que las EFS deseen aprovechar las diversas acciones imernacionales para el establecimiento de normas tales como la ISO 14000 o el El\llAS (Eco-Managc:ment Audit Scheme, Plan de F1Scalizaci6n de Ia Gesti6n Eco!Ogica de Ia UniOn Europea).

Con respe<:to a Ia metodologla utilizada en Ia pdctica, nos remitimos a *Orientadones sobre la realizaci6n de auditorias de aaividadrs con una pmpectiva rnedioambienta/* elaborados por las EFS de Nueva Zelandia (coordinador). Sud<ifrica, Estonia, EE.UU., el Reino Unido y el Tribunal de Cuentas Europeo.

6 Funciones y responsabilidades

Esta secciOn e tant dedi<::ada a algunas de l.ts fune1ones y responsabilidades de las EFS, sobre todo cuando Ia diferencia emre los mandaros y las competencias jurisdiccionales tiene consecuencias sabre el mandaro y la naturaleza de Ia auditoria, las normas que van a emplearse y el metoda de informar a los 6rganos del poder legislarivo o ejecutivo.

Por ejemplo, el Auditor General dd Canada s6lo tiene una responsahilidad fiscalizadora de cad.cter federal, lo cual significa que esta EFS no puede fiscalizar los organismos pertenecienres a las Adminisrraciones provinciales o municipales, ni aJ sector privado. En cambia, si las Adminisuaciones municipales o locales de Nowega reciben fondos deJ poder legislativo nacional, Ia Oficina del Auditor General de Noruega puede acceder lihremente a toda Ia informaciOn referente a los fOndoo otorgados, y por consiguieme, rambien dispone de autoridad para fiscalizar dichos fOndos. Este derecho de inspecci6n tambien incluye al. sector privado.

Ademis, la estructura y Ia organizaci6n de una EFS tambiCn puede influir en su colaboraciOn con otras EFS. Par ejemplo, algunas normas de fiscalizaci6n quiz;is no sean aplicables en algunade las tareas realizadas por Ia EFS dentro de un sistema de tribunal de aud.itorenombrados por el poder legislativo. El cadcter colegiado y judicial de un Sistema de tribunal convierte los procedimientos de audirorla en algo muy distinto de los que son propios de una EFS que informa a!Parlamento y est:\. dirigida por un auditor general o un conuolador general.

Par otra parte, las normas generales de fiscali.zaci6n de Ia INTOSAI y su utilizaci6n pueden variar entre las distintas EFS, junto con el <imbito, Ia naturaleza y d ripo de auditoria. Por ejemplo, las EFS que utilizan un enfoque de auditoria. del rendimienro a! f1sealiur los acuerdos ecol6gicos internacionales normalmeme informarin acerca de Ia economia, Ia eficada y Ia eficiencia de las emidades fiscalizadas. Una EFS que se ajuste a!sistema de tribunal no suele disponer de un mandata que permita emplear el enfoque de auditor!a del rendimienro, y algunos tribunales de cuenras carecen del mas minima poder para lkvar a cabo auditorlas ecol6gicas.

En consecuencia, Ia naturale:ta de la fiscalizaci6n y la manera en que est:in organizadas las EFS afectan el modo en que se lleva a cabo Ia fisca!i:taciOn de los acuerdos ecol6gicos internacionales. En determinadas circunstancias qui:t<is no resu.lte aconsejable que una EFS regida pot un sistema de tribunal participe en una audjtorfa conjunra allado de, por ejemplo, una EFS que informe llllicamente a un ministerio (par lo general, el Ministerio de Hacienda), al poder ejecutivo o al poder legislarivo.

Con objeto de evitar los problemas de competencia jurisdiccional surgidos como consecuencia de los diferentes mandatos y las diferentes funciones *y* responsabilidades, las EFS que actUen en virtud dt: fundamentos juridicos disdntos debed.n utilizar un enfoque de auditorla concurrence o coordinada para fiscalizar los acuerdos ecol6gicos internacionales junto con otras EFS.

ISSAI 5210

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit *www.issai.org*

INTOSAI

INTOSAI Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatización

Normas para un mejor ejercicio de la auditoría de las privatizaciones

INTOSAI's Professional Standards Committee is in the process of organising INTOSAI's professional Standards into one comprehensive framework using the names and abbreviations *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)* and *INTOSAI Guidelines on Good Governance (INTOSAI GOV)*. These names as well as the numbering of documents are provisional and subject to approval by the 19th INTOSAI congress in 2007.

The following number and statement is proposed for the present document: ISSAI 5210

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat:

The National Audit Office of Denmark • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: rigsrevisionen@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Noviembre 1998

INDICE

Prólogo

Introducción

Normas

Sección 1: La capacidad de la EFS

1 Las necesidades de la EFS

2 Forma de adquirir la capacidad necesaria

Sección 2: Consideraciones generales

3 Participación de la EFS en la privatización

4 Acceso de los oferentes a la documentación de auditoría de la EFS

5 Planificación de la auditoría de la privatización

6 Reestructuración de la empresa en el período previo a la venta

7 Objetivos de la venta

8 Cronograma de la venta

9 Valoración de la empresa en el período previo a la venta

10 Métodos de venta

11 Integridad del vendedor en el proceso de venta

12 Gestión residual

Sección 3: Ventas directas

13 Asesoramiento externo requerido por el vendedor

14 Dirección de la empresa

15 Comercialización de la empresa

16 Información a oferentes potenciales

17 Evaluación de ofertas

18 Preselección de ofertas

19 Oferente preferencial

20 Negociaciones finales

Sección 4: Compra total por la dirección de la empresa

21 Garantías de competencia justa

22 Incentivos

23 Forma de asegurar el mejor precio posible

Sección 5: Privatizaciones masivas

24 Información a los inversores públicos

25 Intermediarios

26 Proceso de venta

Sección 6: Subastas públicas

27 Competencia

28 Proceso de venta

Sección 7: Emisión de acciones

29 El papel del vendedor

30 Papel del vendedor en la gestión de la emisión de acciones

31 Suscripción de acciones

32 Incentivos para la dirección y para los empleados

33 Forma de atraer inversores potenciales

34 Mercado minorista

35 Cotización de acciones

36 Asignación de acciones

37 Estabilización del mercado

Sección 8: Costos de venta

38 Designación de contratistas externos

39 Establecimiento y control de presupuestos para contratistas externos

40 Metodologías para la cuantificación de los costos globales

Glosario

Prólogo

de Sir John Bourn
Interventor y Auditor General del Reino Unido
Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatizacion

Cuando me pidieron en 1993 que presidiera el nuevo Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre la auditorÌa de la privatización, las EFS eran plenamente conscientes de los cambios radicales que se estaban produciendo en tantos de nuestros paÌses por lo que se refiere a la función del gobierno y a la forma en que los gobiernos se relacionan con sus ciudadanos. Esos cambios fundamentales, que entrañaban trazar de nuevo las lineas entre el sector público y el privado, planteaban también un gran desafío a las EFS, que tenían que modernizar los métodos con los que trabajan para velar por que el Estado rinda cuentas a sus ciudadanos y a sus órganos de representación.

Transcurridos cinco años, esta adhesión de los miembros de la INTOSAI al desarrollo de sus métodos de auditoria y sus aptitudes profesionales se destaca por la aportación que tantas EFS han realizado, tanto en el seno del propio Grupo de Trabajo como en numerosos seminarios y reuniones de la INTOSAI, a las directrices sobre la auditorÌa de la privatización que se consignan en el presente documento.

Las directrices constituyen la quintaesencia de nuestras experiencias en distintas economías, en todas las fases de su desarrollo. Exponen las razones por las cuales el auditor estatal tiene que examinar esas ventas e informar al respecto y ofrecen consejos prácticos acerca de cómo proceder para ello. No tratan de dar respuesta a todas las preguntas que pueden plantearse, sobre todo porque la índole de la privatización está en permanente evolución. Ahora bien, opino que las recomendaciones que aquí figuran beneficiarán de forma duradera a todas las EFS, así como a los órganos estatales a los que tratamos de ayudar en sus esfuerzos por conseguir el trato más provechoso para los contribuyentes.

John Bourn
Montevideo
Noviembre 1998

Introducción

1. La privatización de empresas estatales ha constituido uno de los acontecimientos económicos más trascendentes durante la última década, e incluso en un período aún mayor. La privatización, adoptada por la mayoría de los países del mundo bajo diferentes formas, ha sido tipicada como una re-evaluación radical del papel desempeñado por el estado en la sociedad, que conduce al retiro del gobierno de su participación directa en varias áreas de la actividad económica, para pasar a desempeñar un papel más independiente, a menudo vinculado a una regulación económica. El proceso se ha extendido a áreas que anteriormente eran consideradas como actividades públicas esenciales, tales como el suministro de una amplia gama de servicios financiados por el estado: los gobiernos cada vez se consideran a sí mismos más como compradores o facilitadores, que como proveedores de dichos servicios.

2. Desde el comienzo de este proceso, los miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) reconocieron que estas profundas modificaciones en el papel del estado tenían importantes repercusiones en las tareas de las EFS, las cuales, situadas en el medio de cambios que a menudo resultaban tumultuosos, tenían la necesidad de poder comprender estas complejas transacciones y llevar a cabo una evaluación independiente de las mismas en beneficio del interés público.

3. Teniendo en cuenta el considerable interés sobre este tema, así como el trabajo desarrollado en varias de sus regiones, en 1993 INTOSAI decidió establecer un Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatización, en base a los siguientes términos de referencia:

- identificar y examinar los problemas que enfrentan las EFS en la auditoría de la privatización;
- intercambiar información sobre las experiencias de los miembros del Grupo de Trabajo en la solución de estos problemas, teniendo en cuenta las tareas ya desarrolladas en algunas regiones de INTOSAI, y
- facilitar a los miembros de INTOSAI el acceso a la información pertinente.

4. El Grupo cuenta actualmente con 23 miembros, es decir, con una participación mayor que cualquier otra Comisión o Grupo de Trabajo de INTOSAI, lo que refleja el profundo interés concitado por este tema. A junio de 1998, dichos miembros eran:

Albania	Hungría
Alemania	India
Arabia Saudita	Israel
Argentina	Lituania
Australia	Nueva Zelandia
Austria	Perú

Bahamas	Polonia
Belarus	Reino Unido - Presidente
Ecuador	Rusia
Egipto	Turquía
El Salvador	Yemen
Estonia	

5. En 1994, el Grupo de Trabajo invitó a 165 miembros de INTOSAI a participar en una encuesta sobre la privatización y su fiscalización en sus respectivos países; 117 EFS respondieron, lo que resultó en la encuesta más autorizada y amplia de este tipo que se haya realizado hasta el momento. Los resultados de esta encuesta, así como la documentación elaborada por los miembros del Grupo sobre varios aspectos fundamentales de la fiscalización, se presentaron al Simposio sobre la Auditoría de la Privatización organizado por el Organismo Contable Central de Egipto, celebrado en El Cairo en octubre de 1995, a continuación del XV INCOSAI.

6. El Simposio señaló que una de las principales tareas que debería enfrentar el Grupo de Trabajo en los dos años posteriores a la celebración del XV INCOSAI, sería la elaboración de normas para un mejor ejercicio de la auditoría de las privatizaciones. El Grupo de Trabajo ha finalizado esa tarea, en base a sus propias experiencias y a los muy valiosos antecedentes e informaciones aportadas por otros miembros de INTOSAI y en el transcurso de reuniones regionales.

7. El Grupo de Trabajo identificó ocho áreas de interés particular para los miembros de INTOSAI, que se refieren a la transferencia realizada por entidades públicos centrales o locales de empresas y sus activos de propietarios públicos a propietarios privados que en su opinión justifican la elaboración de 40 Normas de auditoría. Las mismas se incluyen a continuación, distribuidas en ocho secciones correspondientes a las ocho áreas mencionadas. Ellas son:

Sección 1: La capacidad que debe poseer la EFS para llevar a cabo auditorías de privatizaciones.

Sección 2: Diez Normas de carácter general que abarcan situaciones de importancia que probablemente surgirán en una privatización, sin importar el método utilizado, tales como el momento indicado para la participación de la EFS en la privatización, la comprensión de los objetivos perseguidos por el vendedor, y temas relativos a la valoración de la empresa.

Secciónes 3 a 7: Estas cinco secciónes están integradas por 25 Normas relativas a aspectos específicos que la EFS probablemente deba enfrentar, dependiendo del método de venta utilizado por el vendedor, y agrupadas en base a los cinco principales métodos de venta:

- Ventas directas

- Compra total por la Dirección de la empresa y por sus empleados
- Privatizaciones masivas
- Subastas públicas
- Emisión de acciones

Sección 8: La sección final está formada por tres Normas relativas a la auditoría de los costos en que incurre el vendedor.

8. Ninguno de los temas considerados en las Normas tiene una definición sencilla; todos ellos exigen que las EFS dispongan de información adecuada y de un criterio equilibrado para poder juzgar la forma en que el vendedor ha gestionado la venta, enfrentado la incertidumbre y, lo que resulta típico, la forma en que ha tratado de conciliar objetivos conflictivos. Por lo tanto, cada Norma ha sido trasladada a un formato diseñado en forma tal que refleje el razonamiento y las experiencias que llevaron a su elaboración. Es por ello que cada Norma está integrada por cuatro partes:

- el tema (es decir, el aspecto particular que deberá considerar la EFS);
- el motivo de la importancia de dicho tema (es decir, los riesgos que su no consideración implica para el vendedor y para la EFS);
- la Norma en sí misma;
- los fundamentos de la Norma (una nota sobre sus antecedentes, ampliando los puntos anteriores si es necesario).

9. Si bien estos temas son complejos, el Grupo de Trabajo considera que pueden ser resumidos en tres interrogantes básicas que las EFS deberían plantear para poder decidir si deben o no examinar e informar sobre una privatización en particular:

- ¿Se llevó a cabo la privatización de acuerdo con las normas legales vigentes?
- ¿Efectuó el vendedor una valoración adecuada de la empresa y sus activos?
- ¿Hubo más de una oferta?

10. Si la respuesta a cualquiera de estas preguntas es "no", la EFS posiblemente deberá denunciar la venta. Si dos de estas preguntas reciben una respuesta negativa, es muy probable que la EFS deba denunciar la venta. Si las tres respuestas son negativas, la EFS sin duda deberá hacerlo.

11. El Grupo de Trabajo solicitó a todos los miembros de la INTOSAI que pronunciaran sus comentarios acerca del presente proyecto de normas. Acerca de 40 miembros contestaron y todos juzgaron de forma positiva las normas y algunos pronunciaron algunas propuestas acerca de algunos aspectos. El Grupo de Trabajo agradece muy cordialmente esas propuestas que se tomaron en cuenta al finalizar las normas.

12. Al recomendar estas Normas a INTOSAI, el Grupo de Trabajo es consciente de que estas sugerencias se presentan en un entorno que cambia rápidamente, tanto dentro de cada país, en una transición de economías dirigidas a economías mixtas, como a nivel de las distintas regiones. Se deduce entonces que parte de lo propuesto deberá ser sujeto a una mayor elaboración y depuración a la luz de las nuevas experiencias adquiridas. Lo anterior destaca la naturaleza propia de estas Normas. No se trata de leyes o procedimientos grabados en piedra que todas las EFS deban aplicar plenamente en el estudio de cada venta. Son una lista de verificación, parte del proceso de estímulo y

formulación de un enfoque profesional sobre un área compleja de la auditoría. Entendemos que constituyen también una base valiosa para la capacitación de nuestro personal.

13. Si bien es cierto que las cesiones al sector privado mediante ventas, que constituyen el tema central concreto de estas Normas, revisten importancia, son tan sólo un aspecto más de la privatización, que sigue adoptando toda una serie de formas, como la contratación, la utilización de fuentes externas y la licitación entre proveedores de los sectores público y privado. Además, los principales servicios públicos se financian de forma creciente mediante una combinación de fondos privados y públicos, lo que entraña a menudo unas relaciones contractuales prolongadas. Muchas de las cuestiones de auditoría que se plantean en estas Normas son aplicables a esos arreglos, que a su vez también suscitan nuevas cuestiones. Al formular sus observaciones sobre el proyecto de Normas, muchas EFS han manifestado su interés por elaborar y compartir lecciones de auditoría también en estas esferas de la privatización en plena evolución, así como en la cuestión estrechamente vinculada de la función del Estado en la reglamentación de la economía. El Grupo de Trabajo estudiará más a fondo estas cuestiones tan importantes.

Sección 1: La capacidad de la EFS
Norma 1
Las necesidades de la EFS

Tema

¿Qué capacidad debe tener la EFS para llevar a cabo la auditoría de las privatizaciones?

Importancia del tema

En todo el mundo, las empresas estatales se venden al sector privado para poder desarrollar la economía de mercado y mejorar la eficiencia empresarial. En varios países, dichas ventas tienen lugar mientras la propia economía sufre cambios rápidos y radicales. Se utiliza una amplia gama de métodos de venta, a menudo combinando unos con otros, y los procesos resultantes son frecuentemente complejos, y dan lugar a dificultades legales, financieras y contables. Los parlamentos y el público recurren a las EFS para contar con la seguridad de que las ventas han sido gestionadas en forma eficiente y adecuada, particularmente en lo relativo a la obtención del valor real de la empresa y sus activos. Desean saber si se ha obtenido información útil para futuras ventas. Si la EFS no tiene acceso a la especialización necesaria, probablemente no podrá brindar la seguridad que se le requiere, ni identificar en su caso los elementos erróneos del proceso.

Norma

La EFS debe identificar sus responsabilidades de fiscalización en relación con las privatizaciones y decidir la forma de cumplirlas. La especialización necesaria para llevar a cabo la auditoría de la privatización probablemente tenga un alcance mayor que la especialización ya existente en el campo de la auditoría tradicional. La EFS deberá identificar esta nueva especialización.

Fundamentos de la Norma

En casi todos los países, las EFS son responsables por la auditoría de los organismos públicos encargados de las privatizaciones. También, en la mayoría de dichos países, las EFS tienen acceso, ya sea total o restringido, a la contabilidad de las empresas con anterioridad a la venta. En muchos de estos casos, la EFS es responsable de la auditoría financiera de estas empresas cuando se encuentran bajo propiedad del estado. En los casos en que la EFS tiene esta responsabilidad, debe tener en cuenta que la auditoría contable previa a la venta probablemente implica para el auditor un mayor nivel de riesgo que en aquellos casos en los que no se producirá un cambio de propiedad. Ello sucede porque las partes participantes en la venta se basarán en aquella información financiera sobre la empresa que ha sido fiscalizada por la EFS. La auditoría será más exigente cuando se produzca una reestructuración significativa de la empresa antes de la venta, modificándose sus prácticas contables para preparar a la empresa para su transferencia al sector privado. Por dichos motivos, la EFS debe contar tanto con conocimientos adecuados de contabilidad comercial, como con el necesario nivel de conocimiento del sector industrial y del mercado en que opera la empresa.

Cuando la EFS lleva a cabo auditorías de resultados del proceso de venta en sí mismo, la capacidad requerida puede dividirse en dos grupos. En primer lugar, los conocimientos sobre auditoría de resultados que son necesarios para poder emprender la auditoría eficaz de una función compleja o de alto riesgo. Ello incluye el conocimiento del entorno político y de la maquinaria gubernamental. Una característica particular de los países que atraviesan un período de transformación económica, es que su legislación relativa a la propiedad pública y privada probablemente se encuentre en vías de modificación y elaboración al mismo tiempo que tiene lugar la privatización, dando lugar a varias dudas que se mantienen a lo largo de todo el proceso de venta sobre, por ejemplo, la propiedad de la empresa y la titularidad de los pasivos estatales residuales. Por lo tanto, la EFS debe disponer de un adecuado asesoramiento legal y comercial. En el complejo extremo de esta gama de conocimientos, la auditoría de las privatizaciones exige la aplicación del juicio personal, y por ello la EFS deberá asignar a esta tarea a sus auditores de resultados más capaces, con la experiencia necesaria para efectuar evaluaciones difíciles contando con datos incompletos/ambiguos, y con buenos conocimientos en materia de análisis y negociación.

En segundo término, la EFS debe tener acceso a conocimientos específicos relativos a la empresa que se privatiza y al mercado. Además de los conocimientos contractuales y legales que correspondan, se deberá incluir el conocimiento de la banca de inversiones, con referencia particular a la valoración, el proceso de venta y la información exigida por las entidades financieras, conjuntamente con la capacidad contable, analítica y económica que abarque aspectos tales como los factores de descuento y la capacidad de comprender las bases de las ofertas por la empresa en venta.

Norma 2
Forma de adquirir la capacidad necesaria

Tema

¿Cómo puede la EFS adquirir en forma económica la gama de conocimientos necesarios para llevar a cabo la auditoría de las privatizaciones?

La importancia del tema

Las privatizaciones varían en complejidad, escala y volumen. La EFS debe encontrarse en una posición que le permita realizar una evaluación autorizada. Pero resultaría muy costoso para la EFS reclutar y mantener dentro de su estructura las capacidades necesarias para examinar todos los aspectos de cualquier tipo de venta.

Norma

La EFS debe identificar y asegurar la disponibilidad de la capacidad interna necesaria para realizar estudios de privatización autorizados, teniendo en cuenta la naturaleza y el cronograma previstos en el programa gubernamental de privatización, y complementar dicha capacidad con apoyo especializado externo si es necesario.

Fundamentos de la Norma

En el caso de privatizaciones de gran magnitud o complejidad, es poco probable que la EFS disponga de la adecuada capacidad y conocimientos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades. En tales situaciones, será necesario contratar especialistas, pues de otra forma la EFS no podrá llevar a cabo una auditoría en profundidad, y sus conclusiones estarán sujetas a sospecha. Por lo tanto, el costo de no contar con la capacidad adecuada puede resultar elevado en términos de la credibilidad pública de la EFS. La experiencia indica que, para terminar una auditoría de investigación con rapidez, puede resultar más económico obtener dicha capacidad de consultores externos en base a cada caso individual, que tratar de llevar a cabo la totalidad de la tarea con los recursos disponibles en la institución. Por supuesto, ello estará sujeto a que la EFS identifique claramente las áreas que requieren consultora externa, y que se realice una meticulosa selección de aquellos consultores que tengan los conocimientos necesarios para garantizar que no existe ninguna relación entre la empresa privatizada y los oferentes. Sin embargo, los consultores requerirán una dirección cuidadosa, y deberán contar con el respeto tanto de la institución auditada, como de la propia EFS.

También puede resultar conveniente que la EFS contrate a estos expertos por un plazo mayor, especialmente cuando el estado emprende un programa amplio de privatizaciones y la EFS necesita desarrollar sus propias capacidades institucionales para responder adecuadamente. En tales casos, el nuevo personal que se incorpora a la EFS con la capacidad requerida, puede contribuir al desarrollo y la capacitación de aquel personal ya existente que muestre la necesaria aptitud para llegar a ser auditores sumamente eficaces en estas áreas novedosas y desafiantes. Como parte de este proceso de capacitación las EFS también han comprobado que el intercambio mútuo de experiencias e información sobre auditorías realizadas resulta muy útil, así como el intercambio de personal en régimen de comisión. También puede ser de valor para la EFS que parte de su personal lleve a cabo una pasantía en firmas consultoras externas para obtener los conocimientos necesarios y participe en seminarios, simposios y conferencias especializados en temas de la privatización.

Una vez que la EFS haya capacitado a su personal, se encontrará en la posición adecuada para cumplir con su papel de auditoría en respuesta a otros cambios que puedan surgir en la participación del estado en la economía, tales como la regulación de

empresas privatizadas, la concesión de servicios públicos al sector privado, y otras combinaciones en las que los sectores público y privado trabajan en forma conjunta. De esa forma las EFS pueden formar y conservar equipos especializados en ese tipo de auditorias. En la mayoría de los casos respecto a la relación costo-eficacia será recomendable complementar los conocimientos internos por consultores externos en áreas especializados ya que ese sector requiere un alto grado de pericia muy actualizada.

Sección 2: Consideraciones generales
Norma 3
Participación de la EFS en la privatización

Tema

¿En qué momento debe la EFS comenzar a participar en la privatización?

Importancia del tema

En varios países, la EFS es el auditor de la empresa cuando la misma todavía es propiedad del estado. También puede solicitarse a la EFS que brinde al vendedor su aprobación sobre ciertos temas antes de proseguir con la venta, o que lo asesore sobre la situación financiera de la empresa, y que emita certificados o declaraciones sobre dicha situación, que podrán luego ser citados en la documentación de venta. Sea o no la EFS el auditor de la empresa antes de la venta, existen buenas razones para que efectúe un examen de la misma.Ese tipo de examen es muy probable que caerá dentro de las responsabilidades de la EFS ya que lo que se está vendiendo constituye un activo público, y la ciudadanía necesita contar con una garantía independiente de que el proceso ha sido correctamente gestionado y que el contribuyente se ha visto beneficiado. Tanto el vendedor como el comprador deberían ser conscientes que puede haber una tasación por parte de la EFS del resultado de la venta y que podrían tener que asumir la responsabilidad por su participación en ello. Todos estos elementos tienen consecuencias sobre la determinación del momento en que la EFS debe comenzar a participar en la privatización.

Norma

La EFS debe comenzar a participar en el proceso de privatización tan pronto como sea constitucionalmente posible, en forma compatible con el mantenimiento de su independencia.

Fundamentos de la Norma

Es necesario que la EFS comience a participar tan pronto como sea posible para poder dominar los aspectos clave de la transacción, algunos de los cuales pueden exponerla a ciertos riesgos. Ello resulta de particular importancia cuando las partes involucradas en la venta se basan en la información financiera sobre la empresa que ha sido auditada por la EFS. Por supuesto, también es importante para la EFS establecer un estrecho vínculo con el vendedor antes de la venta, en aquellos casos en que la EFS ha desempeñado algún papel en la decisión que condujo a la misma.

La EFS es el auditor del gobierno. Sin embargo, las privatizaciones pueden ser llevadas a cabo por administraciones regionales o locales. Estas privatizaciones también pueden quedar incluidas en el mandato de la EFS y, si no fuera así, la EFS puede tratar de obtener una ampliación de su mandato, pues de lo contrario ello implicaría que las citadas ventas no estarían sujetas a un escrutinio independiente. En cualquier caso, la EFS debe tener plena certidumbre sobre quién es el responsable de cada actividad en el proceso de la venta.

En los casos en que la EFS no sea el auditor financiero de la empresa pero desee realizar una auditoría de resultados del proceso de venta, debería establecer un vínculo estrecho con el vendedor, con la finalidad de comenzar la auditoría tan pronto como termine la venta, ya que la experiencia indica que quienes participan en ella, incluyendo las partes clave en la negociación, se dedicarán luego a otras tareas una vez finalizado el proceso.

En los casos en que la EFS puede auditar la venta previa a su realización ella tendrá la oportunidad de tocar un papel corrector en la realización de la venta. Será necesario definir los aspectos claves para ese tipo de auditorías previas a la venta. Eso puede incluir el establecimiento de una clara distribución de las responsabilidades del vendedor y de la dirección de la empresa en venta, como una evaluación de los riesgos y de las futuras oportunidades de la empresa, de las consecuencias sobre su valor estimado, de la información ofrecida a los oferentes y de lo establecido en el contrato de venta. Tenga o no la EFS una participación formal previa a la venta, será importante asegurar que dicha participación no afecte negativamente su responsabilidad de asumir un punto de vista independiente sobre las transacciones. Por ejemplo, su independencia puede verse comprometida si, al aprobar cualquiera de los procedimientos de la venta, la EFS no toma la precaución de explicar que lo hace sin perjuicio de su posterior evaluación del resultado de la misma.

Norma 4
Acceso de los oferentes a la documentación de auditoría de la EFS

Tema

En los casos en que la EFS sea el auditor de la empresa antes de la venta, ¿cómo debe responder a la solicitud de un oferente potencial de tener acceso a su documentación de auditoría?

Importancia del tema

El acceso a la documentación de auditoría de la EFS, en los casos en que la misma sea el auditor de la empresa estatal a la venta, deja a la EFS expuesta al riesgo de reclamaciones civiles y pone en peligro su reputación, puesto el comprador puede entablar una acción posterior contra la EFS sobre la base de fallas detectadas en las auditorías actual o previa.

Norma

En los casos en que la EFS sea el auditor de la empresa antes de su venta, debe considerar la elaboración de Normas explícitas con relación al derecho de los oferentes de tener acceso a su documentación de auditoría.

Fundamentos de la Norma

Los oferentes potenciales frecuentemente buscan tener acceso - directamente a través del auditor o del vendedor - a los documentos de trabajo de la auditoría como parte del proceso de verificación. Lo hacen así para:

- confirmar la calidad de la auditoría realizada;
- obtener comentarios independientes sobre la calidad de los sistemas contables y financieros vigentes en la empresa, y
- confirmar las presunciones y valores sobre los que se basan los últimos estados contables auditados.

Muchas de estas preguntas son a menudo más adecuadas para la dirección de la propia empresa. Otras solamente pueden ser respondidas por el auditor.

En algunos países las EFS por ley no pueden impedir el acceso a ese tipo de documentos pero en otros países ´, sin embargo , si puede ser de esa forma. En el caso que lo impidan los oferentes deben recurrir a otras fuentes de información como la documentación de la venta o sus propias investigaciones. Al establecer su política y con arreglo a las leyes vigentes y los usos profesionales de su país sobre el acceso a sus documentos de trabajo, la EFS también debe tener en cuenta el interés del vendedor en lograr un resultado satisfactorio de la venta, y por ello puede llegar a cooperar con lo solicitado. Por lo tanto, las preguntas que los oferentes tienen derecho o se les permite pronunciar deberían ser respondidas en forma completa y directa, pero minimizando, e impidiendo en lo posible, todo posible riesgo de litigio o de menoscabo de la reputación de la EFS.

La EFS puede considerar prudente elaborar una guía a aplicarse en todas las situaciones de verificación en las que participen compradores potenciales. Dicha guía abarcaría puntos tales como:

- la inmediata información de los auditores a la EFS cuando un comprador potencial los contacte para fines de verificación;
- la obtención de la autorización expresa de la empresa antes de iniciar diálogo alguno con los compradores potenciales;
- la presencia en todos los casos de representantes de la EFS y de la empresa en cualquier discusión con compradores potenciales con fines de verificación;
- la obtención, a través de la empresa, de una lista de preguntas del comprador potencial, antes de celebrar reunión alguna con el mismo;
- durante la reunión con el comprador potencial, trasladar al representante de la empresa todas las preguntas relativas a la responsabilidad por la dirección de la misma, en forma compatible con la interpretación que tenga el auditor de la situación.

Norma 5
Planificación de la auditoría de la privatización

Tema

¿Cuáles son los factores que debe tomar en cuenta la EFS para planificar la auditoría de la privatización?

Importancia del tema

La planificación de la auditoría constituye una disciplina esencial en este campo. Una planificación minuciosa y adecuada de una auditoría de la privatización es de especial importancia. Entre ellos se encuentran la definición de los objetivos de la venta, incluyendo aquellos no declarados, así como la identificación de las partes clave en el proceso, los riesgos y probabilidades de venta así como el cumplimiento adecuada de la obligación de mantener informado al parlamento. La EFS debería tratar de obtener información que resulte pertinente para ventas futuras. Cuando existe una participación de la EFS previa a la venta, el objetivo debería ser prevenir al vendedor sobre los riesgos que pueden afectar la adecuada gestión de la transacción, de forma tal que el mismo pueda adoptar las medidas correctivas del caso. En los países donde las privatizaciones no se realizan a través de un organismo central, el equipo vendedor a menudo se diversifica en otras actividades luego del proceso de privatización. Es por ello que la EFS debería comenzar a planificar su auditoría en forma inmediatamente posterior a la venta, a fin de asegurar el adecuado acceso a la evidencia en poder de los vendedores y sus asesores, así como a las opiniones de terceros que sean partes clave con un firme interés en la venta.

Norma

Al planificar la auditoría de una privatización, las EFS deben cubrir todos los aspectos principales de la venta que tengan incidencia sobre la éticacomercial y su rendimiento económico, identificar las partes clave en la venta y obtener de ellas la necesaria evidencia, así como mantenerse alertas para obtener información de utilidad futura, incluyendo los procedimientos adoptados y los resultados de la venta junto con la pregunta hasta que punto se cumplieron los objetivos de la venta.

Fundamentos de la Norma

Si la EFS carece de una buena planificación, corre el riesgo de emprender una auditoría mal enfocada y sin la necesaria evidencia global como para garantizar un informe confiable. La EFS debe informarse sobre las actividades, la situación financiera y los activos de la empresa y debe averiguar cuales adicionales informaciones se requieren y a qué precio para poder realizar una auditoría del proceso de privatización. La EFS deberá tener acceso al vendedor tan pronto como sea posible, dado que el equipo encargado de la venta puede dispersarse en otras actividades, especialmente cuando dicha venta constituye para el vendedor un acontecimiento único, al contrario de lo que sucede cuando la venta forma parte de una serie gestionada, por ejemplo, por un organismo privatizador centralizado. Sin el mencionado acceso, la EFS no podrá identificar aspectos tales como los objetivos de la privatización, los criterios clave para su éxito, y las

opiniones del vendedor sobre aquellos datos que puedan ser de utilidad futura. Estos datos son esenciales para informar sobre el enfoque de auditoría aplicado, la metodología utilizada, el uso de recursos y los plazos de los informes correspondientes.

También es importante que la EFS intente obtener las opiniones de otras partes involucradas en la venta, tenga o no el derecho formal a su acceso. Típicamente, las privatizaciones incluyen la participación de una amplia gama de terceros además del vendedor. Entre ellos se pueden incluir los directores gerentes de la empresa que se privatiza, los oferentes, inversores institucionales, asesores, representantes del personal, expertos industriales y académicos, y grupos de consumidores. La EFS debe establecer rápidamente la identidad de dichas partes y planificar métodos eficaces para establecer cuál es su papel en la venta, y obtener de ellos la información que resulte pertinente. Las técnicas típicas para hacerlo incluyen entrevistas, cuestionarios estructurados y encuestas sobre las posiciones asumidas por cada parte. Existen ocasiones, como por ejemplo en ventas voluminosas de acciones, en las que quizás sea necesario que la EFS identifique estas posiciones en una escala global.

Si se produce una brecha entre el momento de la venta y el informe de la EFS, será necesario que ésta se mantenga alerta frente a los acontecimientos post-venta que puedan arrojar alguna luz sobre la medida en que se han alcanzado los objetivos del vendedor, por ejemplo, si el comprador ha cumplido con las condiciones de un posible acuerdo que permita el pago diferido a un determinado plazo, cuáles han sido las fluctuaciones en la cotización de las acciones luego de su venta, y si el comprador ha cumplido todos los compromisos contraidos con respecto al empleo o a los niveles de inversión en la empresa.

Norma 6
Reestructuración de la empresa en el período previo a la venta

Tema

¿Qué elementos debe examinar la EFS en relación con la reestructuración de la empresa en el período previo a la venta?

Importancia del tema

La reestructuración de una empresa estatal antes de su privatización abarca desde la adecuación de su marco legal vigente a uno que permita su venta, hasta la reorganización de sus aspectos fundamentales y sus finanzas para que se ajusten más apropiadamente a los objetivos a largo plazo de la privatización. Ya sea que la EFS lleve o no a cabo una evaluación del proceso de reestructuración, además de auditar su venta posterior, le resulta necesario entender cómo y por qué se ha reestructurado la empresa, para poder comprender el sentido de la venta.

Norma

La EFS debe asegurarse de comprender los objetivos del vendedor cuando lleva a cabo una reestructuración en el período previo a la venta, así como las acciones que emprende para lograr dichos objetivos.

Fundamentos de la Norma

Los vendedores han adoptado diferentes enfoques con respecto a si una empresa estatal debería ser reestructurada, cómo y en qué medida, antes de su venta. Estos distintos enfoques reflejan circunstancias económicas que difieren de un país a otro, así como distintos objetivos de privatización que pueden variar en un mismo país a través del tiempo. Por ejemplo, en los países que tratan de pasar de una economía dirigida a una de mercado tan rápidamente como sea posible, frecuentemente se enfatiza la urgencia de la privatización de un elevado número de empresas, en tanto que al mismo tiempo se trata de poner en vigencia los sistemas legales y comerciales necesarios para respaldar una economía de mercado. Las modificaciones en el marco legal implican un cambio en la forma en que la EFS audita las privatizaciones; por ejemplo, la EFS deberá prestar particular atención a toda incertidumbre existente sobre la propiedad legal de los activos que el estado trata de vender o que ya ha vendido.

A menudo la reestructuración previa a la venta ha sido de tipo rudimentario, y se ha dejado en manos de los nuevos propietarios llevar a cabo una reorganización en profundidad si así lo desean, la que en ocasiones implica una reducción significativa del número de empleados. En algunas economías avanzadas, la reducción también ha sido dejada en manos de los nuevos propietarios, en la creencia de que es el mercado el que mejor puede decidir al respecto. En tales casos, la privatización puede tener costos sociales (particularmente, el desempleo) que el estado deberá pagar más adelante. A efectos de evitar dichos costos sociales, algunos países han obligado a declarar como objetivos de la privatización el mantenimiento de niveles específicos de empleo e inversión. Sin embargo, en otros casos los gobiernos no han contado con recursos suficientes como para enfrentar una reestructuración significativa previa a la venta, que en ningún caso debería implicar una demora inaceptable de la misma. Una investigación de las medidas de reestructuración previa a la venta realizadas por el vendedor pueden aclarar las razones principales de la privatización y explicar la forma de que la venta cuadra dentro de la vista general del estado sobre privatizaciones.

La EFS debe comprender cabalmente los antecedentes de la venta, incluyendo los motivos por los que el estado encaró o no una reestructuración de importancia como preludio de una venta predeterminada, o si en ese momento mantenía una opción abierta de privatización. Esta cuidadosa investigación por parte de la EFS también contribuirá a identificar los factores clave que tuvieron influencia sobre la decisión de privatizar, que no necesariamente deben ser los mismos declarados como objetivos de la venta, por ejemplo, las consecuencias esperadas de la eliminación de las deudas sobre la situación financiera global del estado.

Probablemente existirían varios detalles de importancia a considerar con respecto a la decisión de reestructurar la empresa. Por ejemplo, si la empresa mantiene grandes deudas con el gobierno o con otras empresas estatales, en qué medida dichas deudas han sido completamente canceladas o recapitalizadas, y qué impacto ha tenido esto sobre el precio que el vendedor pudo obtener en la operación. En algunos casos, el vendedor puede llegar, por ejemplo, a la conclusión de que la empresa no puede ser vendida a menos que todas, o gran parte de sus deudas sea cancelada. Además, la estructura que se adopte para la empresa puede afectar sus posibilidades de venta en el mercado. Por ejemplo, a igualdad de condiciones, un monopolio podrá imponer un precio más elevado que una empresa que se vende en un mercado competitivo. Sin embargo, cuando los

vendedores tratan de fomentar la competencia, pueden dividir una gran empresa en unidades más pequeñas para incentivar así a un mayor número de oferentes potenciales. Ello puede incrementar la tensión competitiva durante el proceso licitatorio y alentar el surgimiento de un mercado más competitivo con posterioridad a la venta.

Al considerar el examen y posterior informe sobre la reestructuración, la EFS deberá tener en cuenta que, además del impacto sobre la venta, puede transcurrir algún tiempo antes de que sea posible llegar a tener una opinión formada sobre la medida en que la empresa privatizada contribuye a los objetivos globales establecidos por el gobierno en materia de privatización (por ejemplo, el desarrollo de la economía de mercado), e incluso entonces puede resultar difícil evaluar el impacto de la decisión de reestructurar.

Norma 7
Objetivos de la venta

Tema

¿Qué aspectos debe identificar la EFS en relación con los objetivos de la venta que ha propuesto el vendedor?

Importancia del tema

La identificación de los objetivos de la venta constituye el punto de partida crítico de una auditoría de resultados en una privatización. La EFS debe establecer cuáles fueron los objetivos inmediatos de la venta, teniendo en cuenta el pasivo de la empresa y la forma en que el mismo se vincula a los objetivos a mayor plazo, incluyendo el desarrollo de una economía de mercado, así como consideraciones de tipo social y ambiental. La privatización no es un proceso estático, y los objetivos de cada venta reflejarán la evolución de la economía, que puede variar radicalmente a través del tiempo. Tanto los objetivos a un plazo inmediato, como aquellos a un plazo más prolongado, pueden entrar en competencia entre sí, por lo menos en cierta medida. Asimismo, no siempre se declaran todos los objetivos. Solamente comprendiendo la complejidad e interacción de dichos objetivos, y la forma en que afectan el desarrollo de la venta, la EFS podrá identificar los aspectos que deberá tomar luego en consideración durante su auditoría de la venta.

Norma

Al comienzo de su auditoría, la EFS debe asegurarse de comprender cabalmente todos los objetivos del vendedor en la privatización, y la forma en que ellos se relacionan con objetivos de mayor incidencia en la economía general.

Fundamentos de la Norma

A menos que comprenda claramente y en toda su complejidad los objetivos del vendedor, incluyendo los que se relacionan con una política más general, la EFS corre el riesgo de emprender una auditoría de resultados que no logre identificar y examinar los fines que el vendedor trata de alcanzar.

Hay muchas privatizaciones en las que los vendedores son responsables por objetivos específicos de la venta, a menudo establecidos por el gobierno. Los objetivos de la venta varían entre un país y otro, dependiendo de los desafíos económicos particulares que éstos enfrentan en el momento de la venta, y la forma en que ella se considera como parte de la respuesta a dichos desafíos. Los objetivos pueden incluir una rápida venta de la empresa, demostrando a los mercados escépticos que la privatización es posible, y allanando así el camino a futuras privatizaciones, manteniendo los niveles de empleo, asegurando la inversión y estimulando una mayor diversificación en la propiedad de acciones. La EFS deberá informarse sobre el efecto sobre la venta de las medidas personales del vendedor, por ejemplo, si existía algún objetivo para mantener el nivel de empleados o de proteger los derechos de los empleados en el caso de despedidas y el procedimiento el cual acordaron el vendedor y el comprador para manejar los pagos en el caso de despedidas

Por su propia naturaleza, estos objetivos tienden a competir entre sí en cierta medida. Uno de los temas a analizar por la EFS es si el vendedor ha podido alcanzar un equilibrio razonable entre la venta de la empresa de acuerdo a un cronograma estricto por una parte, y la optimización del producto de dicha venta y la minimización de costos por la otra.

Por supuesto que será decisión del vendedor decidir como conciliar objetivos tan conflictivos, y la EFS debería cuidar de no usurpar la responsabilidad del vendedor en la determinación de tales prioridades. Por ejemplo, si el estado como vendedor decide asignar prioridad a la venta rápida de la empresa sobre la optimización del producto, con el propósito de lograr la confianza del inversor en el proceso de privatización, estaría fuera de la competencia de la EFS sostener que el vendedor debería haber retrasado la venta para obtener un mejor precio. Pero es tarea de la EFS examinar las consecuencias de la forma en que el estado dispuso la privatización, y llamar la atención sobre cualquier beneficio público que pueda perderse como consecuencia de ese tipo particular de venta. Por ejemplo, la experiencia demuestra que cuando el estado pierde beneficios en una privatización, y los nuevos propietarios hacen una fortuna a expensas del público, la credibilidad del gobierno puede verse seriamente perjudicada ya que el ciudadano no estima justos los procedimientos y condiciones de la venta.

Algunos objetivos pueden parecer conflictivos, pero no serlo en la práctica. Por ejemplo, la oferta de incentivos a inversores individuales mediante la venta de acciones puede estar en conflicto con la optimización del producto de la venta, pero no cuando dichos incentivos contribuyen a asegurar mayores beneficios globales en la venta mediante la creación de una tensión competitiva entre inversores individuales e institucionales. Sin embargo, demostrarlo puede ser difícil.

La identificación de todos los aspectos de los objetivos declarados por el vendedor también ayudará a la EFS a identificar cualquier otro objetivo importante no declarado, así como las metas útiles que el vendedor pudiera eventualmente haber establecido. Por ejemplo, la EFS debe examinar en qué medida el vendedor ha podido asegurar un buen precio para la empresa, se trate o no de un objetivo declarado. Ese tipo de aclaraciones ayudará a que el estado pueda formular los objetivos de futuras privatizaciones.

Norma 8
Cronograma de la venta

Tema

¿Qué elementos debe considerar la EFS en relación con el cronograma de la venta?

Importancia del tema

No es extraño que uno de los objetivos del vendedor sea llevar a cabo la privatización con la mayor rapidez posible. La EFS debe asegurar que el vendedor publicó debidamente los plazos principales para garantizar condiciones iguales entre los oferentes. condiciones La EFS debe permanecer alerta para evitar que el cumplimiento de un cronograma estricto actúe en perjuicio de otros objetivos de la venta.

Norma

La EFS debe establecer cuál es el objetivo del vendedor en relación al cronograma de la venta, así como determinar si el cumplimiento de dicho objetivo tiene algún tipo de impacto, ya sea positivo o negativo, sobre la misma.

Fundamentos de la Norma

A menudo los vendedores se encuentran sometidos a una considerable presión para llevar a cabo la venta de acuerdo a un cronograma estricto. Ello ha sucedido con frecuencia, por ejemplo, en aquellos países que tratan de pasar a una economía de mercado con la mayor rapidez posible. Pero también puede darse en economías relativamente desarrolladas, en las que los gobiernos pueden estar contando con que la venta contribuya a sus programas de gastos públicos o a reducir la deuda nacional, o cuando, en el caso de emisiones importantes oventas de acciones, ello pueda dar origen a oportunidades especiales. Además, el desarrollo de determinadas etapas de la venta con la mayor rapidez posible constituye una práctica generalmente aceptada, teniendo como finalidad evitar perdidas de la empresa como consecuencia de inseguridades sobre su futura viabilidad y mantener la tensión competitiva y concentrar la atención en asegurar un buen negocio partiendo de las ofertas iniciales en una venta comercial total, pasando por la selección final de los oferentes, hasta la finalización de la venta.

Al examinar estos aspectos, la EFS deberá demostrar su comprensión frente a estas presiones. Pero el cumplimiento de un cronograma estricto no constituye una excusa para hacer las cosas mal. Se debe examinar si la venta se efectuó en forma tan apresurada que llevó a omitir o a realizar en forma negligente e incompleta las etapas clave del proceso (por ejemplo, la selección de asesores externos, la adecuación de la empresa a un marco legal apropiado, la toma de decisiones sobre el método de venta, la elaboración de la información financiera, la identificación y valoración de los activos, la valoración de la empresa, la comercialización y negociación de la empresa), y en caso de ser así, si ello provocó algún efecto perjudicial notorio sobre la venta, como por ejemplo, pérdidas en su resultado económico final.

Norma 9
Valoración de la empresa en el período previo a la venta

Tema

¿Cuáles son los aspectos clave que debe considerar la EFS con respecto a la valoración realizada por el vendedor de la empresa que se privatiza?

Importancia del tema

Una valoración independiente de una empresa previa a su venta es uno de los elementos clave de una venta perfectamente realizada ya que suministra al vendedor una forma de verificar si las ofertas presentadas por los oferentes son razonables y pueden ser útiles para las negociaciones siguientes de los oferentes.

Norma

La EFS debe determinar si el vendedor ha logrado obtener una valoración de la empresa antes de su venta. Si no es así, la EFS debe analizar las razones de no hacerlo y en el caso que se realice cualquier tipo de estudio después de la venta debería considerar la posibilidad de ordenar su propia valoración. Si la valoración previa a la venta se ha efectuado por el vendedor, la EFS debe establecer si:

- **se basó en presunciones adecuadas;**
- **se logró en forma independiente del comprador y de la dirección de la empresa;**
- **se basó en principios aceptados de valoración comercial, y**
- **constituye una guía útil para el vendedor en la evaluación de las ofertas y en las negociaciones que conduzcan a la venta final.**

Fundamentos de la Norma

La valoración previa a la privatización constituye una práctica generalmente aceptada, particularmente orientada a determinar el valor de la misma en funcionamiento, así como para disponer de un punto de referencia con respecto al posible producto de su venta y poder así compararlo con las correspondientes ofertas. En tales casos, la valoración - que puede por supuesto referirse a toda una serie de valores dependiendo de la hipótesis que se aplico - puede utilizarse como una forma de verificación cruzada del propio proceso de venta, cuando se aplican procedimientos de licitación selectivos. Si las ofertas recibidas difieren significativamente de las cifras sugeridas por la valoración, ello puede hacer surgir dudas con respecto a la eficacia del proceso de comercialización o de la competitividad de la venta. También es una práctica muy usual que el vendedor valore la empresa para determinar su precio límite, es decir el precio mínimo de venta.

En algunos casos, los vendedores sostienen que existen características únicas o nuevas que dificultan el intento de lograr una valoración realmente útil, dificultad que se utiliza como argumento para no llevarla a cabo. Sin embargo, teniendo en cuenta que se solicita a los oferentes que valoren la empresa, y que ellos disponen, o deberían disponer, de información que no es mejor a la que obra en poder del vendedor, resultaría extraño que éste fuera literalmente incapaz de efectuar tal valoración. Los vendedores alegan además

en algunos casso que unos criterios de competencia optima sean la mejor garantía para conseguir óptimos resultados de la venta. La competencia parece por supuesto de gran importancia, sin embargo es esencial para el vendedor disponer de puntos de referencia respecto a la evaluación de las ofertas; el fracaso de poder realizar una valoración puede ser con alta probabilidad un indicador que el vendedor está dispuesto a vender la empresa a un precio poco satisfactorio y que no quiere asumir la responsabilidad por ello. Por supuesto el grado de sofisticación y los gastos estimados de la valoración de referencia deben compararse con el volumen y la complexidad de la empresa que se debe vender.

Las presunciones utilizadas en la valoración deberían ser compatibles con la finalidad de la misma. Por ejemplo, si dicha finalidad es realizar una verificación cruzada sobre el resultado de un proceso licitatorio competitivo orientado a comprar la empresa en funcionamiento, la valoración debería llevarse a cabo respondiendo a tales características.

La valoración no debe ser realizada por personas que tengan algún conflicto de intereses con respecto al resultado de la privatización. Ello incluye a los gerentes de la empresa (aún cuando no sean oferentes). Pero en el proceso de valoración puede utilizarse adecuadamente información suministrada y verificada por dichos gerentes. Hay casos en que el vendedor puede necesitar que la valoración sea verificada en forma independiente, por ejemplo cuando ha sido realizada por sus asesores financieros, quienes tendrán derecho a percibir una remuneración al término de la venta, basada en la proporción en que el resultado de la misma exceda las cifras previstas en la valoración. En tal caso, los asesores tendrán interés en que la valoración tenga un nivel bajo.

La valoración de la empresa exige capacidad y buen criterio. Sin embargo, la base para la aplicación de tal criterio debe incluir información cuantitativa sobre la empresa y basarse en principios generalmente aceptados entre profesionales de la valoración.

La EFS también puede desear examinar si el vendedor ha considerado una reestructuración de la empresa previa a la venta para, entre otras cosas, mejorar la situación reflejada en la valoración (ver Norma 6).

Norma 10
Métodos de venta

Tema

¿Qué factores debe tomar en cuenta la EFS al considerar la elección del método de venta por parte del vendedor?

Importancia del tema

La elección del método de venta puede resultar crucial para el éxito de la privatización. En algunos casos, la elección puede ser bastante directa; por ejemplo, una subasta pública puede ser la forma más simple y económica de enajenar empresas pequeñas en forma individual. Pero en el caso de empresas de mayor magnitud, la elección puede ser más compleja, como lo sería, por ejemplo, entre una venta global con una comercialización

cuidadosamente planificada y una venta por acciones. Este último procedimiento es probablemente el más costoso en términos globales, pero si tiene éxito en crear una tensión competitiva entre una amplia gama de inversores, puede incrementar el resultado neto de la venta, y contribuir asimismo a alcanzar objetivos más generales, tales como el desarrollo de un mercado interno de capital. La EFS debe tomar en consideración qué forma de privatización podría haber elegido el vendedor y porqué el vendedor se dicidióposiblemente para ese camino.

Norma

La EFS debe examinar las opciones que el vendedor ha considerado antes de decidir el método de venta a utilizar, así como los criterios que ha aplicado en su selección, incluyendo el logro de objetivos más generales mediante el programa de privatización.

Fundamentos de la Norma

Las precauciones que haya adoptado el vendedor al decidir el método de venta pueden arrojar una luz considerable sobre su comprensión de la naturaleza de la empresa a la venta, así como de su atractivo potencial para el mercado. En el caso de empresas de mayor magnitud, puede resultar útil para el vendedor mantener abiertas opciones alternativas de venta directa o venta por acciones durante el mayor tiempo posible. Por ejemplo, el vendedor puede emprender negociaciones con un comprador directo potencial, en parte para evaluar su mercado y en parte para presionar a los directores de la empresa (que pueden preferir la venta por acciones, considerando que la misma les ofrece mayores posibilidades de mantenerse en sus cargos) para que muestren una actitud más favorables al tipo de perspectiva comercial que es necesario ofrecer a los inversores en caso de una venta por acciones.

La incapacidad del vendedor de ponderar cuidadosamente la naturaleza de la empresa antes de decidir cuál será el método de venta, puede resultar en una pérdida de valor en el producto de la misma. Para citar un ejemplo, en cierta ocasión se solicitó a un vendedor que se hiciera cargo de los servicios de apoyo informático para un grupo de hospitales públicos. Se trataba de una atractiva oportunidad comercial, puesto que los hospitales estaban ansiosos de asegurarse un apoyo permanente para sus sistemas computerizados. Pero en lugar de llevar a cabo una vigorosa comercialización sobre la base de una venta integral, el vendedor trató el caso como un ejercicio de compra de servicios; posteriormente, la EFS estableció que el resultado obtenido fue así mucho menos ventajoso para el contribuyente. En reacción al informe de la EFS, el departamento de salud está planeando tomar en consideración en el futuro una venta comercial de tales dispositiovs.

Norma 11
Integridad del vendedor en el proceso de venta.

Tema

¿El vendedor llevó a cabo la venta con integridad y prestando cuidadosa atención a los principios de una transacción de carácter público?

Importancia del tema

La privatización involucra la transferencia de activos públicos al sector privado, realizada por funcionarios públicos. La transacción debe ajustarse estrictamente a las exigencias legales relativas a un adecuado registro contable de los ingresos y egresos estatales. También debe desarrollarse con equidad, de acuerdo con los niveles que se esperan de quienes son responsables por la protección de los intereses de los contribuyentes incluyendo el hecho de tener que tomar medidas para asegurar conformidad de los nuevos proprietarios con cualquier tipo de obligaionces que debe solicatles que incurran. Pueden surgir conflictos de intereses, por ejemplo los vendedores y sus asesores pueden desear presentar una evaluación prudente del valor de la empresa para aumentar la probabilidad de una venta fructífera pero eso puede ser también en perjuicio del contribuyente si se pierde valor.

Los funcionarios públicos participantes no deben recibir beneficio alguno de la venta, ya sea directa o indirectamente, que no haya sido específicamente previsto. Por su parte, los propios funcionarios públicos pueden verse expuestos a críticas por su forma de gestionar la venta, y pueden recurrir a la EFS para defender su reputación. La EFS puede encontrar dificultades en la obtención de evidencia sólida y puede enfrentar objeciones basadas en la confidencialidad comercial, para la publicación de detalles esenciales, tales como la identidad de los oferentes y los montos ofertados o pagados.

Norma

La EFS debe examinar si se han adoptado las medidas de prevención adecuadas para garantizar que la venta se lleve a cabo en forma apropiada y honesta, así como investigar acusaciones de prácticas impropias y determinar si se produjeron desviaciones de los procedimientos establecidos.

Fundamentos de la Norma

Existe el riesgo de que los responsables por las privatizaciones procuren obtener una ventaja personal en lugar de optimizar el valor de la transacción en beneficio de los contribuyentes. Este riesgo puede adoptar formas diferentes, y puede encontrar un campo fértil en las ambigüedades e incertidumbres que rodean este tipo de transacciones. Por ejemplo, los vendedores pueden vender la empresa a sus asociados, o adquirirlas por sí mismos en condiciones ventajosas, contribuyendo así a la pérdida de valor para el contribuyente. Asimismo, los gerentes de la empresa a la venta pueden verse tentados a disfrazar su valor en una u otra forma de manera que, durante el proceso de la privatización, puedan beneficiarse ya sea directamente mediante la reducción de su valor (p.ej., eliminando activos superavitarios), o indirectamente obteniendo un buen producto de la venta y mejorando su posición gerencial.

La EFS debería evaluar la conveniencia de las normas del vendedor para descalificar un oferente y hasta que punto se protegieron los intereses públicos en la práctica.

La EFS deberá identificar los responsables para la autorización y realización de la venta y los criterios de acuerdo a los cuales se alocaron esas responsabilidades.

La EFS también deberá verificar si el estado recibió la totalidad de los fondos derivados de la privatización, o si parte de los mismos, o todos ellos, han desaparecido en bolsillos ajenos.

El descuido del vendedor también puede conducir a que la venta se lleve a cabo sin prestar la debida atención al interés público. Esta situación surge, por ejemplo, cuando el vendedor no brinda a todos los oferentes el mismo acceso a la información relativa a la empresa, dejando a unos en posición más ventajosa que otros y desvirtuando así la competitividad de la operación.

Pueden surgir conflictos de intereses en los casos en que gerentes y/o asesores que poseen un conocimiento interno de la empresa, reciban un tratamiento preferencial como oferentes.

Hay muchos casos en que una venta realizada en forma inadecuada adquiere estado público. Este tipo de denuncias puede ser de ayuda para la EFS, pero también puede resultar incompleto o incorrecto, y los funcionarios públicos y demás personas involucradas, como los oferentes, pueden recurrir a la EFS para que actúe en su descargo. A menos que se disponga de evidencia confiable, ello puede colocar a la EFS en una posición difícil. Incluso cuando se obtiene dicha evidencia, otras partes involucradas en la venta pueden objetar su publicación basándose en la confidencialidad comercial. La experiencia aconseja que, en beneficio de todos quienes desean que la venta se realice en forma apropiada, todas las partes involucradas en la transacción deberían saber que la misma puede encontrarse sujeta a un examen e investigación independiente por parte de la EFS, y que los detalles de sus resultados probablemente serán publicados por razones de interés público.

Norma 12
Gestión residual

Tema

¿Qué medidas debe adoptar la EFS para evaluar la gestión de las responsabilidades residuales del estado, luego de la venta de una empresa pública?

Importancia del tema

En la mayoría de los casos, luego de la venta de una empresa estatal, el estado continuará teniendo algunas responsabilidades residuales. La gestión eficaz de dichas responsabilidades tendrá sin duda un impacto sobre las finanzas de la nación, tanto a corto como a largo plazo, ya que puede conducir a la exigencia de liquidación de fondos públicos, o a requerir la administración eficaz de un recurso público. Por lo tanto, la EFS debe considerar la posible auditoría de la gestión residual de la empresa estatal con posterioridad a su venta.

Norma

La EFS debe evaluar la adecuación de las disposiciones estructurales adoptadas por el estado para su gestión residual, y determinar si los estados contables

públicos o nacionales reflejan adecuadamente (y cuantifican en lo posible) todos los activos y obligaciones residuales, reales o eventuales.

Fundamentos de la Norma

Los aspectos residuales pueden surgir por una variedad de razones con posterioridad a una privatización. En algunos casos surgen porque el estado decide no incluir todos los aspectos contables en la venta, o porque no puede desvincularse de todas las actividades u obligaciones de la empresa - por ejemplo, la gestión de las obligaciones con los accionistas, un marco legal incompleto o incierto, litigios pendientes, u obligaciones laborales o empresariales relativas a rubros no incluidos en la venta. Otros aspectos pueden surgir como consecuencia directa de las propias disposiciones adoptadas para la venta -por ejemplo, la gestión activa y responsable de indemnizaciones o garantías otorgadas en la venta y en el acuerdo de compra, o la continuación de la gestión de aspectos residuales.

Un ejemplo de tales compromisos lo constituyen las indemnizaciones a los agentes del vendedor (p.ej. bancos e instituciones inversoras) en la emisión de acciones de una empresa, la indemnización a directores de la empresa por lucro cesante, y los préstamos y obligaciones contraidos por la empresa privatizada, incluyendo su exposición por partidas no incluidas en el balance general. Un ejemplo de activo residual podría ser la gestión de un acuerdo de arriendo con el comprador estableciendo el acceso o el uso de terrenos públicos no incluidos en la venta, por ejemplo la tierra ocupada por una red ferroviaria privatizada.

Otros riesgos relacionados con este aspecto de la privatización pueden incluir la falta de toda función permanente de gestión residual, el extravío de registros, y el riesgo de pérdida de información institucional a medida que los empleados se dispersan en busca de otras oportunidades laborales.

La EFS debe examinar cuáles son los compromisos del vendedor con el comprador de la empresa, si los mismos fueron cuantificados, y la forma en que el vendedor ha tratado de proteger los intereses de los contribuyentes mediante, por ejemplo, el establecimiento de límites de tiempo, financieros, u otras disposiciones de rescisión contractual.

La EFS debe tener una idea clara sobre cuáles son los aspectos residuales que pueden surgir con posterioridad a una privatización, y determinar si existe una gestión estatal eficaz y permanente de dichos activos y obligaciones mientras ellos duren. Estos aspectos pueden extenderse más allá de las obligaciones que mantiene el estado. Por ejemplo, en el caso de la privatización masiva, puede suceder que un gran número de empresas se privaticen en un corto período de tiempo, y que durante dicho proceso no se tomen en consideración aspectos importantes relativos a las responsabilidades de los nuevos propietarios. Probablemente, la EFS tendrá que controlar permanentemente las obligaciones que permanecen bajo responsabilidad del estado, especialmente si las mismas no se han aclarado o decidido en el momento de la venta.

Sección 3: Ventas directas
Norma 13
Asesoramiento externo requerido por el vendedor

Tema

¿Qué medidas debe adoptar la EFS para asegurar que el vendedor ha tenido acceso durante el proceso de venta a un asesoramiento externo adecuado y a un costo razonable?

Importancia del tema

Los vendedores frecuentemente designan asesores en ventas para ayudarles en la gestión del proceso de venta, incluyendo aspectos relativos a las partes interesadas, así como para proporcionar asesoramiento especializado en la materia. La garantía de un sólido asesoramiento externo puede ser la clave del éxito de la venta.

Norma

La EFS debe examinar el proceso seguido por el vendedor para identificar a los especialistas y asesores externos imparciales que necesita para llevar a cabo la venta, y las medidas adoptadas para que dicho asesoramiento se efectúe en forma económica.

Fundamentos de la Norma

Rara vez el vendedor posee la gama completa de conocimientos requeridos para supervisar todos los aspectos de una venta directa. Los conocimientos necesarios para garantizar un resultado satisfactorio variarán de acuerdo a la naturaleza de la empresa que se vende. Normalmente, los vendedores invitan a asesores potenciales a expresar su interés en colaborar en el proceso. Los asesores potenciales no solamente deben ser competentes y contar con el necesario conocimiento industrial, sino que también deben estar libres de todo conflicto de intereses con respecto a la empresa en venta. Esta última consideración puede ser motivo de eliminación de asesores potenciales en las economías menos desarrolladas, donde la posibilidad de conflicto surge con mayor frecuencia.

La EFS deberá verificar que el proceso de designación de asesores contemple la importancia de garantizar la neutralidad del asesoramiento al vendedor, así como demostrar la necesaria competencia. La EFS debe examinar si las remuneraciones a los asesores son razonables, si se les ha otorgado los incentivos adecuados para optimizar su rendimiento frente al vendedor, y si han actuado en forma transparente. En los casos en que las remuneraciones sean un porcentaje del precio final de venta, la EFS debe asegurarse de que no se haya logrado un precio de venta superior a expensas de, por ejemplo, una liquidación en tiempo y forma, o debido a un exceso de garantías e indemnizaciones.

La forma de remuneración de los asesores varía significativamente entre una venta y otra. Algunos perciben un monto fijo, otros un porcentaje del precio de venta, y otros cobran en base horaria. Cada método tiene sus ventajas y desventajas. Sin embargo, las sumas involucradas muy rara vez son insignificantes, ya sea por su monto, o por su

trascendencia política y pública. Por lo tanto, la comunidad debe contar con la seguridad de que las remuneraciones pagadas a los asesores son razonables en las circunstancias dadas. Con respecto a los costos, ver también la Norma 39 (establecimiento y control de presupuestos para contratistas externos).

Norma 14
Dirección de la empresa

Tema

¿Qué riesgos de auditoría debe tomar la EFS en consideración en relación con la dirección y los empleados de la empresa estatal que se privatiza?

Importancia del tema

A fin de preservar la integridad del proceso de venta y garantizar su mejor resultado, es importante asegurar que la dirección y los empleados de la empresa estatal a la venta no hagan nada que pueda afectar negativamente dicho proceso.

Norma

La EFS debe determinar si la dirección y los empleados de la empresa estatal a la venta actuaron en forma competente y de manera tal que constituyeron un eficaz apoyo a la integridad del proceso, sirviendo a los intereses superiores del vendedor.

Fundamentos de la Norma

La dirección de una empresa estatal a la venta se encuentra sujeta a numerosas presiones durante el proceso de venta. Se les requiere frecuentemente y se espera que brinden acceso a libros y registros relativos a la empresa, que respondan a preguntas del vendedor, de los asesores y oferentes potenciales en forma equitativa, mientras cumplen al mismo tiempo con sus deberes y obligaciones de rutina, incluyendo las derivadas de las incertidumbres planteadas por los empleados con respecto al impacto de la venta sobre su futuro. Es necesario que el personal directivo se encuentre disponible durante el proceso, aunque sus integrantes estén considerando el impacto de la venta sobre sus propios cargos y carreras futuras. Sería sumamente conveniente contar con su permanencia en esta oportunidad, por lo menos en los cargos clave, y se deberían adoptar las medidas (incentivos) necesarios para asegurar la continuidad de su empleo hasta la finalización del proceso de venta.

Estos funcionarios también estarán considerando sus propios propias posibilidades futuras y pueden sentirse tentados de favorecer a un oferente en perjuicio de otro para asegurarse un empleo, ya sea en el área estatal o con el nuevo propietario. Una vez que se llegue a un acuerdo, su lealtad puede pasar del vendedor al comprador.

La EFS debe tener conocimiento de estos impactos potenciales sobre el resultado de la venta y contar con la seguridad de que el vendedor ha reconocido y manejado adecuadamente los riesgos que pueden afectar el proceso y el resultado de la venta, por

ejemplo, mediante una precisa orientación a la dirección y a los empleados con respecto a la naturaleza y el alcance de cualquier comunicación con los oferentes.

La Sección 4 de estas Normas analizan los elementos adicionales que surgen cuando la dirección y/o los empleados de la empresa también presentan ofertas para su compra.

Norma 15
Comercialización de la empresa

Tema

¿Qué medidas debe adoptar la EFS para evaluar la comercialización de la empresa?

Importancia del tema

Una venta exitosa, que logra un buen resultado económico, es la que deriva de la competencia entre oferentes. Para que ello suceda, los vendedores deben considerar cuál es el método de venta que se adapta mejor a la naturaleza de la empresa y cómo informar sobre esta oportunidad a los oferentes potenciales. Es probable que existan consideraciones legales de importancia que afecten la naturaleza de su comercialización, tales como los requisitos y normas reglamentarias que regulan la publicidad que pueda darse a tales oportunidades. Existe el riesgo de que, por falta de experiencia o de visión comercial, los vendedores se resistan a efectuar un estudio de mercado en profundidad.

Norma

La EFS debe examinar en qué medida el vendedor ha tenido éxito en llamar la atención de compradores potenciales sobre las oportunidades comerciales que la venta de la empresa representa.

Fundamentos de la Norma

No puede esperarse que surja la competencia a menos que el vendedor adopte medidas positivas para alentar a los oferentes apropiados a presentarse. Hay casos en que las empresas se venden por adjudicación simple, en que el vendedor invita a los empleados a presentar sus ofertas, las que probablemente no tendrán competencia. La EFS debe examinar, por ejemplo, si la venta de la empresa fue publicitada en la prensa financiera y periódicos comerciales, y si el vendedor ha considerado la posibilidad de sondear el mercado en forma adecuada para identificar posibles compradores, y cuál ha sido el resultado. En el caso que la venta se ha efectuado sólo después de uno o varios intentos fracasados, la EFS debería investigar cuales eran las razones, qué gastos se incurrieron en el proceso y cuales podrían ser las conclusiones que se sacaron de ello para poder contribuir a evitar que estos errores se cometiesen en el futuro.

También será necesario que la EFS examine si el vendedor ha prestado una cuidadosa atención a las exigencias reglamentarias, tanto internas como internacionales, que pudieran tener incidencia sobre la comercialización de la empresa, y si ha cumplido con las obligaciones internacionales vigentes en lo que respecta a emitir invitaciones para la adjudicación de servicios públicos o la adquisición de activos públicos. Será necesario

que la EFS se mantenga alerta frente a los casos en que el vendedor pueda haberse escudado en supuestas limitaciones como excusa para no llevar a cabo una vigorosa promoción de la venta de la empresa, arriesgando así el logro del valor total de venta previsto.

Norma 16
Información a oferentes potenciales

Tema

¿Qué información debe suministrarse a los oferentes potenciales?

Importancia del tema

Debido a una variedad de razones legítimas, incluyendo la confidencialidad comercial, pero también para estimular la presentación de ofertas imaginativas y competitivas, el vendedor quizás no desee suministrar una información amplia sobre la empresa en venta a todos los oferentes potenciales en la etapa inicial de oferta. Por otra parte, el vendedor necesita incentivar las ofertas iniciales y minimizar el riesgo de que los oferentes preseleccionados reduzcan significativamente sus ofertas en una etapa posterior al disponer de mayor información. Sea cual sea el nivel de información suministrado, debe ser igual para todos los oferentes potenciales, o el vendedor correrá el riesgo de debilitar la confianza de dichos oferentes en la integridad del proceso de venta.

Norma

La EFS debe analizar si el vendedor ha evaluado la posibilidad de ocultar datos al suministrar información a oferentes potenciales, y si se ha asegurado de que los detalles proporcionados fueran iguales para todos ellos.

Fundamentos de la Norma

Si el vendedor no es capaz de proporcionar información adecuada y equitativa a todos los oferentes, existe el riesgo de que estos se retiren, reduzcan significativamente sus ofertas, o las reduzcan en una etapa posterior del proceso de venta en caso de que la información recibida en ese momento les proporcione elementos de juicio que afecten su evaluación sobre el valor de la empresa. Si el comprador recién recibe dicha información con posterioridad a la venta, ello puede ser motivo de litigio.

Norma 17
Evaluación de ofertas

Tema

¿Qué medidas debe adoptar la EFS para determinar la forma en que el vendedor ha evaluado las ofertas recibidas?

Importancia del tema

A menos que el vendedor haya establecido criterios para evaluar las ofertas recibidas, se corre el riesgo de no lograr el mejor resultado posible de la venta. Pero puede resultar difícil identificar cuáles son los criterios satisfactorios, especialmente cuando los objetivos de la venta se encuentran en competencia uno con otro, y cuando algunos de ellos tienen un carácter cualitativo como, por ejemplo, lograr producir una impresión de éxito. Aún así, si las ofertas no son evaluadas en forma consistente, el vendedor puede verse enfrentado a dificultades para demostrar en qué medida el acuerdo logrado cumple con los objetivos de la venta, y existe el riesgo de que pueda ser acusado de incorrección.

Norma

La EFS debe analizar los criterios aplicados por el vendedor para evaluar las ofertas en relación con los objetivos de la venta, y examinar el grado de éxito alcanzado en la aplicación de dichos criterios en la evaluación de las ofertas recibidas.

Fundamentos de la Norma

Si no cuenta con criterios sólidos para poder evaluar las ofertas recibidas, el vendedor no estará en posición de determinar en qué medida cada oferta cumple con los objetivos de la venta: en el caso que no existen reglas de evaluación de la adjudicación, que definen las prioridades que se atribuyen a cada criterio, puede ser difícil aclarar las razones y una conducta imparcial para la decisión de elegir a un oferente especial. Pero esto puede resultar difícil, porque en un caso típico dichos objetivos probablemente compitan uno con otro y no sea posible evaluarlos en su totalidad. En dichas circunstancias, los vendedores en ocasiones asignan un valor diferente a criterios distintos, pero la combinación de tales criterios a menudo resulta informal y subjetiva en la práctica, dificultando la posibilidad de determinar si en la evaluación de cada oferta se ha aplicado un enfoque consistente.

Aún cuando el vendedor tenga éxito en la aplicación de una serie de criterios adecuadamente ponderados, existe el riesgo de que esta evaluación sea excesivamente mecánica, asignando un valor demasiado elevado a aquellos aspectos que pueden medirse (p.ej. el precio) y uno inferior a aspectos más cualitativos pero que pueden sin embargo ser muy importantes (p.ej. el potencial comercial de los oferentes), dejando así un margen para la especulación y el abuso. Este riesgo de adoptar un sistema de evaluación excesivamente mecánico puede surgir cuando el vendedor desea reducir la posibilidad de corrupción por parte de quienes realizan la evaluación. Las mismas carencias potenciales surgen en cierta medida cuando el vendedor, en lugar de asignar un valor a cada criterio, selecciona un objetivo principal -cuantificable- y considera a todos los demás solamente como restricciones que deben cumplirse.

Cualquiera sea el método de evaluación de ofertas que decida adoptar el vendedor, si no es comunicado a los oferentes, probablemente sus ofertas no cumplirán con las exigencias del vendedor. Los criterios deben ser apropiados para la etapa particular de la venta y no tan rígidos como para desalentar la presentación de propuestas innovadoras. La EFS puede desear analizar el éxito logrado por el vendedor en la consideración de tan complejos aspectos. En algunos casos, será posible examinar el tema dentro del contexto de ventas individuales. En otros casos, en que se llevan a cabo numerosas ventas en

forma paralela, sería más conveniente que la EFS examine los sistemas utilizados por el vendedor en la aplicación de los criterios mencionados.

La auditoría de la evaluación de ofertas es probablemente uno de los aspectos más exigentes de la auditoría de la privatización desde un punto de vista técnico. Para esta tarea, la EFS deberá contar con la capacidad apropiada (ver Normas 1 y 2).

Norma 18
Preselección de ofertas

Tema

¿Cómo debe la EFS evaluar la forma en que el vendedor ha efectuado la preselección de ofertas?

Importancia del tema

Para que las negociaciones lleguen a una conclusión satisfactoria, el vendedor puede tener que reducir el número de oferentes a una cantidad razonable, en tanto que mantiene la tensión competitiva entre las ofertas más importantes.

Norma

La EFS debe examinar si los criterios y procesos aplicados por el vendedor en la preselección de ofertas fueron bien pensados y fundamentados dentro del contexto de los objetivos de la venta, así como la forma en que el vendedor logró un equilibrio entre negociar con pocos y con muchos oferentes.

Fundamentos de la Norma

Partiendo de la base de que el proceso de la venta haya dado lugar a un número de ofertas iniciales que se ajusten a los criterios establecidos, el vendedor debe decidir si reduce el número de oferentes que invitará a pasar a la próxima etapa. La experiencia demuestra que los vendedores a menudo lo hacen con la expectativa de que ello les permita finalizar la venta con mayor rapidez. Y existe un argumento para hacerlo -cuanto mayor sea el número de oferentes que pasen a la siguiente etapa, menos probable será que puedan evaluar sus posibilidades de éxito. De manera que reducir el número de oferentes puede incrementar la tensión competitiva. Pero si el vendedor no mantiene esa tensión y presiona para llegar a la etapa final de la venta, los oferentes invitados a pasar a la próxima etapa se verán alentados a reducir sus ofertas iniciales en perjuicio del producto de la venta, como ha sucedido en varios casos. El vendedor también debe ser lo suficientemente cuidadoso como para mantener la competencia entre los oferentes más serios durante tanto tiempo como sea posible. Puede suceder, por ejemplo, que el oferente que eventualmente resulte ganador, haya obtenido una baja calificación en la etapa inicial. Por esas razones algunos vendedores decidieron que dependiendo del volumen y la complejidad de la venta deberían tratar que siguieran en discusión por lo menos tres oferentes el máximo de tiempo. La EFS debe tomar en consideración esos factores y evaluar hasta que punto la decisión de reducir la lista de oferentes facilitó o impidió el resultado positivo de al venta.

Al informar sobre esta etapa crucial dentro del proceso de venta, es probable que el Parlamento y el público ejerzan presión sobre la EFS para que revele la identidad de los oferentes, así como los montos y términos de sus ofertas. Pero los oferentes frecuentemente buscan y logran de los vendedores un compromiso en el sentido de mantener la confidencialidad de su identidad y demás detalles, particularmente si no logran éxito en sus ofertas. En tal caso, la EFS deberá considerar si existen argumentos de interés público que exijan mantener la confidencialidad de dichos datos. Si la EFS llega a la conclusión de que tales argumentos tienen un carácter forzoso (por ejemplo, no desalentar las ofertas en ventas futuras), la EFS puede considerar la posibilidad de proporcionar estos detalles al Parlamento bajo la forma de un informe confidencial.

Norma 19
Oferente preferencial

Tema

¿Qué puntos debe examinar la EFS cuando el vendedor negocia con un único oferente preferencial en la última etapa de la venta?

Importancia del tema

Sucede con frecuencia que tanto las ofertas iniciales como las que se presentan en la segunda etapa tienen un carácter condicional debido, por ejemplo, a que el vendedor ha tenido dificultades en superar las dudas existentes en el mercado con respecto a la venta. En tales circunstancias, los vendedores pueden considerar que la única forma de modificar los términos de la oferta es concederle a un oferente una calidad preferencial y entablar con él negociaciones exclusivas para finalizar la venta.

Norma

La EFS debe examinar si el vendedor tenía criterios establecidos para seleccionar un oferente preferencial que fueran compatibles con los objetivos de la venta, y si tales criterios fueron aplicados.

Fundamentos de la Norma

El vendedor debe poder demostrar que el oferente preferencial es el que supuestamente podrá cumplir mejor con los objetivos de la venta, que será aceptable para todas la partes interesadas, y que no se retirará o ejercerá presión para obtener reducciones significativas de su oferta durante las etapas finales. La EFS verificará que, al seleccionar al oferente preferencial, el vendedor haya tomado en consideración cualquier dificultad que pudiera surgir durante las negociaciones, y que haya determinado su capacidad financiera para completar la transacción.

Norma 20
Negociaciones finales

Tema

¿De qué forma debe la EFS examinar las negociaciones finales entre el vendedor y el oferente preferencial?

Importancia del tema

Aún si el hecho de otorgar a un oferente la condición de preferencial resulta en el retiro de sus reservas o condiciones formales, el vendedor se encuentra expuesto al riesgo de que, durante las etapas finales, este oferente explote la fuerte posición negociadora que le otorga dicha categoría preferencial.

Norma

La EFS debe examinar las medidas que ha adoptado el vendedor para prevenir el riesgo de que, en la crucial etapa final, el oferente preferencial trate de lograr reducciones significativas en el valor de su oferta, y que las condiciones finales de la transacción no sean peores que las que podría haber presentado cualquier otro oferente.

Fundamentos de la Norma

El oferente preferencial normalmente se encuentra en una posición de negociación exclusiva con el vendedor, y a menos que éste sea muy cuidadoso durante esta etapa, el oferente puede lograr presionar en busca de reducciones de último momento en el precio u otras concesiones, tales como indemnizaciones. La EFS deberá examinar las medidas adoptadas por el vendedor para reducir estos riesgos. Tales medidas podrían incluir: el establecimiento de un precio límite, basado en una meticulosa valoración de la empresa; (ver Norma 9); la divulgación anticipada de la información, que puede llevar al oferente a reducir su evaluación del valor de la empresa que se vende; la adopción de medidas para mantener la tensión negociadora con el oferente preferencial, con el propósito de cerrar la operación tan pronto como sea posible con un resultado satisfactorio, y mantener las puertas abiertas a los demás oferentes, de manera que puedan ser invitados a participar nuevamente en las negociaciones en caso de que el oferente preferencial tratara de obtener concesiones significativas.

Sección 4: Compra total por la dirección de la empresa
Norma 21
Garantías de competencia justa

Tema

¿Qué medidas de salvaguarda debe considerar la EFS en el caso de que se permita a la dirección y/o empleados de la empresa ofertar por la misma, de la misma forma que lo hacen los oferentes externos?

Importancia del tema

El vendedor quizás desee alentar a la dirección y/o empleados a ofertar por la empresa para demostrar a oferentes potenciales que su adquisición vale la pena, así como para mantener a la dirección y los empleados adecuadamente motivados durante el período que transcurra hasta la venta. Pero la dirección sabe más sobre la empresa que persona alguna, y a menos que el vendedor incorpore salvaguardas especiales existe el riesgo de desanimar a los oferentes externos, en perjuicio del resultado de la venta.

Norma

La EFS debería examinar la forma en que el vendedor garantiza una competencia justa entre el equipo de compra de la dirección y los oferentes externos, incluyendo un adecuado suministro de información.

Fundamentos de la Norma

La dirección actual de la empresa se encuentra en una posición negociadora potencialmente preferencial. Su estrecha participación y su familiaridad con las operaciones, fortalezas y debilidades de la empresa, sus clientes y perspectivas futuras, le proporcionan una visión desde dentro del propio proceso de adjudicación. Igualmente, la dirección peude intentar de desalentar a los oferentes externos al dar informaciones negativas sobre las perspectivas comerciales. Para poder contrarrestar dicho riesgo, el vendedor deberá excluir del proceso de decisión aquellos miembros de la dirección y empleados que se encuentran involucrados directa- o indirectamente en el equipo de compra de la dirección. Además sería recomendable que el vendedor establezca un código de conducta para los equipos de compra de la dirección, exigiéndoles manifestar su interés al vendedor y especificar el tipo de información sobre la empresa que la dirección puede proporcionar a sus potenciales colaboradores financieros. El vendedor también puede considerar conveniente disponer una revisión independiente de la información suministrada a todos los oferentes para verificar su exactitud.

La EFS también deberá examinar si el vendedor se ha asegurado de que, en la medida de lo posible, todos los oferentes tengan acceso a la misma información sobre la empresa sobre una base equitativa y que se hayan discutido debidamente unas regulaciones pertinentes acerca del abuso de informaciones confidenciales Ello resulta de especial importancia cuando uno de los oferentes es un equipo formado por la dirección. En estas disposiciones se puede incluir la creación de un centro de información a ser utilizado bajo supervisión por todos los oferentes, la presencia del vendedor o su agente en todas las reuniones celebradas entre la dirección de la empresa y los oferentes para garantizar que todos reciban la misma información, el registro de toda la información que soliciten los oferentes y que se les proporcione, y la seguridad de que toda información solicitada por un oferente y proporcionada al mismo, le sea igualmente suministrada a todos los demás oferentes. En estos casos el vendedor debería tratar que tantos los oferentes externos como lo oferentes internos reciban dentro de lo posible las mismas informaciones sobre el pasado y las perspectivas futuras de la empresa. En algunos casos los vendedores decidieron no permitir que la dirección o los empleados estén involucrados en la oferta para la empresa hasta que no se hubiera identificado un oferente externo al cual se le da preferencia y este es el punto en el cual la dirección o los empleados tienen derecho a participar en la negociaciones.

Norma 22
Incentivos

Tema

¿Qué factores debe tomar en cuenta la EFS al evaluar la eficacia de los incentivos que pueda ofrecer el vendedor para estimular la presentación de ofertas por parte de la dirección y/o empleados de la empresa?

Importancia del tema

Los incentivos excesivamente generosos para estimular ofertas de compra por parte de la dirección, especialmente si son poco claros y no se divulgan, pueden desalentar a los oferentes externos y arriesgar la pérdida de valor final de venta.

Norma

La EFS deberá examinar si los incentivos ofrecidos a los equipos de compra de la dirección fueron adecuadamente planificados, teniendo en cuenta los objetivos de la venta, y evaluados con respecto a su probable impacto sobre el resultado final de la venta, y si sus detalles principales fueron explicados a todos los oferentes.

Fundamentos de la Norma

Los vendedores pueden considerar conveniente estimular las ofertas de compra por parte de la dirección a efectos de crear tensión competitiva con los oferentes externos y/o proteger los intereses o mantener la moral de la dirección y de los empleados. Los incentivos pueden adoptar la forma de colaboración con los costos de preparación de la oferta, o el vendedor puede decidir otorgar la preferencia a una oferta de la dirección si la misma representa un cierto porcentaje de la oferta más alta y es satisfactoria en todos los demás aspectos. La naturaleza y valor de estos incentivos y las circunstancias en que se apliquen deben ser cuidadosamente sopesadas por el vendedor, y la correspondiente información debe proporcionarse a todos los oferentes por adelantado y en los caso que sea posible al publico en general, pues lo contrario desalentaría la participación de oferentes externos. La EFS debería controlar si el vendedor tomo en consideración retirar cualquier tipo de apoyo financiero que concedió al equipo de compra de la dirección para la preparación del oferta una vez que ese equipo haya encontrado que le presta apoyo financiero o comercial.

Existen algunas circunstancias en que los incentivos probablemente no representen una medida eficaz -por ejemplo, cuando el equipo de dirección carece de la capacidad necesaria para operar la empresa con éxito. Pero en otros casos, si se estimula una oferta de la dirección, ello puede producir un mejor resultado en la venta que lo que hubiera sido posible de otra forma. Para citar un ejemplo, durante la adjudicación de diez firmas subsidiarias en funcionamiento pertenecientes a una empresa pública, cuatro de ellas fueron vendidas a equipos de dirección con un beneficio global en el resultado de la venta, y se mejoraron las ofertas de los compradores comerciales como resultado de la competencia provocada por dichos equipos de dirección.

La EFS debe examinar si las condiciones de la venta prevén que cualquier ganancia se concentrara en manos de un grupo selecto de la dirección en perjuicio de los empleados ordinarios y del contribuyente.

Norma 23
Forma de asegurar el mejor precio posible

Tema

¿Qué elementos debe examinar la EFS para verificar que el vendedor ha obtenido un buen precio en la venta de la empresa a su dirección?

Importancia del tema

Se han producido ejemplos notorios en los que grupos directivos han adquirido empresas y las han revendido luego con un significativo beneficio para sí mismos y para sus asociados financieros dentro de un período de tiempo relativamente breve. Ello puede conducir al desprestigio del proceso de privatización, puesto que constituye evidencia prima facie de que la venta original de la empresa no alcanzó un resultado óptimo en beneficio del contribuyente.

Norma

La EFS debe examinar las medidas adoptadas por el vendedor, teniendo en cuenta los criterios de la venta, para evitar el riesgo de que la empresa pueda ser adquirida a bajo precio por el grupo directivo, por ejemplo por estorbar a oferentes rivales.

Fundamentos de la Norma

Como consecuencia de su conocimiento de la empresa, existe el riesgo de que la dirección pueda adquirirla al menor precio y bajo las mejores condiciones, lo que le permitirá recuperar su valor real en poco tiempo. La protección principal contra tal riesgo es un proceso de venta plenamente competitivo - respaldado por una evaluación de la empresa realizada pro el vendedor (véase Norma 9) - basado en la igualdad de información a todos los oferentes. Otras medidas de protección incluyen la designación de uno o más directores independientes que formen parte del directorio de la empresa, con la función de proporcionar al vendedor un panorama claro sobre la viabilidad y perspectivas de la misma, como elemento de referencia para evaluar las opiniones del grupo directivo y de los demás oferentes, y garantizar que se apliquen otras medidas tales como el suministro de la misma información a todos los oferentes, y la adopción de medidas para evitar posibles conflictos de intereses.

El vendedor puede considerar prudente excluir a los miembros del grupo directivo de ciertos procesos de toma de decisiones, tales como las etapas preparatorias de la privatización, incluyendo la reestructura de activos y recursos, cualquier enajenación parcial antes de la venta principal, reestructuración del pasivo, o cualquier otra decisión en materia de inversiones que pudiera afectar el valor de la empresa. La EFS también verificará si el vendedor ha tomado en consideración los informes de la auditoría de la reestructuración, especialmente los que mencionan deficiencias identificadas por la EFS.

Por ejemplo, cuando la venta es la primera de una nueva serie, y el mercado puede mostrarse dudoso al comienzo con respecto a las posibilidades de éxito de la privatización, el vendedor puede considerar conveniente negociar una parte de los beneficios que se produzcan dentro de un determinado período posterior a la venta. En ese caso, el vendedor evidentemente deberá tener en cuenta la posibilidad de que esta medida reduzca al precio de venta de la empresa al grupo directivo. En un caso particular, una empresa de alto valor con un reducido número de directivos y empleados fue adquirida por el grupo directivo, con apoyo financiero, por el equivalente de US$ 750 millones y vendida siete meses después por US$ 1.200 millones, de los cuales el grupo directivo recibió más de una cuarta parte y sus asociados financieros el resto. El estado no recibió participación alguna en estos beneficios.

Sección 5: Privatizaciones masivas
Norma 24
Información a los inversores públicos

Tema

¿Qué medidas debe adoptar la EFS para garantizar que el público cuente con información suficiente y comprenda el proceso de privatización masiva, de forma tal de poder asegurar una amplia participación de inversores públicos seleccionados?

Importancia del tema

El objetivo global de los programas de privatización masiva es distribuir tan rápidamente como sea posible entre el público, como potenciales inversores individuales, las acciones de la empresa que se vende. En la mayoría de los países en los que se han introducido medidas de privatización masiva, el público cuenta con poca o ninguna experiencia anterior como propietario. A efectos de animar al público de convertirse en inversores, se requiere proporcionarle información sustancial sobre el proceso, el tipo y calidad de patrimonio que se ofrece, y el significado de la propiedad por acciones y de los derechos de los accionistas.

Norma

La EFS debe examinar el proceso de información pública, incluyendo campañas de concienciación, así como los mecanismos utilizados para suministrar datos clave sobre la empresa que se vende a través del programa de privatización masiva. La EFS debe contar con la certeza de que tanto el proceso como la calidad de la información sean adecuadas para permitir a los inversores potenciales una toma de decisiones cabal.

Fundamentos de la Norma

La diversificación de la propiedad es un típico objetivo de la privatización masiva. Su propósito es solucionar las desigualdades de propiedad que se han detectado como resultado de otras formas de privatización, teniendo especialmente en cuenta que los trabajadores y el público en general se consideraban como parte de la estructura de propiedad colectiva existente en las economías dirigidas anteriormente vigentes. Con tal

objetivo, los programas de privatización masiva tratan de incluir la más amplia participación del público en calidad de inversor. Sin embargo, el público en general carece de experiencia significativa en el área de la propiedad privada, y puede tener escaso conocimiento sobre el significado y los derechos de la propiedad por acciones. Aún así, el éxito de los programas de privatización masiva a menuda se juzga en base al porcentaje de participación de los ciudadanos como inversores. Las campañas de información pública, así como el fácil acceso a datos objetivos sobre opciones de inversión, son elementos críticos para transformar al público en inversor. Sin embargo, incluso en economías de mercado desarrolladas la mayor parte de las accionespuede ser propiedad de inversores institucionales o corporativos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, donde se tiene fácil acceso a la información, solamente el 22 por ciento de la población es titular de acciones.

La EFS debe examinar las distintas formas, la duración, los métodos de divulgación, y las características adecuadas de los mensajes que se trasmiten mediante las campañas de concienciación pública/información pública utilizadas para fomentar la inversión por parte del público. Además, debe examinar si se ha incluido en el programa un nivel básico de información sobre cada empresa, incluyendo datos confiables sobre sus resultados financieros, empleo, estructura directiva, y una descripción de sus principales productos y mercados. La EFS deberá mantenerse alerta frente al riesgo de sobrestimar las posibles ganancias y beneficios, así como la posición financiera de la empresa, y de no suministrar una clara definición de la obligaciones de la dirección frente a los accionistas.

Norma 25
Intermediarios

Tema

¿Qué medidas debe adoptar la EFS para determinar si las regulaciones para los intermediarios sean efectivas?

Importancia del tema

Debido a la falta de experiencia de los inversores individuales como propietarios privados, los intermediarios a menudo llegan a representar el grueso de la propiedad de acciones, mediante la creación de fondos de inversión y fideicomisos. Estos intermediarios desempeñan un papel esencial en el desarrollo de un nuevo mercado que apoya la comercialización de acciones y donde existe cierto grado de liquidez. Sin embargo, al mismo tiempo existe el riesgo de que los intermediarios puedan no prestar atención o ignorar las importantes obligaciones propias de la dirección corporativa y utilizar su conocimiento del mercado para obtener ventajas de los inversores mal informados.

Norma

La EFS debe examinar el marco legal y reglamentario en el que actúan los intermediarios de la privatización masiva, y asegurarse de que dicho marco funcione de acuerdo a lo previsto.

Fundamentos de la Norma

Una consecuencia de la privatización masiva es la aparición de intermediarios de mercado que incluyen fondos de inversión, fideicomisos y una red de agentes y representantes. Estos grupos están integrados tanto por personas con conocimiento real de los mecanismos del mercado, como por aquellos que simplemente se presentan como tales. De la misma forma que los inversores pueden tener escaso conocimiento sobre sus derechos como accionistas directos, también pueden carecer de información relativa a sus derechos en la negociación con intermediarios. Así lo ha demostrado la amplia diseminación de los esquemas piramidales en varios países. El resultado de tales esquemas ha tenido como consecuencia graves pérdidas económicas, así como disturbios políticos y sociales, algunos de los cuales han culminado en violencia pública. Por lo tanto, con el objeto de proteger al público, el estado normalmente establece un marco normativo que regula la creación y operación de estos intermediarios.

Para prevenir el riesgo de que los intermediarios exploten a sus accionistas, los gobiernos probablemente deban imponerles determinadas obligaciones frente a sus clientes y/o accionistas, con respecto a políticas de inversión/enajenación, divulgación de resultados financieros (tanto de inversiones directas como de las realizadas en un fondo o fideicomiso) y participación en la conducción corporativa. La EFS debe examinar de qué forma el órgano regulador desempeñe sus actividades de supervisión y aplicación al respecto.

Norma 26
Proceso de venta

Tema

¿De qué forma debe la EFS evaluar la transparencia, la eficiencia y la equidad del proceso de venta?

Importancia del tema

El éxito de la ejecución de un programa de privatización masiva depende de que haya una oferta y una demanda suficientes de acciones que merezca la pena comprar. Si el proceso de venta no es transparente, eficiente e imparcial, puede que los administradores de las empresas estatales en venta o los ofertantes públicos que controlan grupos de tales empresas retiren las más interesantes de la venta o entorpezcan considerablemente el proceso o lo retrasen. Asimismo, si los inversionistasindividuales creen que el proceso no está a la altura de sus exigencias, serán reacios a invertir y el proceso correrá el riesgo de fracasar.

Norma

La EFS debería examinar las fases críticas del proceso de venta, comprendida la divulgación de información, los procedimientos de licitación, inclusive la presentación de ofertas, la recepción y la selección, el registro de la propiedad con posterioridad a la venta, el cumplimiento de los requisitos de administración de la empresa y los trámites de cotización de las acciones en el mercado bursátil.

Fundamentos de la Norma

Para que el gobierno se granjee la confianza del público en su programa de privatización y consiga que participen en él las empresas que se han de vender y del público inversionista, todos los interesados deben percibir que el proceso de venta es transparente, eficiente e imparcial. Si no se juzga favorablemente el proceso con arreglo a esos criterios, los inversionistas extranjeros y los organismos multinacionales se verán disuadidos de participar.

Entre los problemas concretos con que han tropezado los vendedores figuran la incertidumbre acerca de la propiedad de los activos, en particular terrenos y edificios, una infraestructura jurídica insuficiente o en desarrollo y las interrogantes sobre la solvencia de la empresa y la calidad de sus cuadros directivos.

El proceso de venta incluye también el registro de la propiedad después de la venta. Puede que la EFS tenga que examinar la integridad de los registros de acciones y las operaciones del marco regulador. También reviste una importancia crítica que los accionistas puedan comprar y vender acciones sin injerencias de la dirección y sin su aprobación (mercado libre). El proceso de venta debe ocuparse también de facilitar suficiente información a los nuevos inversionistas acerca de sus derechos como accionistas y a la dirección de las compañías recientemente privatizadas sobre sus obligaciones en lo que respecta a la correcta administración empresarial. Cabe también la posibilidad de que la EFS tenga que examinar la diligencia con que los vendedores públicos terminan el proceso.

Sección 6: Subastas públicas
Norma 27
Competencia

Tema

¿Cómo puede la EFS asegurarse de que la competencia entre ofertas se desarrolle en forma equitativa?

Importancia del tema

Deberían existir lineamientos claros para garantizar que el grupo adecuado de oferentes tiene conocimiento de toda la información pertinente relativa al proceso de subasta, que participa en ella de buena fue, y que la competencia es transparente y justa.

Norma

La EFS debe revisar los métodos de preparación de la empresa para su privatización, así como los utilizados en la compilación y publicación de la correspondiente información. Ello incluirá el anuncio de la subasta, la calificación y registro de los oferentes, el cálculo del precio base y del precio límite si se aplica, comprobando que el proceso sea claramente definido y legalmente correcto, y asegurando igualmente una competencia justa (incluyendo la atención que debe prestarse al riesgo de colusión entre oferentes), seleccionando la mejor oferta y completando rápidamente el proceso.

Fundamentos de la Norma

La realización de una subasta competitiva comienza por la aplicación de un método claro de valoración por parte de sus organizadores. El valor de la empresa o activo de que se trate habitualmente se basa en su balance, y a menudo se aplica un coeficiente multiplicador en caso de que la tasa de inflación así lo exija. Los precios base excesivos pueden desalentar a los oferentes potenciales e incrementar la posibilidad de colusión entre ellos.

Es importante que el proceso de subasta tenga conocimiento y apoyo público. La EFS puede considerar conveniente verificar si las normas que regulan el proceso han tomado estado público antes de la fecha de la subasta. También debería existir un proceso claro para garantizar la disponibilidad de información apropiada sobre la empresa o activo que se vende, a fin de permitir a los oferentes potenciales realizar una adecuada verificación con anterioridad a la subasta. Los oferentes potenciales a menudo reciben información esencial mediante un contacto directo con las autoridades privatizadoras, pero su promoción diversificada y la realización de campañas informativas probablemente amplíen la base de participación. Los organizadores de la subasta también deben definir claramente quién puede participar en la misma. Por ejemplo, deberían divulgarse las definiciones de persona física y jurídica, así como las normas en materia de participación extranjera.

La competencia entre oferentes debe ser transparente. A menudo los oferentes se presentan a la subasta con distintos objetivos; por ejemplo, un inversor extranjero y sus empleados locales pueden tener intereses diferentes en la compra de un determinado activo. Existe un elemento potencial de disputa entre las partes oferentes. Los organizadores de la subasta deben ser y parecer objetivos. Una forma de hacerlo es designar una comisión de subasta. Esta comisión interviene cuando se detectan irregularidades en el curso del proceso. Cuando tal comisión exista, la EFS debe asegurarse de que la misma presencie la firma de los documentos de negociación y el depósito correspondiente al monto acordado. Cuando se utilizan bonos de subasta, su destrucción debe ser supervisada.

La EFS deberá verificar que la comisión u otras entidades responsables por llevar a cabo la subasta pública tomaron todas las medidas para garantizar que todos los oferentes cumpliesen todas las reglas introducidas para evitar fraude en la subasta pública, por ejemplo reglas que la identidad de todos los oferentes debe constar.

La EFS deberá verificar si todas las partes recibieron información idéntica, si la metodología y normas de oferta estuvieron claramente definidas, si el proceso estuvo administrado por un organismo que no tuviera conflictos de intereses en el resultado del mismo, y si la propia subasta estuvo abierta al público en general. Si no se cumplen estos requisitos, los oferentes y el público perderán confianza en la equidad con que se desarrolla la subasta, y probablemente se pierda la dinámica competitiva que es esencial para su éxito.

Norma 28
Proceso de venta

Tema

¿Qué medidas debe adoptar la EFS para garantizar que una venta por subasta resulte en una transacción completa en base al precio de compra realmente acordado?

Importancia del tema

El proceso de venta comienza con el registro inicial y culmina con la garantía de que los derechos de propiedad serán respetados. El proceso de registro es importante porque permite al vendedor restringir el grupo de oferentes solamente a aquellos que eventualmente puedan asumir la propiedad legal del bien subastado. En esta etapa también se puede solicitar a los oferentes que firmen un acuerdo que les obligue a cumplir con los reglamentos de la subasta, y que establezca multas en caso de no hacerlo. Es necesario contar con Normas relativas a la transferencia de la propiedad que resulten claras, tanto para el comprador como para la institución vendedora, y concuerden con el marco legal. Existen diversos aspectos que deben ser considerados al transferir un bien del estado al comprador con posterioridad a la subasta, incluyendo la creación de un fondo (o una cuenta bancaria específica) para el cobro del producto de la subasta, y la determinación sobre cómo y a qué institución se asignarán los fondos correspondientes.

Norma

La EFS debe examinar los procedimientos de registro y venta en una subasta desde el principio al fin, incluyendo la existencia de incentivos adecuados para que los adjudicatarios cumplan con sus obligaciones, la adecuación de la transferencia de la propiedad a las disposiciones legales y reglamentarias, y la existencia de procedimientos para la solución de controversias entre vendedores y compradores.

Fundamentos de la Norma

El resultado que se espera obtener de una subasta resulta claro: el oferente asume la propiedad de una empresa o activo que pertenecía al estado contra el pago de su valor total al vendedor. Sin embargo, un proceso completo de subasta no es igual a una venta, y la experiencia indica que si no se establecen incentivos adecuados desde la etapa inicial de registro, el oferente puede elevar el precio de venta por encima del valor de mercado, sin la intención de llegar a la etapa de pago. La EFS puede considerar conveniente examinar las disposiciones que se han adoptado para prever dicho riesgo. Por ejemplo, en algunos países cada oferente debe depositar un cierta suma como garantía. Pero por otro lado, el pedir ese tipo de depósitos puede limitar la competencia en el caso que varias empresas se subasten al mismo tiempo. Las normas de la subasta pueden establecer que si un oferente se retira, pierde el importe de su depósito y la siguiente oferta más elevada tendrá el derecho de adquirir la empresa o activo a ese precio. Tanto esta como otras normas y procedimientos conexos deberán ser anunciadas antes de la subasta. Si el mecanismo de la venta y la documentación final no se ajusta a las exigencias legales, la venta puede considerarse nula. Ello también hará surgir dudas sobre la capacidad de los auspiciantes de la subasta para facilitar la transferencia de la propiedad y socavará la confianza de los inversores.

La EFS debe examinar la forma en que se establece y controla el fondo de la subasta. Debe realizarse una evaluación sobre la asignación del producto de la subasta para determinar los intereses de los distintos beneficiarios. La EFS deberá examinar también hasta que punto el método de la subasta (sea una licitación pública abierta o una licitación en pliego cerrado) puede optimar los beneficios.

Es importante brindar apoyo a los compradores con posterioridad a la subasta, dado que la transferencia no estará completa hasta que el nuevo propietario haya adquirido todos los derechos legales sobre la empresa o el activo. El establecimiento de procedimientos para la solución de conflictos potenciales como los que puedan surgir entre los nuevos propietarios y la anterior dirección, contribuirá a culminar la transferencia e incrementará la confianza pública en el proceso de subasta. Más aún, los derechos de reventa de los nuevos propietarios deben ser definidos con claridad para aumentar la confianza de los inversores.

Sección 7: Emisión de acciones
Norma 29
El papel del vendedor

Tema

¿Qué aspectos debe tener en cuenta la EFS al evaluar el papel del vendedor en un proceso de emisión de acciones?

Importancia del tema

Aún en una economía de mercado altamente desarrollada, con mercados financieros avanzados y acceso a inversores externos, una emisión de acciones puede constituir una empresa sumamente exigente. Las emisiones públicas frecuentemente empañan las ventas privadas de acciones y, en los casos en que la emisión crea un nuevo sector de mercado, el mismo puede verse plagado de incertidumbres, especialmente si la empresa no inspiraba la confianza del público cuando era aún propiedad del estado. En tales circunstancias, el vendedor enfrenta riesgos contradictorios. Por una parte, puede cotizar las acciones a un precio demasiado bajo, provocando así niveles de demanda que no se podrán satisfacer, lo que resultará en una situación de descrédito frente al público que verá a una minoría de personas enriqueciéndose a sus expensas. El riesgo opuesto es el de obtener un precio tan bueno que los inversores se sientan engañados, reduciendo así su tendencia a participar en futuras emisiones. Es responsabilidad del vendedor establecer una estrategia de ventas que contemple ambos riesgos y garantice un resultado que el público perciba como positivo, allanando así el camino para futuras emisiones.

Norma

La EFS deberá examinar si el vendedor ha desarrollado una cuidadosa estrategia para la emisión de acciones que tome en consideración los objetivos de la privatización a mediano y largo plazo.

Fundamentos de la Norma

Llevar a cabo una venta de acciones, particularmente en las primeras etapas de un programa de privatización, puede implicar un gran desafío. Puede producirse incertidumbre sobre la reacción que tendrá el mercado a la oferta, y pueden surgir verdaderas dificultades con respecto a la cotización de las acciones, especialmente en los casos en que la nueva emisión da lugar a la creación de un nuevo sector de mercado. La experiencia indica que en las primeras etapas de la privatización puede resultar difícil para el vendedor obtener un buen precio por las acciones, dado que los inversores pueden tratar de lograr una prima sustancial. Pero la experiencia igualmente señala que el estado, una vez que ha demostrado que las empresas públicas pueden cotizarse en el mercado de acciones, logra confianza y conocimiento y puede cerrar tratos más ventajosos para el contribuyente, al tiempo que crea una buena oportunidad comercial para los inversores. La EFS debería examinar el grado de éxitocon que los vendedores aplican estas experiencias en el desarrollo de estrategias para sucesivas emisiones.

Norma 30
Papel del vendedor en la gestión de la emisión de acciones

Tema

¿De qué forma debe la EFS evaluar la gestión de la emisión que realiza el vendedor?

Importancia del tema

Una estrategia cuidadosamente diseñada constituye el primer paso esencial para garantizar una emisión exitosa. El segundo paso es poner en efecto dicha estrategia mediante una gestión efectiva de la venta. De ello dependerá, en particular, que el estado pueda optimizar sus ingresos netos por la venta, sujetos al logro de otros objetivos tales como, por ejemplo, la diversificación de la propiedad de acciones, la emisión de acciones a plazo, y la creación de una impresión general de éxito. Existen varios métodos para llevar a cabo este proceso y no existe una norma única que pueda aplicarse a todos los casos. Por ello, en algunas ocasiones la venta de acciones en varios tramos probablemente resulte beneficiosa, por ejemplo, cuando existe incertidumbre con respecto a la valoración que el mercado de capital haga de la empresa. La experiencia obtenida en la venta del primer tramo de acciones permitirá al vendedor cotizar la segunda emisión con mayor exactitud.

Norma

La EFS deberá examinar el grado de eficiencia con que el vendedor ha llevado a cabo la emisión teniendo en cuenta los objetivos de la venta, así como los motivos de cualquier discrepancia que surja entre el precio inicial al que se vendieron las acciones, incluyendo la prima establecida como meta, y el precio al que las acciones se cotizaron en el mercado posterior.

Fundamentos de la Norma

Una gestión competente de la venta por parte del vendedor puede incrementar sustancialmente el ingreso neto percibido por concepto de emisión. Existe un gran número de factores a ser considerado por el vendedor, cuyos efectos pueden variar entre

una emisión y otra. Será necesario que la EFS identifique todos los aspectos clave de la gestión realizada por el vendedor y los incluya en su examen.¿ Por ejemplo, fue el valor asignado a las acciones aceptado por todas las partes interesadas, tales como suscriptores y distribuidores, o existió una diversidad de opiniones? (Véase Normas 31 y 35)

Un enfoque de la venta en múltiples tramos puede reducir el riesgo de aplicar una cotización inicial errónea, puesto que la experiencia señala que, teniendo en cuenta la propensión del estado a cotizar sus acciones a la baja, la venta de acciones en tramos puede producir resultados económicos superiores en el curso del tiempo. Hubo un caso en que todas las acciones se vendieron de una sola vez. Dichas acciones estaban seriamente subvaloradas y la institución pública responsable experimentó una fuerte pérdida. Esta institución percibió que recibiría las críticas de la EFS y del Parlamento. En consecuencia, en dos importantes emisiones consecutivas, decidió vender en una primera fase solamente el 60% de las acciones previstas incialmente para la venta.

Cuando las acciones se vendan en tramos, la EFS deberá examinar si el vendedor tomó en consideración toda la información disponible sobre las perspectivas que tendría la empresa a partir de la primera emisión de acciones, y si aplicó dicha información al cronograma, la cotización y la cantidad de emisiones posteriores. En el caso de las dos emisiones señaladas anteriormente, en que solamente se vendió el 60% en un tramo inicial, el vendedor luego comercializó el restante 40% en una serie de ventas bien organizadas que en su conjunto produjeron para el contribuyente un beneficio adicional de 3.500 millones de dólares.

Norma 31
Suscripción de acciones

Tema

¿Cómo debe la EFS evaluar el uso de la suscripción en una emisión de acciones?

Importancia del tema

Tradicionalmente, la suscripción de acciones ha desempeñado un papel fundamental en la venta de las mismas, ya sea que se trate de ofertas públicas o privadas. Los principales asesores financieros del vendedor formarán un grupo de suscriptores, habitualmente integrado por bancos de inversión, que, pago mediante (comisión de suscripción), aceptarán suscribir la oferta, es decir, se comprometerán a adquirir las acciones no absorbidas por el mercado. De hecho, los suscriptores a menudo han determinado el propio precio de oferta, dado que no aceptarán suscribirla a menos que consideren que dicho precio es satisfactorio. Tradicionalmente, los suscriptores no están dispuestos a correr riesgos, de manera que el vendedor debe pagar un doble precio: la comisión, que debe ser considerada como una prima de seguro, más gastos inevitables por el rechazo del suscriptor a asumir cualquier riesgo real.

Sin embargo, hay casos en las que el estado, en su capacidad de vendedor, puede asumir dicho riesgo y reducir así los costos. Es cada vez más usual precendir de suscripciones. La experiencia demuestra que la no utilización del servicio del suscriptor no

afecta negativamente la comercialización de las acciones y que las emisiones consiguieron un rendimiento económico neto más elevado de esa cuenta.

Norma

Por lo general, los gobiernos se encuentran en una mejor posición para asumir riesgos. Sin embargo, en caso de suscripción de la emisión, la EFS debe examinar sus motivos y su efecto sobre el resultado neto de la venta.

Fundamentos de la Norma

A medida que los vendedores logran una mayor experiencia en la emisión de acciones, han encontrado métodos alternativos a la suscripción que les son útiles para cotizar dichas acciones a un nivel que haga posible su venta total y la optimización del resultado neto. Tales métodos alternativos incluyen la persuasión de los inversores institucionales y de la banca para que indiquen, antes de establecer el precio de oferta, cuántas acciones podrían comprar a diferentes precios (integración de cartera). La EFS debería examinar si el vendedor ha tratado de encontrar todos los métodos posibles para evitar o por lo menos reducir el costo de suscripción, en forma coherente con la obtención de un resultado positivo de la venta, teniendo en cuenta sus objetivos.

Norma 32
Incentivos para la dirección y para los empleados

Tema

¿De qué forma debe la EFS evaluar la asignación de acciones u opciones de compra a la dirección y a los empleados como parte del proceso de emisión?

Importancia del tema

En toda privatización resulta útil obtener la cooperación de la dirección de la empresa, de sus empleados y de sus representantes gremiales. Es probable que de su buena voluntad y esfuerzo dependa en gran medida el éxito de la empresa en manos privadas. Muchos empleados sentirán temor de perder sus empleos. La asignación de una parte de las acciones, ya sea en forma gratuita o a un precio preferencial, podría constituir un incentivo para lograr dicha cooperación. Es necesario que el vendedor logre un equilibrio entre este incentivo a los empleados y la optimización del resultado de la venta para el estado, tomando en cuenta asimismo que cualquier decisión adoptada en una emisión específica podría transformarse en un precedente. Es especialmente importante asegurar que la dirección actual de la empresa no ejerza una influencia indebida sobre las decisiones relativas a las opciones de compra de acciones a asignarse al personal ejecutivo.

Norma

La EFS debe examinar qué incentivos, como la asignación de acciones en condiciones preferenciales, se han previsto para la dirección y los empleados, cómo se han equilibrado sus intereses con relación a los de otros inversores en la empresa privatizada y a los del estado, y si las condiciones de tales asignaciones

preferenciales, especialmente aquellas de las cuales se benefician los directores de la empresa, fueron anunciadas públicamente por adelantado.

Fundamentos de la Norma

Para lograr los mejores resultados de la oferta de acciones u opciones de compra, el vendedor debería equilibrar las exigencias de este aspecto en particular con la necesidad de mantener principios básicos tales como la equidad (entre los distintos grupos de empleados), la economía y la compatibilidad (entre las diferentes emisiones).

El otorgamiento de acciones o la opción de compra puede ser un tema crítico y provocar el interés y la controversia pública. Por lo tanto, es de práctica que el vendedor anuncie públicamente, antes de la oferta, cuáles serán los grupos directivos y de empleados que tendrán derecho a determinados incentivos, incluyendo la asignación de acciones (monto, valor, precio u otro incentivo). Asimismo, si bien el otorgamiento de tales opciones puede reducir la resistencia de los empleados a la privatización, un programa incorrectamente planificado puede provocar el efecto opuesto, como sucedería en caso de que fuera demasiado favorable para los cuadros directivos actuales. Por ejemplo, la dirección de la empresa debe tratar de que se apliquen estos incentivos debido a sus probables efectos positivos sobre la motivación de los empleados en el período posterior a la venta, en cuyo caso se debería considerar si el costo respectivo sería absorbido por el vendedor. La divulgación de informaciones es un factor importante para garantizar la confianza pública en el proceso. Por ello, la EFS debe controlar la ejecución de tales programas y verificar si se ha mantenido la compatibilidad entre todos sus aspectos, si se cumplieron los requisitos de conceder incentivos y si se ha preservado en términos generales el equilibrio entre los intereses de la dirección y los empleados y los de los inversores y contribuyentes.

Norma 33
Forma de atraer inversores potenciales

Tema

¿Qué elementos debe tomar la EFS en consideración al examinar la forma en que el vendedor ha atraido el interés de inversores potenciales en la compra de acciones?

Importancia del tema

El éxito de la emisión depende de que el vendedor identifique y estimule el interés por la misma entre los grupos más apropiados de inversores, teniendo en cuenta los objetivos particulares de dicha emisión. Entre los inversores potenciales se incluyen personas físicas e inversores institucionales, tanto locales como extranjeros. Sería importante identificar aquellos segmentos del mercado interno o externo que tengan el mayor interés en la emisión. Si el vendedor puede crear una tensión competitiva entre los distintos grupos de inversores potenciales, probablemente podrá vender las acciones a buen precio. En el largo plazo, el éxito dependerá de identificar correctamente aquel tipo de inversor que posiblemente mantenga la propiedad de las acciones, así como de garantizar su amplia distribución y comercialización ordenada en el mercado posterior. Asimismo,

cuanto más diversificada sea la propiedad de las acciones, mayor será probablemente el apoyo público al programa de privatización.

Norma

La EFS debe examinar el éxito alcanzado por el vendedor en la identificación del mercado para sus acciones y en la estimulación de la competencia entre los distintos grupos de inversores.

Fundamentos de la Norma

Quizás sea necesario que el vendedor considere la posibilidad de que el mercado de capital local pueda absorber la totalidad de la emisión. Si no es así, por lo menos una parte de la oferta deberá ser comercializada en el mercado internacional. Si uno de los objetivos de la emisión es ampliar, directa o indirectamente, la propiedad individual de las acciones, el vendedor deberá considerar el porcentaje a asignar de esta forma, por ejemplo mediante la utilización de acciones de libre participación o el establecimiento de condiciones especiales (como pagos por etapas) creadas para atraer inversores individuales.

En el caso de ofrecer incentivos especiales a inversores individuales, puede resultar útil prever otros posteriores (tales como la reducción en los costos del servicio suministrado por la empresa) para persuadir a los compradores de mantener la propiedad de las acciones. Pero el hecho de persuadir a personas físicas de que compren acciones puede tener el efecto opuesto en el caso de una baja en su cotización.

Ya sea que el vendedor desee o no ampliar la propiedad individual de acciones, las emisiones que han tenido éxito demuestran que para obtener el mejor precio posible es conveniente crear tensión competitiva entre los inversores institucionales e individuales. A los inversores institucionales se les puede decir, por ejemplo, que si no indican una demanda lo suficientemente agresiva durante la integración de la cartera, se asignará un número mayor de acciones a inversores individuales.

La identificación de grandes inversores corporativos puede lograrse mediante el método de venta directa, pero también es posible atraerlos a participar en la venta por acciones. La identificación de los inversores adecuados, y una amplia diseminación de las acciones, puede afectar el éxito de una emisión específica y de las subsiguientes. Es necesario que la EFS examine cuidadosamente la utilización de incentivos especiales destinados a atraer a grupos particulares de inversores.

Norma 34
Mercado minorista

Tema

¿Cómo debe la EFS evaluar la efectividad de la comercialización al por menor en una emisión de acciones?

Importancia del tema

En una emisión dirigida a inversores individuales (o mercado minorista) la eficacia de la comercialización constituye la clave para asegurar un buen precio, siendo igualmente necesaria en caso de que el vendedor haya establecido objetivos relativos a la diversificación y fortalecimiento de la propiedad accionaria.

Norma

La EFS deberá examinar si el vendedor desarrolló una estrategia para la venta de acciones a inversores individuales, si la misma fue compatible con los objetivos de la venta, y el grado de eficacia de su implementación.

Fundamentos de la Norma

Pueden existir varias razones para que los vendedores fomenten el interés entre los inversores minoristas en una venta por acciones. Entre ellas se incluyen la promoción de la propiedad individual de acciones como instrumento de reforma económica, la aceptación pública de la privatización como proceso, la expoltación de una fuente de financiamiento además del proveniente de las instituciones financieras, y la creación de un factor de tensión competitiva para la cotización de las acciones.

La formulación y registro de una estrategia constituye una buena práctica de comercialización, y la EFS debería poder determinar en qué medida dicha estrategia se ha aplicado en la práctica. El análisis de la estrategia de comercialización aplicada por el vendedor debería tomar en consideración los motivos por los que se ha orientado a la búsqueda de inversores minoristas.

Puede ser que surja un conflicto entre los objetivos del vendedor y los de la comercialización. Por ejemplo, el objetivo de fomentar la propiedad accionaria podría estar dirigido al establecimiento de un precio bajo por acción, de manera que los nuevos accionistas minoristas obtuvieran un resultado satisfactorio inmediato de su inversión. Ello estaría en conflicto con el objetivo de optimización del precio de venta. Pero la participación de inversores minoristas no significa necesariamente que el precio se vea comprometido. La demanda minorista puede fomentarse como un medio eficaz de presionar a los inversores institucionales y lograr así un precio por acción más elevado del que se obtendría en ausencia de dicha demanda. La comercialización también puede implicar el otorgamiento de incentivos a los inversores minoristas que no se encuentran disponibles para los inversores a gran escala. La EFS deberá verificar si el costo de tales incentivos se encuentra bajo control y si es razonable en relación con los objetivos de la comercialización. Por ejemplo, no sería razonable otorgar incentivos de importancia cuando el único objetivo de la promoción del interés minorista es buscar inversores privados sofisticados que se encuentren dispuestos a adquirir un gran número de acciones.

Existen normalmente limitaciones reglamentarias sobre los argumentos que pueden utilizarse frente a inversores potenciales en un proceso de venta por acciones. Es necesario que la EFS determine si el vendedor ha verificado el cumplimiento de tales disposiciones durante su campaña de comercialización.

Norma 35
Cotización de acciones

Tema

¿Cuáles son los elementos clave que debe tomar en cuenta la EFS al analizar la forma en que se cotizaron las acciones en un proceso de emisión?

Importancia del tema

Existe el riesgo de que la incertidumbre del mercado, combinada con la necesidad de garantizar el éxito de la venta, a menudo sujeta a un cronograma exigente, resulte en una subvaloración de las acciones que conduzca a una suscripción excesiva y consecuentemente a la decepción de los inversores, así como a la pérdida de resultados para el vendedor.

Norma

La EFS deberá examinar los pasos dados por el vendedor para determinar cuál será la demanda a distintos precios, y en qué medida se han aplicado los principios más adecuados al decidir el volumen de la emisión y la cotización de las acciones.

Fundamentos de la Norma

Un incremento significativo en el precio de las acciones con posterioridad a la venta, por encima de cualquier movimiento en alza general, puede reflejar la ausencia de ofertas competitivas o un elemento de subvaloración introducido por el vendedor, o ambos. En un proceso de emisión, el vendedor probablemente trate de alcanzar varios objetivos que compiten entre sí y que ejercerán influencia sobre la cotización que se decida. Por ejemplo, el vendedor puede desear optimizar los resultados económicos, pero también concluir la venta de acuerdo a un cronograma ya publicado, o tratar de ampliar y fortalecer la propiedad accionaria de inversores individuales. Sin embargo, la existencia de objetivos en conflicto no constituye una excusa para que el vendedor no trate de asegurar el mejor valor de venta de la empresa.

La experiencia ha contribuido a incrementar el éxito de los vendedores en el diseño de métodos cada vez más sofisticados para crear tensión competitiva entre inversores individuales, institucionales y extranjeros, así como en la determinación de la probable solidez de la demanda a distintos precios, conduciendo así al establecimiento de precios que permitan optimizar los resultados. Entre dichos métodos se incluye la integración de cartera, en la que las acciones se cotizan al término de su colocación en el mercado en base a las ofertas competitivas realizadas por inversores a quienes se solicita que indiquen el número de acciones que estarían dispuestos a adquirir a distintos precios. Al final del proceso, se puede determinar un precio que tome en cuenta tanto la demanda de los inversores como los movimientos generales en el mercado de valores al cierre de la emisión. Ello contrasta con la situación en que las acciones se venden a intermediarios para su ulterior venta a inversores a un precio garantizado, y en la que no existe indicación firme alguna de los inversores sobre su posible demanda a distintos precios. Bajo tales circunstancias, existe un riesgo significativo de que no sea posible optimizar el resultado económico de la venta (vea Norma 31).

Aún cuando el vendedor utilice el mejor asesoramiento y técnicas para asignar un precio a las acciones que permita optimizar el resultado, en forma compatible con los demás objetivos, puede no ser posible hacerlo con total confianza - en los casos en que, por ejemplo, no existe un mercado para tales acciones. Ese factor ha tenido una seria incidencia en la subvaloración en varias emisiones de gran volumen. En condiciones de incertidumbre, puede resultar más prudente para el vendedor vender las acciones en tramos (ver Norma 30).

Norma 36
Asignación de acciones

Tema

¿Qué elementos debe considerar la EFS al analizar la asignación de acciones a inversores por parte del vendedor?

Importancia del tema

A fin de asegurar el mejor precio posible por las acciones, el vendedor puede desear generar tensión competitiva entre los distintos grupos de inversores potenciales. Una forma en que puede hacerlo, es anunciar antes de la venta el establecimiento de políticas de asignación que impliquen una limitación de su emisión. Asimismo, el anuncio de una política de asignación de acciones a posibles inversores a largo plazo puede contribuir a crear tensión competitiva, puesto que puede reducir la percepción del riesgo de que las acciones se revendan en forma inmediata para lograr un rápido beneficio.

Si el proceso de asignación no se gestiona en forma prudente, y si la propia asignación no es considerada equitativa por los inversores en general, se corre el riesgo de deterioro de la credibilidad del vendedor, causando un impacto negativo en ventas futuras.

Norma

La EFS deberá determinar si el vendedor ha retenido su control sobre la asignación de acciones, cuáles fueron los criterios de dicha asignación, cómo los aplicó el vendedor, y si esa aplicación tuvo una base imparcial y sistemática de acuerdo con los criterios establecidos.

Fundamentos de la Norma

El vendedor debe establecer una distinción entre los tres grupos principales en un proceso de emisión: el institucional, el individual y el extranjero. La política de asignación dependerá de los objetivos de la venta. Por ejemplo, la venta a inversores individuales de una parte significativa de las acciones correspondientes a privatizaciones de gran magnitud puede constituir un aspecto clave de la política gubernamental orientada a la diversificación de la propiedad accionaria. La atracción de inversores individuales puede ser una característica esencial de una emisión de gran volumen, destinada a estimular ofertas realistas por parte de inversores institucionales (tensión competitiva). Los vendedores tratarán de lograr que se produzca un exceso de suscripción de la oferta para asegurar el mejor precio posible.

Bajo tales circunstancias, algunos inversores no podrán adquirir la totalidad, o quizás ninguna, de las acciones por las que han ofertado, y será necesario que los vendedores establezcan claramente su política de asignación antes de la venta para garantizar que los inversores comprendan sobre qué bases se asignan las acciones.

Norma 37
Estabilización del mercado

Tema

¿Qué elementos debe considerar la EFS si decide examinar las disposiciones que se han adoptado para estabilizar el precio de mercado de las nuevas acciones con posterioridad a su emisión o a una venta secundaria?

Importancia del tema

A menos que el vendedor pueda convencer al mercado de que no es probable que los precios caigan luego de una emisión o una venta secundaria de acciones, resultará difícil optimizar el precio de venta.

Norma

La EFS debe establecer el resultado de las actividades de estabilización del mercado y la atención prestada por el vendedor a las distintas posibilidades disponibles de estabilización del mercado compatibles con las normas que regulan dicho mercado, y de qué forma se financió el comercio con fines de estabilización y de qué forma se repartieron los riesgos y las ganancias/pérdidas del comercio.

Fundamentos de la Norma

Las medidas para la estabilización del mercado han sido adoptadas en ventas considerables de accinoes, incluyendo ofertas públicas globales en conjunto con instrumentos tales como la integración de cartera (veáse Norma 33). Ya que los inversores en empresas - muchas de ellas de gran importancia para la economía - en pago por su oferta de un precio más alto por las acciones de lo que hubieran ofrecido en otro caso, desean contar con algún tipo de garantía de que no se producirá una baja en el mercado posterior inmediato.

Aunque el riesgo de que la diversificación de la venta conduzca a una caída en el precio de las acciones luego de una privatización puede reducirse colocando acciones entre inversores a largo plazo, se puede proporcionar a los inversores una garantía adicional de estabilidad en el mercado posterior mediante medidas que permitan al vendedor o su agente adquirir en el mercado de valores una parte de las nuevas acciones al precio cotizado por el vendedor durante un período de tiempo específico con posterioridad a la venta. Por supuesto, dichas medidas deben cumplir con las exigencias del mercado de valores local y de tipo legal, a fin de asegurar que el vendedor pueda evitar el riesgo de ser acusado de manipulación del mercado. Estas medidas han tenido un resultado razonablemente positivo en varias ventas importantes de acciones, y han contribuido a asegurar la obtención de un buen precio por las mismas. Sin embargo, en un caso los

vendedores se quedaron con alguno de las acciones previstas para la venta lo que redujo los beneficios inmediatos de la venta pero posteriormente lograron vender las acciones con un beneficio considerable.

Los mecanismos de estabilización ofrecen toda una serie de opciones. Por ejemplo, la institución que maneja la venta en nombre del vendedor (conocido como coordinador global) en algunas ocasiones en coordinación con el consorcio de intermediarios financieros que dirige, puede tratar de apoyar el precio de la emisión en el mercado posterior en contraprestación de un porcentaje de la oferta. Otro ejemplo podría ser el caso en el cual el coordinador global tiene el derecho pero no la obligación de comprar acciones del vendedor al precio de la oferta durante aproximadamente 30 días posteriores a la asignación de las acciones.

Sección 8: Costos de venta
Norma 38
Designación de contratistas externos

Tema

¿Qué factores costo/beneficio debe tomar en cuenta la EFS al evaluar la designación de asesores/contratistas externos por parte del vendedor?

Importancia del tema

Al llevar a cabo la venta, los vendedores probablemente requerirán asesoramiento externo especializado. Es posible que este asesoramiento resulte costoso, tanto en términos absolutos como en porcentaje del producto de la venta. La lista de asesores puede ser extensa e incluir asesores financieros de primera línea, asesores legales, banqueros, contadores, coordinadores globales para ofertas de acciones de gran volumen, editores y especialistas en comercialización. Por lo tanto, los vendedores deben especificar claramente el tipo de asesoramiento externo que necesitan e incluir dicha especificación en el correspondiente contrato. A los efectos de obtener el mejor rendimiento posible y poder demostrar que el contratista fue seleccionado en una forma correcta, será conveniente que el vendedor realice dicha selección mediante un proceso competitivo.

Norma

La EFS debe evaluar el grado de exactitud con que el vendedor ha determinado su necesidad de asesoramiento externo por parte de contratistas especializados, y si ha seleccionado a los mismos en un proceso competitivo, tomando en cuenta tanto el precio como la calidad.

En los casos en que no se haya producido competencia alguna, o en que la misma haya sido restringida, la EFS debe determinar si el vendedor ha establecido bases excepcionales de rendimiento que justifiquen no haber realizado las designaciones en forma competitiva.

Fundamentos de la Norma

Por lo general, es de buena práctica seleccionar los contratistas externos en base a un proceso competitivo. Una competencia eficaz ejercerá presión sobre los expertos externos para que presenten un costo mínimo. También es probable que ello conduzca a los asesores externos potenciales a concentrarse en identificar la mejor forma de cumplir con los objetivos de la venta, permitiendo así a los vendedores analizar en profundidad su comprensión de tales necesidades y depurar sus decisiones en materia de designación. Un proceso competitivo puede proteger a los vendedores contra acusaciones de favoritismo en las designaciones. Hubo un caso en que se otorgaron sin competencia previa contratos por consultoría por un monto equivalente a US$ 6 millones a una firma de la que había sido socio principal uno de los directores de la empresa vendedora. Sin embargo, en caso de que las designaciones sin competencia sean inevitables, los vendedores deberían estar en condiciones de demostrar como han tratado de mitigar las desventajas, particularmente en lo relativo a las negociaciones de precios.

En general, resultará beneficioso para los vendedores investigar sus necesidades en profundidad conjuntamente con una amplia gama de asesores potenciales, antes de llegar a la designación. Las principales ventajas surgen frecuentemente en aquellas ventas en las que la capacidad financiera, legal y comercial de alto nivel de calidad ha causado un impacto positivo en el resultado económico, o donde existen aspectos técnicos complejos que deben resolverse al colocar la empresa en el mercado.

Al evaluar la calidad del asesoramiento ofrecido, los vendedores examinarán los antecedentes de los contratistas potenciales, incluyendo su conocimiento sobre los procesos de venta que correspondan, y si han desarrollado con éxito técnicas apropiadas de venta con resultados positivos para los vendedores. Ello puede ser de particular importancia en lo que se refiere a la selección de asesores financieros de primera línea; por ejemplo, ¿han vendido con éxito empresas a inversores potenciales a buen precio, y han minimizado los incentivos y otros costos, tales como comisiones, impresión y publicidad?

Norma 39
Establecimiento y control de presupuestos para contratistas externos

Tema

¿Cómo evaluarán las EFS si un vendedor ha elaborado un presupuesto adecuado y controlado los costos de los contratistas externos?

Importancia del tema

Las privatizaciones, y en particular las emisiones de acciones de gran volumen y las ventas directas complejas, probablemente exigirán una planificación coordinada y una gestión de proyecto disciplinada por parte de los vendedores y sus asesores externos. Pueden surgir problemas imprevistos que requieran modificar los planes, conduciendo a un incremento en los costos. Luego de haber seleccionado a los contratistas externos y acordado una estrategia de ventas, será necesario que los vendedores administren los costos de implementación de dicha estrategia en base a sólidos procedimientos de control presupuestal.

Norma

La EFS deberá evaluar si el vendedor ha establecido presupuestos contractuales adecuados basados en una cuidadosa planificación, si ha comparado los resultados con los presupuestos de acuerdo al progreso alcanzado en procura de los objetivos de la venta, si ha negociado con éxito con los asesores externos con respecto a cualquier modificación introducida en los presupuestos como consecuencia de hechos imprevistos, y si se ha asegurado de que cualquier aspecto especial, como los pagos por resultados a asesores financieros, reflejen el rendimiento esperado.

Fundamentos de la Norma

Los costos de asesoría pueden ser sustanciales, exigiendo una administración y control eficaces por parte de los vendedores para garantizar que responden al rendimiento previsto.

Por lo tanto, los respectivos presupuestos deberían establecer bases que hagan clara referencia a los acuerdos celebrados con los contratistas y a los planes de trabajo. Hubo un caso en que el vendedor incurrió en costos sustancialmente superiores a los presupuestados debido a que la información suministrada a los contadores adolecía de serias deficiencias, y estos debieron trabajar mucho más de lo previsto. Los pagos a los contratistas deberían estar de acuerdo con los compromisos contractuales y basarse en tarifas aprobadas en el momento de la designación. Los pagos deberían tomar en cuenta cualquier tipo de acuerdo especial, como los relativos a las variaciones contractuales producidas por acontecimientos imprevistos. Los resultados deberían ser periódicamente comparados con el presupuesto por una persona designada a tales efectos.

Los vendedores no siempre asignan una prioridad suficiente al control de los costos contractuales. Ello sucede frecuentemente cuando al contratista se le paga por hora, o por día, sin prever limitación alguna sobre la remuneración total. Ello incrementa el riesgo de gastos no previstos, que frecuentemente se originan en la falta de una cuidadosa revisión de los presupuestos. La EFS deberá verificar si en el resultado final los pagos al contratista exceden las expectativas iniciales. Ello puede poner en tela de juicio la eficiencia del presupuesto y la solidez de las medidas adoptadas por el vendedor para controlar los costos del contratista. Cuando el contratista solicita pagos más elevados de lo previsto, la EFS deberá verificar si el vendedor ha intentado minimizar los pagos adicionales, mediante, por ejemplo, la negociación de tarifas más bajas o de un límite de remuneración durante el período contractual.

En ocasiones los contratos celebrados con asesores financieros establecen pagos por resultados al momento de finalizarse la venta. Debe prestarse particular atención a aquellos casos en que el pago por resultados se basa en el monto en el que los resultados de la privatización superan la valoración de referencia, especialmente cuando esta última fue establecida por los mismos asesores financieros. En tal caso, la EFS deberá verificar si el vendedor ha hecho validar dicha valoración de referencia en forma independiente por un experto reconocido.

Norma 40
Metodologías para la cuantificación de los costos globales

¿De qué forma la EFS podrá cuantificar e informar sobre los costos en que ha incurrido el vendedor al llevar a cabo la privatización?

Importancia del tema

Los costos en que incurre el vendedor al emprender una privatización pueden equivaler a una proporción considerable de los resultados económicosbrutos de la venta, y deben ser controlados por él en su calidad de responsable. Si los métodos empleados por la EFS para evaluar los costos de una privatización no son confiables y comparables, no se podrá estimar la incidencia financiera de los distintos cursos de acción con una exactitud razonable. La EFS debe proporcionar información confiable y transparente sobre los costos en que ha incurrido el vendedor en la privatización, lo cual es importante para:

- la contabilidad corriente, dado que habrá tantos posibles beneficiarios interesados en la evaluación que la EFS pueda realizar sobre la gestión del vendedor en la venta de activos que frecuentemente poseen un alto perfil e importancia económica;
- la formulación de la futura política pública, por ejemplo, para determinar si puede esperarse que privatizaciones futuras produzcan el resultado financiero esperado de acuerdo a los costos de venta generados;
- la futura gestión de procesos de venta, por ejemplo, mediante la revisión del volumen de las comisiones de venta internacionales sobre las ofertas públicas iniciales;
- la seguridad de que los costos de venta fueron razonables en comparación con el nivel de resultados económicos y
- la posibilidad de evaluar los resultados de la venta por lo que se refiera a los beneficios cuantificables y no-cuantificables.

Norma

La EFS debe tratar de identificar, analizar e informar sobre aquellos costos que son directamente imputables al proceso real de venta.

Fundamentos de la Norma

Normalmente se espera que la EFS informe sobre los recursos públicos utilizados para facilitar la venta y que sugiera mejoras en los procesos administrativos para optimizar el beneficio total neto de futuras ventas. Un elemento esencial es la aplicación por la EFS de una metodología de costos apropiada. Sin embargo, la identificación de los costos directamente imputables a la venta rara vez es una tarea sencilla. Frecuentemente se exige a la EFS que emita juicios cualitativos, teniendo en cuenta los problemas derivados de la distinción entre los costos reales de venta y otras formas de egresos vinculados, por ejemplo, a la reestructuración de la empresa. Pero si los costos de la privatización no pueden ser identificados con exactitud, ello puede limitar la capacidad de la EFS para determinar si se han alcanzado los principales objetivos de la venta.

Al realizar su análisis, la EFS debe considerar: la relación entre los distintos tipos de costos implicados en la venta, incluyendo cualquier costo vinculado a la reestructuración; el establecimiento de criterios para determinar si los costos son directamente imputables a una venta determinada, por ejemplo, el pago por resultados a los asesores del vendedor; la evaluación de todos los costos conexos vinculados con el proceso de venta para determinar si los que no pueden ser imputados a una actividad específica pueden ser asignados al proceso en su conjunto; el cálculo y la comparación de los costos de venta con los resultados económicos de la venta, y la consideración de si el nivel de costos refleja el rendimiento previsto, comparándolo con el costo de otras opciones, por ejemplo, no emprender acción alguna o cerrar la empresa.

Glosario

Activos	Cualquier propiedad, física o de otro tipo, incluso intelectual, perteneciente a una empresa.
Apertura comercial	Proceso por el que se da a una empresa estatal una mayor orientación al mercado, aunque permanezca total o parcialmente en el sector público.
Asignación	Método por el que las acciones se distribuyen entre inversores de una emisión o venta secundaria de acciones
Auditoría de resultados	Examen independiente de la economía, eficiencia y eficacia que ha demostrado la institución auditada en sus actividades.
Capital social	Parte del capital de la empresa que pertenece a sus accionistas.
Comercialización	Proceso por el que el vendedor atrae el interés del oferente/inversor en la venta.
Compra por la dirección	Venta de la empresa a su dirección y/o empleados, dándoles el control de la futura administración.
Conducción corporativa	Sistema de operación de las empresas, incluyendo la responsabilidad de sus directivos de garantizar su administración apropiada y honesta.
Contribuyente	El ciudadano de un país cuyas contribuciones se invirtieron en una empresa en propiedad estatal
Coordinadores globales	Instituciones financieras que coordinan la comercialización de una oferta accionaria a nivel internacional.
Cupón	Documento que puede ser permutado por las acciones de una empresa privatizada, ya sea en transacción directa con la empresa o con el fondo depositario de tales acciones.
Economía de mercado	Economía en la que las corporaciones privadas tienen la propiedad de un mayor número que el estado de elementos clave en los sectores financiero e industrial.
Economía dirigida	Economía en la que los intereses financieros e industriales más importantes se encuentran controlados por el estado.
Emisión de acciones	Venta a personas físicas, instituciones financieras o empresas del sector privado de acciones que pueden ser luego comercializadas en el mercado.

Empresa	Empresa, compañía privada, sociedad o persona física que desarrolla actividades comerciales o industriales.
Estabilización del mercado	Proceso en el cual durante un periodo fijo y posterior a la emisión de acciones o venta secundaria de acciones el gobierno respalda el precio de la emisión.
Factor de descuento	Medio de calcular el valor actual de costos e ingresos futuros.
Garantías	Disposiciones en un acuerdo de venta por las que el vendedor ofrece al comprador determinadas garantías con respecto a la empresa que se vende.
Gestión residual	Gestión de todas las obligaciones y responsabilidades del estado que queden pendientes luego de la venta de la empresa.
Indemnizaciones	Condiciones de venta por las que un vendedor acuerda pagar los costos en que incurra el comprador en caso de producirse determinadas circunstancias.
Integración de cartera	Indicación de los inversores del número de acciones que están dispuestos a adquirir a distintos precios.
Intermediarios	Agentes, tanto corporativos como individuales, que representan los intereses y actúan por cuenta de inversores individuales en empresas privatizadas
Mercado de capital	Un mercado a través del cual se obtiene financiación para inversiones, por ejemplo, en la bolsa de valores. Un oferente potencial a menudo necesitará respaldo financiero en un mercado de capital antes de presentar una oferta importante en una privatización.
Mercado minorista	Mercado para inversores indidivuales en una nueva emisión.
Mercado posterior	Período que sigue al comienzo de la negociación de las nuevas acciones en el mercado de valores.
Obligaciones	Costos en los que puede incurrirse luego de la venta, transferibles al comprador o asumidos por el estado.
Oferente preferencial	Oferente seleccionado por el vendedor como comprador potencial de la empresa, sujeto a la conclusión de las negociaciones y acuerdos legales.
Pagos por resultados	Honorarios cobrados por asesores, cuyo nivel depende del buen término de la transacción.
Prima	Valor de las nuevas acciones en el mercado de valores, por encima de su precio de emisión.
Privatización	Transferencia por el gobierno central o local de la propiedad de una empresa y sus activos, del estado al

	sector privado.
Privatización masiva	Las disposiciones difieren entre los distintos países, de manera que no existe una definición única. Sin embargo, en términos generales, el término se refiere a un programa de privatización amplia, que puede incluir la participación generalizada del público como inversor, y a menudo forma parte de una rápida transición de una economía dirigida a una economía más orientada al mercado.
Reducción	Reducción en las necesidades de personal de una empresa que puede resultar de una privatización por varios motivos, por ejemplo, en respuesta a presiones competitivas o para incrementar la rentabilidad de la empresa para sus nuevos propietarios mediante la reducción de costos.
Reestructuración	Proceso por el que el vendedor prepara la empresa para su venta.
Regulación	Sistema por el que el estado ejerce algún tipo de control o influencia, por ejemplo, el poder de operar en monopolio, ya sea en forma directa o a través de un organismo público muy cercano al gobierno.
Reintegro	Disposiciones contenidas en las condiciones de la venta, habitualmente de duración limitada, que permiten al vendedor recibir bajo ciertas circunstancias un porcentaje de cualquier beneficio posterior logrado por el comprador a partir de la venta -por ejemplo, como resultado de la enajenación o supuesta enajenación de terrenos ociosos u otros activos, o en caso de que el comprador venda la empresa.
Subasta	Venta pública en que las empresas se venden al mejor postor.
Suscriptores	Instituciones financieras que, por el pago de una comisión, aceptan por adelantado comprar las acciones que no se vendan en una nueva emisión.
Tensión competitiva	Proceso en el que la existencia de dos o más ofertas competitivas puede conducir al vendedor a lograr resultados económicos más elevados.
Tercerización	Proceso, que ocurra generalmente después de un concurso, y por el cual en lugar de continuar suministrando un servicio por sí mismo, una institución pública paga a un proveedor privado para hacerlo.
Valoración de referencia	Valoración previa a la venta de una empresa,

	elaborada por, o por cuenta del vendedor.
Vendedor	La persona jurídica que representa al estado, propietario de la empresa cuya privatización está sujeta a auditoría.
Venta directa	Venta directa de una empresa estatal a otra empresa. Incluye joint ventures y ventas parciales.
Venta por tramos	Venta parcial de una empresa por emisión de acciones.
Verificación	Proceso por el que los oferentes verifican si los hechos y presunciones al momento de sus ofertas resultan exactos al momento de completarse la venta.

ISSAI 5220

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Lineamientos para la Mejor Práctica en la Auditoría de Financiamiento Público/Privado y Concesiones

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 •E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Introducción ***2-7***

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directrices 1 a 4 *8-12*

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directrices 5 a 14 *13-22*

Sección 3: Gestión del proyecto

Directrices 15 a 27 *23-36*

Sección 4: Licitación

Directrices 28 a 30 *37-40*

Sección 5: El contrato adecuado

Directrices 31 a 35 *41-46*

Sección 6: La fase operativa

Directrices 36 a 43 *47-54*

Glosario *55-56*

Introducción

Antecedentes

Siguiendo una decisión tomada por el XIV INCOSAI en Washington en 1992, el Grupo de Trabajo INTOSAI sobre la Auditoría de la Privatización fue formalmente establecido por la Junta Gobernante en mayo de 1993 bajo la Presidencia de Sir John Bourn, Presidente de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido. Desde la inauguración del Grupo de Trabajo, sus competencias se han expandido por las áreas asociadas de auditoría de regulación económica y Asociaciones Públicas / Privadas [1].

Los miembros que conforman el Grupo de Trabajo representan a las EFS de 42 países:

Albania	Estonia	Paraguay
Antigua y Barbuda	Francia	Perú
Argentina	Alemania	Polonia
Australia	Hungría	Rumanía
Austria	India	Federación Rusa
Bahamas	Israel	Arabia Saudí
Bangladesh	Letonia	Eslovaquia
Brasil	Lituania	Eslovenia
Bulgaria	México	Turquía
Chile	Marruecos	Reino Unido (Presidente)
República Checa	Nueva Zelanda	Uruguay
Ecuador	Noruega	Venezuela
Egipto	Omán	Yemen
El Salvador	Papua Nueva Guinea	Zambia

En los últimos años los gobiernos han experimentado con una variedad de formas de trabajo donde el sector público y el privado pueden unirse para obtener una mayor relación calidad-precio para el contribuyente al ofrecer los servicios públicos. Las ventajas proceden de la creación de una estructura en la que la relación calidad-precio se optimiza, a través de capacidades de innovación y gestión de las finanzas del sector privado, de las sinergias de la unión de diseño, construcción y funcionamiento; de la re-ingeniería, de la asignación eficaz del riesgo, y del enfoque de vida total y servicio total de la prestación de servicios.

En 1998, el XIV INCOSAI invitó al Grupo de Trabajo a desarrollar una guía sobre las auditorías de estas asociaciones público/privadas, el enfoque de la financiación pública/privada y de las concesiones. Las directrices resultantes se publicaron en

[1] El conjunto completo de directrices comprende la mejor práctica para la auditoría de Privatizaciones, de Regulación Económica y de Financiación Pública / Privada. Estas directrices pueden encontrarse en el sitio web del Grupo de Trabajo http://www.nao.org.uk/INTOSAI/wgap/home.htm

octubre de 2001, y desde entonces las EFS implicadas en la auditoría de estos contratos las han estado utilizando. En el XVIII INCOSAI de 2004, las competencias revisadas del Grupo de Trabajo incluyeron el requisito de ajustar las directrices existentes a la luz de la experiencia. En la reunión anual del Grupo de Trabajo en Londres en 2006, los miembros se concentraron en revisar el financiamiento público/privado y las directrices acerca de las concesiones para el XIX INCOSAI en 2007.

El enfoque de financiamiento mixto y concesiones representa una divergencia con respecto a la procuración tradicional de activos en donde el sector público paga por la construcción o desarrollo de un activo y luego realiza acuerdos por separado para el mantenimiento y operación continua de este activo. También difiere del recurso a proveedores externos que simplemente implica la provisión de servicios. En cambio, el enfoque de financiamiento mixto y concesiones implica la provisión de servicios al sector público por parte del sector privado que también asume responsabilidad por la construcción/desarrollo y financiación de cualquier activo necesario para proveer los servicios requeridos. Asimismo, los servicios provistos pueden extenderse más allá de aquellos servicios de apoyo que, tradicionalmente, el sector privado ha suministrado al sector público como por ejemplo mantenimiento de edificios, hasta servicios cuyo suministro había sido, en el pasado, responsabilidad del mismo sector público, como por ejemplo la provisión de cárceles, hospitales y escuelas.

Así, los contratos de financiamientos públicos/privados y de concesiones involucran en general a clientes del sector público que especifican servicios que desean obtener y, a través de las competencias, seleccionan prestadores del sector privado para que los provean. De manera alternativa, éstos pueden implicar la adjudicación de una concesión a algún prestador del sector privado que luego cobra al público en general por el uso que ellos hacen de los servicios prestados. Algunas veces el sector privado necesitará construir nuevos activos físicos, como edificios, con el fin de proveer servicios. Y otras veces existen activos del sector público que pueden ser transferidos o alquilados al prestador del sector privado para permitirle a éste prestar el servicio correspondiente.

Tal como se mencionó anteriormente, este enfoque de prestación de servicios puede ofrecer la perspectiva de una mejor relación calidad-precio que los métodos tradicionales de financiamiento público. Es, sin embargo, tanto más nuevo como más complicado que los métodos tradicionales y trae aparejados nuevos escollos y riesgos para la relación calidad-precio. Todo esto significa que asegurar los beneficios potenciales del enfoque de financiamiento público/privado y de concesiones requiere de nuevas habilidades por parte del sector público.

Dado que el enfoque sobre la financiación pública y privada y la concesión ha madurado, cada vez son más los contratos que entran en su fase operativa. Por ello, se ha ampliado la importancia de examinar los acuerdos, desde los aspectos que surgen al procurar y negociar acuerdos, hasta incluir aquéllos que surgen durante la vida del contrato. En concreto, los responsables de la gestión de contratos en operación deben reconocer la importancia de responder a los cambios. Esto incluye la flexibilidad en el contrato para sobrellevar los cambios tecnológicos y de servicios que pueden facilitarse, así como asegurar que el sector público mantenga un equipo experimentado y bien informado para gestionar el contrato durante su ciclo de vida. También existe la necesidad de contar con las estructuras de gobierno adecuadas, la importancia de la

revisión regular del valor para los juicios de calidad-precio, y el asegurarse de que el gasto en el contrato quede registrado de manera correcta.

El propósito de estas directrices es el de ofrecer un marco de trabajo lógico para las EFS que desean auditar estos acuerdos para establecer si el sector público ha obtenido el mejor acuerdo posible para el contribuyente. Las directrices desean cubrir todos los temas potencialmente involucrados en esos acuerdos, aunque no todas serán relevantes para cada caso y la EFS puede no tener el poder necesario para seguir cada una por completo. El Grupo de Trabajo reconoce que el enfoque del financiamiento público/privado y la concesión todavía resultará novedoso para algunos países, y por tanto para algunas EFS. A la inversa, algunos países cuentan ahora con varios años de experiencia en este enfoque y los enfoques de la auditoría se habrán desarrollado en respuesta a un mercado maduro. Por esta razón, las directrices necesitarán aplicarse al contexto del país. Ninguno de los aspectos tratados en las directrices es directo; todos ellos necesitan que la EFS esté bien informada y equilibrada a la hora de realizar juicios. Cada directriz, por lo tanto, ha sido diseñada en un formato tal que recalca el razonamiento y las experiencias que lo sostienen. A este fin, cada directriz consta de dos partes:

la directriz en sí misma, y

las razones para la directriz.

Las directrices: Resumen

Estas directrices, así como la Guía Complementaria, que ofrece consejos más detallados sobre cómo seguir las directrices, se encuentran disponibles en la página web del Grupo de Trabajo**:** www.nao.gov.uk/intosai/wgap

Éstas se encuentran agrupadas en cinco secciones.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Si la EFS desea llevar a cabo auditorías de gestión bien concebidas, que lleven a recomendaciones valiosas y al desarrollo de prácticas adecuadas, necesita determinar sus competencias para examinar los contratos de financiamiento público/privado y de concesiones y planificar sus auditorías minuciosamente. También necesitará acceder a una gama de habilidades especializadas.

Directrices

1. Responsabilidades de la EFS
2. Adquisición de las habilidades necesarias
3. Participación de la EFS
4. Planificación de la auditoría

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Esta sección cubre la evaluación de la EFS acerca de la manera en que una organización procuradora decidió el alcance de un acuerdo de financiamiento público/privado y de concesiones. Al revisar este tema, la EFS necesitará entender con claridad cómo la organización eligió este proyecto antes que otros posibles usos de sus recursos y cuáles eran sus objetivos al hacer esto. La EFS necesitará también examinar cómo la organización estructuró el proyecto para satisfacer sus necesidades y el rol que tuvo el análisis de la organización de las capacidades del sector privado para moldear esta estructura.

Directrices

5. Selección del proyecto
6. Definición de los requisitos del proyecto
7. Capacidades del sector privado
8. Evaluación de beneficios potenciales
9. Objetivos de política más amplios
10. Selección de la forma más conveniente de asociación
11. Innovación
12. Evaluación del riesgo
13. Capacidad de financiamiento y potencial relación calidad-precio
14. Perfil del estudio de caso

Sección 3: Gestión del proyecto

Esta sección cubre la evaluación de la EFS acerca de la manera en que una organización procuradora gestionó el proceso de otorgamiento de un contrato de financiamiento público/privado y concesión. La EFS necesitará examinar si la organización estableció un equipo con la experiencia y las habilidades necesarias, con responsabilidad para desarrollar el proyecto con éxito y si estableció un correcto sistema de control de coste. La EFS también necesitará revisar la planificación que la organización siguió para asegurarse de que hubo una competencia efectiva para el otorgamiento del contrato y de que cualquier acuerdo tomado ofrecía una relación calidad-precio aceptable.

Directrices

15. Equipo de proyecto
16. Estudio de mercado
17. Temas contractuales
18. Estrategia de licitación
19. Calendario del proyecto

20. Comparación de costes y beneficios
21. Lista de ofertas
22. Especificación de los requisitos
23. Mantenimiento de la competencia
24. Revisiones regulares
25. Presupuestos para los costes del proyecto
26. Designación de consultores
27. Administración de costes

Sección 4: Licitación

Esta sección cubre el examen de las EFS de cómo una organización procuradora seleccionó un socio del sector privado y luego negoció el contrato final con él. La EFS necesitará examinar si la organización ha evaluado bien todos los aspectos de las ofertas recibidas, tales como la asignación de riesgo entre ella misma y el sector privado y el precio establecido, y luego elegido como oferente preferido al ofrecer el mejor valor.

Directrices

28. Propuestas del oferente
29. Evaluación del oferente
30. Elección del oferente

Sección 5: El contrato adecuado

Esta sección cubre la evaluación de la EFS acerca de la manera en que una organización procuradora, antes de comprometerse mediante la firma del contrato, de que el acuerdo era el adecuado. La EFS necesitará también revisar las negociaciones entre la organización y su oferente preferido para identificar los efectos que causaron los cambios acordados en estas negociaciones en la relación calidad-precio de la negociación. La EFS también tendrá que comprobar que el acuerdo cumpliese los objetivos, fuese evaluada frente a las alternativas, que asegure el servicio y que sea asequible.

Directrices

31. Cambios durante las negociaciones con el oferente seleccionado
32. Logro de los objetivos
33. Evaluación de alternativas
34. Asegurar la prestación del servicio
35. Confirmación de la capacidad de financiación

Sección 6: La fase operativa

Esta última sección cubre la evaluación de la EFS acerca de la manera en que una organización procuradora gestionó el contrato, una vez firmado. Para ello, la EFS tendrá que examinar qué pasos dio el organismo auditado para asegurarse de que todo activo entregado mediante un contrato fuese adecuado para el propósito deseado, y que el suministro del servicio continúe cumpliendo los requisitos del sector público. También necesitará confirmar que el acuerdo siga manteniendo una relación calidad-precio aceptable, se dé cuentas al respecto y disponga de los acuerdos gubernamentales adecuados. La EFS necesitará también revisar la forma en que el organismo auditado administró los cambios y la asignación de riesgos entre él y el contratista y la forma en que, en caso de que se aplique, el organismo administró su terminación de contrato.

Directrices

36. ¿Es el activo adecuado para el propósito?
37. El suministro del servicio está a la altura del negocio
38. El acuerdo sigue manteniendo una buena relación calidad-precio
39. Se mantienen unas estructuras de relación y gobierno adecuadas
40. Se cuenta con un buen equipo de gestión del contrato
41. Se mantiene la asignación apropiada del riesgo
42. El tratamiento contable es apropiado
43. Administración del vencimiento del contrato

Conclusión

Aunque ahora está bien establecido el enfoque sobre el financiamiento público/privado y de concesión en algunos países, todavía es necesario un desarrollo sustancial en otros. La correcta puesta en práctica en la implementación con éxito de estos proyectos ha evolucionado desde entonces, y lo continuará haciendo en adelante. Por tanto, las directrices propuestas deberían considerarse como sugerencias y consejos, presentados en vista de la experiencia adquirida hasta el momento. No son leyes o procedimientos establecidos que cada EFS deba aplicar a cada estudio en su totalidad. Su propósito es esencialmente ofrecer una guía para asegurar que una auditoría referente a esos acuerdos siga un enfoque profesional y estructurado e identifique enseñanzas útiles para futuros acuerdos. Creemos, sin embargo, que muchos de los temas tocados permanecerán probablemente como válidos y relevantes, independientemente del desarrollo futuro del enfoque sobre el financiamiento público/privado y de concesiones.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directriz 1

Responsabilidades de la EFS

Directriz

La EFS debería identificar cuáles son sus responsabilidades de auditoría en relación con proyectos de concesiones y financiamiento mixto y decidir cómo llevarlas a cabo.

Razones para la directriz

En casi todos los países la responsabilidad de auditar las agencias estatales que otorgan contratos de financiamiento público/privado y concesiones, pertenece a la EFS. Estos contratos pueden, sin embargo, ser otorgados por un gobierno local o regional. Los contratos firmados por estos entes pueden o no caer dentro de la competencia de la EFS, dependiendo del esquema de control de cada país. En cualquier caso, la EFS necesita aclarar responsabilidades en la concesión de los contratos y cuál es la competencia de la EFS para examinar el acuerdo.

El uso de una compañía privada para financiar y entregar un activo, y a continuación facilitar otros servicios asociados, significa que habrá que mantener un exhaustivo registro de las entregas y el rendimiento por parte de la empresa privada, y no necesariamente por parte de la agencia pública otorgante. La EFS debe, por tanto, tener muy claro qué derechos de acceso tiene a una compañía privada con un proyecto público/privado.

En la esfera del financiamiento público/privado y de las concesiones, puede ser especialmente importante que las agencias estatales que otorgan tales contratos muestren un juicio y criterio bien informados. Las responsabilidades de la EFS no deben llevar a que ésta reemplace el criterio de la entidad auditada por su propio criterio. Al contrario, el objetivo de la EFS debe ser el de alentar a las entidades auditadas a ejercer su propio criterio de forma razonable y sabia. Al hacerlo, la EFS puede basarse en lecciones extraídas del examen de auditoría de otros casos en que agencias estatales hayan ejercido su propio criterio.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directriz 2

Adquisición de las habilidades necesarias

Directriz

La EFS debería identificar y asegurar las habilidades internas esenciales que necesita para llevar a cabo estudios creíbles y fiables de proyectos de financiamiento mixto y de concesiones, y complementar estas habilidades con el apoyo externo de expertos cuando sea necesario.

Razones para la directriz

La característica que define a los proyectos de financiamiento público/privado y de concesiones es que las entidades del sector privado se involucran íntimamente en la prestación de los servicios comisionados por el Estado: un enfoque del sector privado a un problema del sector público. Para proporcionar el grado de búsqueda de seguridad al Parlamento y al público sobre la relación calidad-precio de tales acuerdos, la EFS probablemente necesitará un manejo de habilidades más amplio del que normalmente desarrolla en la auditoría de un proyecto puramente público.

Por ello, además de las habilidades de auditoría del rendimiento más usuales exigidas para revisar cualquier actividad compleja o de alto riesgo o habilidades específicas relacionadas con el activo y/o el servicio que se trate, es posible que la EFS necesite reclutar más personal o hacer uso de consultores especializados en áreas específicas relacionadas con el uso del financiamiento privado. En concreto, las habilidades y el conocimiento técnico asociado con el uso del financiamiento del proyecto resultan especialmente importantes, ya que una proporción considerable de proyectos públicos/privados se establece utilizando estructuras de financiamiento de proyectos.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directriz 3

Participación de la EFS

Directriz

La EFS debería examinar la adquisición de un acuerdo de financiamiento público/privado y de concesión tan pronto como resulte factible una vez otorgado el contrato, y debería también considerar el examen del proyecto nuevamente cuando se encuentre en su fase operativa y el concesionario/contratista esté prestando los servicios contratados.

Razones para la directriz

La EFS se enfrenta a un dilema cuando revisa los acuerdos de financiamiento mixto y concesiones en lo que respecta a la realización del examen. En muchos casos el acuerdo determina que el sector privado proveerá servicios a lo largo de muchos años, incluso décadas.
Por ello será posible juzgar si el acuerdo ha logrado obtener una relación calidad-precio aceptable sólo al final del contrato en cuestión.
Sin embargo, este plazo es muy largo si se busca aprender la lección para mejorar los siguientes contratos e incluso el proyecto examinado. La necesidad de demostrar responsabilidad también requiere que estos acuerdos sean examinados preferiblemente antes que después, llegado un punto en que se pueda llegar a conclusiones significativas. La EFS debería por ello examinar los acuerdos de financiamiento mixto y concesiones antes del fin del contrato.

Una buena etapa para examinar por primera vez estos proyectos puede ser poco después de que el contrato haya sido firmado. Examinar el acuerdo después de la firma de los contratos también tiene la ventaja de que los términos del acuerdo sean fijos -antes pueden estar constantemente cambiando como parte de la renegociación- y la EFS tiene la oportunidad de pronunciarse sobre hasta qué punto el acuerdo cumplirá los requisitos de la autoridad pública.

En ciertas circunstancias, sin embargo, y donde esto es constitucionalmente permisible, puede ser necesario o deseable que la EFS examine el acuerdo antes de que el contrato sea otorgado; por ejemplo si se expresan preocupaciones sobre la integridad o la probabilidad de una relación calidad-precio aceptable del proceso de adquisición. Además, algunas EFS tienen la responsabilidad legal de examinar los modelos financieros (esto es, los comparadores del sector público) que se utilizan para justificar una adquisición a través de la vía de la financiación pública/privada anterior a la firma de cualquier contrato. La evaluación de un acuerdo en esta fase tiene la ventaja de que cualquier fallo identificado por la EFS pueda ser corregido antes de que se firme el

contrato y por tanto, pueden evitarse dificultades más serias que podrían surgir más adelante. Esto puede representar una opción atrayente para la EFS que se esté planteando un proyecto que atribuya una relación calidad-precio significativa y desee examinarlo en cada una de las fases más significativas de adquisición y operación.

A la hora de llevar a cabo una evaluación antes de la firma del contrato, la EFS necesitará administrar los riesgos implicados en dicha intervención temprana. Por ejemplo, el riesgo de que la evaluación de la EFS pudiera tener un impacto adverso en el proceso de licitación en sí, ya que el organismo auditado podría desviar sus escasos recursos de la negociación del mejor acuerdo posible para el sector público al tratamiento de la evaluación de la EFS, o el riesgo para la misma EFS de poder enfrentarse a un conflicto de intereses en el momento de comentar, más adelante, algún aspecto del acuerdo que surgiera a partir de la asesoría que proporcionara en una evaluación anterior.

La revisión temprana de un contrato, por parte de la EFS, antes o justo después de su adjudicación, no impide a la EFS volverlo a examinar más adelante. La administración en curso de un contrato de concesiones y financiamiento mixto, una vez firmado, es también de gran importancia para asegurar la relación calidad-precio del proyecto**.** La EFS podría, por tanto, considerar fijarse en tales proyectos de financiamiento mixto durante la fase operativa. Un examen realizado durante los primeros años de un contrato de este tipo debería centrarse en analizar si el contratista del sector privado alcanza o no el rendimiento establecido en el contrato. Cualquier examen realizado cuando el contrato ya lleva en funcionamiento varios años, debería centrarse en la calidad del trabajo conjunto de los sectores público y privado, para asegurar que vaya cambiando el rendimiento requerido, de forma que se alinee con los requisitos cambiantes de la autoridad pública.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directriz 4

Planificación de la auditoría

Directriz

Para la planificación de la auditoría de un contrato de concesiones y financiamiento mixto, la EFS debería planear cubrir todos los aspectos más importantes del acuerdo, que estén relacionados con la relación calidad-precio, como lo señalan las siguientes directrices, para identificar las partes clave de la misma y para, cuando sea posible, obtener testimonios y evidencias de dichas partes y estar alerta para identificar enseñanzas que podrían ser útiles en el futuro.

Razones para la directriz

Sin una buena planificación, la EFS se arriesga a llevar a cabo una auditoría mal enfocada y sin la profundidad y amplitud de evidencias necesarias para asegurar un informe creíble. Para formarse una visión concreta sobre la relación calidad-precio del acuerdo, la EFS necesitará acceder al organismo del sector público que contrata. Sin embargo, como los proyectos de financiamiento mixtos y de concesiones involucran generalmente a un amplio espectro de terceras partes además del sector público que contrata, la EFS necesitará obtener las opiniones de estas otras partes si quiere alcanzar conclusiones sólidas sobre el acuerdo.

El objetivo de cualquier examen debería ser la identificación de lecciones para el futuro, de forma que se alcancen mejores acuerdos y más eficaces, y también para que la gestión del curso de estos contratos y del rendimiento del/de los contratista(s) mejore a su vez. Si la EFS pretende ser efectiva en el cumplimiento de este objetivo, su planificación para la auditoría debería incluir la mejor manera de presentar estas lecciones para que se las considere en acciones futuras.

Es importante que el examen de la EFS tenga en cuenta, en la medida de lo legalmente permisible, toda la información pertinente, incluido el material que pueda ser comercialmente delicado o confidencial. Aunque tal material no pueda o no deba ser publicado en el informe que prepare la EFS, podría ejercer un efecto importante sobre las conclusiones de la EFS.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 5

Selección del proyecto

Directriz

La EFS debería examinar la forma en que el organismo auditado jerarquizó los potenciales proyectos y si cumplió con esas prioridades en la implementación de los mismos.

Razones para la directriz

El uso de los financiamientos mixtos y concesiones puede ser un medio a través del cual un proyecto puede ser entregado más temprano que si hubiera sido financiado como un proyecto puramente del sector público. Mientras que esto puede ser una ventaja, también puede significar que los proyectos de baja calidad se desarrollen simplemente porque pueden ser financiados de esta forma y que los proyectos de alta calidad, que pueden ser solamente financiados como proyectos públicos, sean diferidos. Por lo tanto tiene sentido que la EFS examine la forma en que el ente auditado consideró las prioridades entre proyectos competidores.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 6

Definición de los requisitos del proyecto

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado estableció claramente sus requerimientos desde el comienzo y los expresó en términos de resultados, aclarando cualquier restricción particular a la que el sector privado pudiera estar sujeto.

Razones para la directriz

Es importante para el éxito de cualquier proyecto que una organización declare sus requisitos desde un principio. De lo contrario, existe el riesgo de terminar con un proyecto que no satisface sus necesidades reales. Por ejemplo, en un acuerdo ferroviario, el organismo auditado no resolvió con suficiente anticipación sus requisitos para las concesiones de viaje de ciertas categorías de pasajeros. Como consecuencia, el gobierno tuvo que negociar arreglos con el contratista, después de la adjudicación del contrato, en un momento en que su posición negociadora era más débil.

El enfoque sobre el financiamiento público/privado y de las concesiones, si se obtiene de manera adecuada, debería permitir al sector privado espacio para ofrecer innovación en áreas como la entrega de servicios. Sin embargo, el espacio para tal innovación es limitado si el cliente no logra especificar sus requerimientos en términos de resultados, y a cambio se concentra en el proceso o la mecánica de la prestación, imponiendo condiciones innecesarias y entorpecedoras acerca de cómo debe el sector privado llevar adelante el proyecto. Es, por tanto, importante que una organización especifique sus necesidades en términos de prestaciones. Pueden existir buenas razones por las que algunas restricciones particulares puedan aplicarse, por ejemplo, puede existir una necesidad de regular los costes para el público, o puede requerírsele al sector privado que asuma ciertos activos públicos a un precio dado. El organismo auditado debería consultar con todos los accionistas relevantes para ayudar a asegurar que se lleven a cabo las especificaciones adecuadas para el proyecto.

Para evitar desperdiciar los recursos propios y del sector privado planificando proyectos que no fuesen asequibles desde el principio, la organización necesitará identificar claramente los límites de coste y hasta dónde puede costear. También debería identificar qué flexibilidad se requiere una vez el contrato esté operativo, para realizar cambios en las especificaciones del servicio para volver a evaluar el precio pagado por dichos seguros, y asegurarse así de recibir una relación calidad-precio a largo plazo.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 7

Capacidades del sector privado

Directriz

La EFS debería evaluar si el organismo auditado realizó una valoración preliminar de las capacidades del sector privado para cumplir con lo requerido.

Razones para la directriz

Al determinar cómo expresar los resultados deseados, una organización debería tener en cuenta las capacidades del sector privado. Esto debería asegurar que cualquier proyecto es presentado al mercado en tal forma que la contratación subsiguiente puede desarrollarse ordenadamente. En algunos casos, por ejemplo un servicio de liquidación de sueldos, el sector privado podría estar muy familiarizado con el tipo de resultado requerido, y por lo tanto ser capaz de proveerlo. En otros, como modernas aplicaciones informáticas, el sector privado podría necesitar mayor ayuda para comprender cuales son los requerimientos. Cuando se está desarrollando un nuevo mercado, es posible que el sector público necesite llevar a cabo actividades que ayuden a desarrollar la comprensión entre los potenciales oferentes. La parte del sector público debería considerar cuidadosamente, en cada proyecto potencial, en que términos el sector privado entenderá mejor sus requisitos.

La EFS debería entonces examinar qué sondeos iniciales del mercado realizó un ente auditado para conocer cómo el sector privado podría comprender mejor los requisitos y la ayuda extra que necesitaría para obtener esa comprensión.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 8

Evaluación de beneficios potenciales

Directriz

La EFS debería identificar si el organismo auditado realizó una evaluación preliminar de los beneficios buscados.

Razones para la directriz

En las primeras etapas, el organismo auditado necesita hacer una evaluación preliminar de los beneficios que está buscando en el proyecto para el suministro del servicio en cuestión. También debería identificar cualquier coste o restricción potencial en cuanto a la obtención de estos beneficios. Tal evaluación capacitará al organismo para establecer un criterio significativo de evaluación de las ofertas recibidas. La EFS debería, por tanto, comprobar que el organismo auditado tuviese claros los beneficios del proyecto y utilizase los potenciales beneficios como base para el establecimiento de criterios de evaluación para las ofertas; debería confirmar si el organismo auditado no se limitó a establecer sus criterios de evaluación al final de proceso de adquisición simplemente para justificar el trato alcanzado.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 9

Objetivos de política más amplios

Directriz

La EFS debería revisar la forma en que el organismo auditado evaluó el impacto que cualquier objetivo de política más amplio pudiera llegar a tener en el proyecto.

Razones para la directriz

En muchas áreas de asuntos de gobierno, puede haber razones de política o normativa que establezcan restricciones acerca de cómo debe proveerse determinado servicio. Consecuentemente deberá existir cierto equilibrio (compensaciones) entre estos requisitos políticos generales y los financieros u objetivos de calidad del servicio específico al respecto del proyecto en cuestión. Por ejemplo, un gobierno puede requerir la protección de una pensión y derechos de empleo del personal del sector público que se transfiere al sector privado bajo un acuerdo de financiamiento mixto y de concesiones. Los organismos procuradores necesitan identificar esas políticas imperativas y entender las bases de ellas para incluirlas en los requisitos específicos y comunicarlas claramente al sector privado. En un acuerdo, por ejemplo, el organismo auditado no tomó en cuenta, con suficiente antelación, sus objetivos políticos en cuanto a la protección de los derechos de los empleados, y esto tuvo por resultado la necesidad de solicitar nuevas ofertas ya que las ofertas iniciales recibidas no trataban este tema de manera satisfactoria. La EFS debería examinar cómo un organismo auditado tuvo en cuenta estos objetivos políticos cuando planificó el proyecto y qué peso le dio a los mismos.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 10

Selección de la forma más conveniente de asociación

Directriz

La EFS debería verificar si el organismo auditado examinó una serie de vías alternativas para satisfacer sus necesidades, como por ejemplo los métodos tradicionales de contratación del sector público o la privatización antes de elegir la opción de concesiones y financiamiento mixto.

Razones para la directriz

Una vez definidos los requisitos del proyecto, la autoridad adquisidora debería identificar la manera más adecuada de realizar una asociación y/o la ruta de adquisición para el proyecto. Por ejemplo, en el caso de la construcción de una carretera, la autoridad adquisidora necesitaría decidir si será una carretera de peaje o un proyecto de diseño, construcción, financiamiento y función financiado por peajes en la sombra, de pagos según disponibilidad, una mezcla de ambos o tal vez sólo de diseño y construcción. La EFS debería así revisar si el ente auditado examinó el posible uso de mecanismos de proyectos alternativos antes de haber elegido la opción de la concesión y del financiamiento mixto.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 11

Innovación

Directriz

La EFS debería revisar si el organismo auditado identificó anticipadamente el espacio existente para la innovación en áreas tales como el diseño y la construcción, operación y financiamiento del proyecto.

Razones para la directriz

Como fuera señalado en la directriz 6, el modo de financiamiento mixto y concesiones puede producir una mejora de la relación calidad-precio cuando se maximiza la oportunidad para que el sector privado desarrolle formas innovadoras de prestación de servicios o resultados que el organismo contratante requiere. Para que esto sea logrado es muy importante que la entidad contratante asegure que cualquier restricción en materia de innovación sea justificada. La EFS debe entonces examinar si el organismo auditado realizó una evaluación preliminar de la oportunidad para una posible innovación con el fin de asegurar que cualquier restricción en este tema fuera justificable. Esta evaluación formará entonces la base de un sistema apropiado que permita medir cualquier innovación propuesta por los oferentes.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 12

Evaluación del riesgo

Directriz

La EFS debería revisar si el organismo auditado investigó con anticipación las diferentes posibilidades de transferencia de riesgos del proyecto entre los sectores público y privado afectados por el proyecto.

Razones para la directriz

Una distribución apropiada del riesgo entre los sectores público y privado es un requisito clave si el financiamiento público/privado y las concesiones han de producir una mayor relación calidad-precio que los sistemas de contratación convencionales. En muchos casos, el sector privado está en una mejor posición para manejar riesgos que tradicionalmente ha asumido el sector público. Por esta razón, cualquier coste ligado a estos riesgos debería ser menor si la responsabilidad por dichos riesgos se entrega al sector privado. Sin embargo, si el sector público busca transferir un riesgo que el sector privado no puede manejar, la relación calidad-precio se reducirá, pues el sector privado buscará cobrar una prima por aceptarlo. Por ello, el sector público no debería buscar la máxima transferencia del riesgo sino una transferencia óptima, esto es, no debería intentar transferir todos los riesgos a cualquier precio sino asignar cada riesgo a quien está mejor posicionado para manejarlo.

Para algunos riesgos, el sector público sigue siendo el mejor posicionado. En otros casos, puede ser sensato que los riesgos se compartan, por ejemplo asignando un riesgo al sector privado mientras el sector público ofrece algún tipo de garantía en caso de que ese riesgo se materialice. (En dicho caso, la EFS necesitará examinar las razones de la garantía y las bases para derivar la cantidad). También pueden ser apropiados para la asignación de riesgos que los acuerdos para el sector privado tomen cualquier activo público como parte del acuerdo. Las organizaciones que contratan necesitan pensar por adelantado si existen aspectos del acuerdo que proponen colocar en el mercado que pudieran obstaculizar una óptima asignación de riesgos; por ejemplo, mediante la creación de nuevos riesgos que recaerían en el suministrador del sector privado.

El tratamiento contable del proyecto en la contabilidad del ente auditado dependerá de la extensión de transferencia de riesgo al sector privado. Podría, por lo tanto haber un incentivo para los entes auditados a fin de transferir los riesgos para asegurar un tratamiento particular, aún si esa transferencia es baja en relación calidad-precio. Es por lo tanto particularmente importante para la EFS examinar la razonabilidad de la transferencia de riesgo en el proyecto.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 13

Capacidad de financiamiento y potencial relación calidad-precio

Directriz

La EFS debería evaluar el grado en que el organismo auditado tuvo en cuenta, antes de comenzar el proceso de contratación, si el proyecto podría solventarse y si ofrecería una relación calidad-precio aceptable.

Razones para la directriz

Es un desperdicio de tiempo y dinero salir a buscar oferentes para un proyecto que podría haber sido visto antes como no sostenible o incapaz de generar una relación calidad-precio aceptable aún antes de la búsqueda de ofertas. Aunque la organización contratante podría razonablemente desafiar al mercado buscando nuevas alternativas, también es posible, con el asesoramiento externo apropiado, predecir cuando es poco probable que el mercado sea capaz de prestar un requisito propuesto a un precio accesible. Antes de salir a buscar oferentes, la organización contratante necesitará demostrar que el proyecto propuesto proveerá una relación calidad-precio aceptable cuando sea comparado con otras opciones, que podrá afrontar el pago del proyecto (directriz 6) y que es probable que el sector privado provea los servicios requeridos (directriz 7 y 12).

Una relación calidad-precio adecuada no consiste simplemente en el coste más bajo, sino en la mejor combinación de coste sobre la completa vida de un proyecto y calidad, a la altura de los requisitos de una organización. La evaluación de la relación calidad-precio involucrará por tanto el análisis no sólo de los beneficios financieros y costes, sino también de los factores no financieros.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 14

Perfil del estudio de caso

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado preparó adecuadamente un estudio de caso para sustentar la decisión de comenzar con la gestión del proyecto.

Razones para la directriz

Es una buena práctica resumir en un estudio formal los beneficios de proceder con un acuerdo de financiamiento mixto y concesiones, de manera que los altos cargos tengan pruebas fehacientes para tomar cualquier decisión. Sin un estudio de los beneficios hay riesgo de que un acuerdo se realice porque puede ser realizado, y no porque debiera realizarse. En este momento de la tarea tal negocio sería apenas un bosquejo, y se prepararían los detalles antes de tomar la decisión de otorgar el contrato.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 15

Equipo de proyecto

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado evaluó las capacidades que necesitaría para llevar a cabo el proyecto de manera exitosa y de dónde podría obtenerlas, por ejemplo, del personal interno o de consultores externos, y si el organismo reunió al equipo del proyecto en el tiempo estipulado.

Razones para la directriz

Como el uso del financiamiento mixto y de concesiones puede presentarle a la EFS la necesidad de habilidades adicionales (directriz 1), también puede ocurrirle al ente auditado que necesite adquirir habilidades especiales para negociar tal contrato. Si el ente auditado está equipado con las habilidades correctas en el momento que las necesita, puede tener un mayor impacto de calidad en el resultado del contrato. Los procedimientos de información y toma de decisiones dentro de un equipo de proyecto también necesitarán ser claros si el proceso de contratación espera lograrse de manera efectiva y eficaz.

La incorrección dentro del equipo del proyecto puede significar un riesgo enorme para la relación calidad-precio. La EFS necesitará, por tanto, identificar las medidas que adoptó el organismo auditado para salvaguardar la imparcialidad y la integridad del proceso. Por ejemplo, puede solicitársele a los miembros de un equipo de proyecto que cumplan con las disposiciones de un determinado código de conducta publicado.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 16

Estudio de mercado

Directriz

La EFS debería examinar de qué manera el organismo auditado investigó el mercado antes de iniciar la adquisición formal, con el fin de establecer que existieran proveedores dispuestos a ofertar por el proyecto.

Razones para la directriz

Como parte de la planificación de una contratación, el organismo auditado debería investigar el mercado de los servicios en cuestión. El propósito de la investigación es dar forma a la manera en que el proyecto es presentado al mercado, de manera que los potenciales proveedores puedan apreciar totalmente la oportunidad de negocio que ofrece. Por eso sería útil discutir un proyecto potencial con los oferentes potenciales para descubrir qué aspectos del proyecto probablemente los atraerán y cuáles no. Esto es particularmente importante cuando el proyecto es novedoso. Sin embargo, mientras se mantienen esas discusiones, el ente auditado necesitará tener en cuenta las restricciones legales posiblemente impuestas por cualquier regulación contractual.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 17

Temas contractuales

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado identificó los temas contractuales que pudieran surgir durante la gestión y si delineó un borrador de contrato, estableciendo las propuestas iniciales sobre cada uno de ellos.

Razones para la directriz

El resultado del proceso de contratación será un contrato con el socio del sector privado. Por ello es racional en la etapa de planificación de la contratación considerar qué temas es posible que aparezcan al negociar el contrato. Por ello la EFS debería examinar si el ente auditado identificó cuestiones contractuales que pudieran aparecer (por ejemplo, la rescisión temprana de un contrato o variaciones en el precio del contrato) y si en una etapa temprana del proyecto realizó un borrador reflejando su posición preferida en cada cuestión. El objetivo debería ser obtener lo antes posible un contrato que proteja adecuadamente la posición del sector público pero que al mismo tiempo sea aceptable para los oferentes del sector privado y sus financieros. Será esencial para el ente auditado que reciba asesoramiento legal de antemano.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 18

Estrategia de licitación

Directriz

La EFS debería identificar si el organismo auditado preparó una estrategia de licitación, cubriendo el número de rondas de ofertas que se efectuarán, el número de ofertas para cada etapa, el modo de comunicación del organismo contratante con los oferentes y un calendario sensato para el proceso de licitación.

Razones para la directriz

La competencia suele ser un factor importante para ayudar a una organización adquisidora a obtener un trato que facilite una buena relación calidad-precio. Para asegurarse la máxima competencia, la organización necesitará planificar su contrato con este objetivo en mente. Una parte clave de esta planificación es la estrategia de licitación, que estipula el número de rondas de ofertas y oferentes en cada etapa, cómo la organización se comunicará con los oferentes, y el calendario para el proceso de licitación.

El principio que debería gobernar la estrategia de licitación es maximizar la tensión competitiva en cada etapa de manera que los oferentes se sientan siempre bajo presión para realizar la mejor de sus ofertas. La tensión competitiva será mayor cuanto más ansiosamente compitan los oferentes entre sí. Sin embargo, no es probable que los oferentes estén dispuestos a competir fuertemente si la organización contratante convoca a un número excesivo de oferentes. Por ello es razonable que se considere a una organización con respecto al tiempo y los costes en lo que incurre el oferente para preparar las ofertas y en ese sentido limite el número mínimo de rondas necesario para una licitación exitosa.

Habrá ocasiones en las que la competencia por un contrato no será grande, por ejemplo si el servicio requerido conlleva una naturaleza técnica específica, por lo que existen menos proveedores en el campo relevante. En estos casos en que la competencia será limitada, es importante que la estrategia de licitación se centre en el riesgo de la relación calidad-precio y proponga acciones mitigadoras, que aseguren que la organización adquisidora consiga un buen precio.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 19

Calendario del proyecto

Directriz

La EFS debería identificar si el organismo auditado preparó un calendario creíble para el proyecto, que identificara puntos centrales según los cuales pudiera medirse el progreso del mismo, y puntos dentro del proceso en los cuales el organismo revisara que el proyecto siguiera siendo viable.

Razones para la directriz

Al planificar la adquisición, el organismo auditado debería haber actualizado el calendario del proyecto con respecto al trazado del negocio (directriz 14) para reflejar el calendario de licitación contenido en su estrategia de licitación (directriz 18). El calendario del proyecto resultará más global que el del ejercicio de licitación, ya que necesitará reflejar el trabajo detallado a realizar por el equipo del proyecto y el contratista antes de la adjudicación del contrato y del inicio de la realización del servicio. Cuando sea posible, este calendario debería contener indicadores según los cuales medir los progresos y señalar los distintos puntos en el calendario en el que el organismo auditado hará una pausa para revisar críticamente si vale la pena continuar con el proyecto.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 20

Comparación de costes y beneficios

Directriz

La EFS debería estudiar si el organismo auditado evaluó los costes y beneficios de la opción de financiamiento mixto frente a una opción de adquisición alternativa.

Razones para la directriz

La decisión de si un acuerdo de financiación pública/privada y de concesiones propuesto representa una buena oportunidad de calidad-precio se tomará de manera más informada si la organización adquisidora facilita información de un comparador de costes con el que puedan medirse los costes del acuerdo de financiación mixta y de concesiones.

Dos tipos típicos de comparadores de costes son un comparador del sector público y un modelo de lo que debería costar. El comparador del sector público suele modelarse como un cálculo de los costes de un medio alternativo de financiación pública para el desarrollo y funcionamiento del proyecto; esto se suele interpretar como cuánto costaría si se utilizasen los métodos de adquisición tradicionales y el activo resultante fuese entonces gestionado por la autoridad adquisidora. Un modelo de lo que debería costar suele implicar un cálculo independiente de los costes esperados del desarrollo de la misma solución técnica que proponga el oferente.

Además de una comparación de potencial, debería llevarse a cabo un análisis de los beneficios de utilizar distintas rutas de adquisición por parte del organismo auditado. Este análisis de los beneficios debería compararse en conjunción con las comparaciones de costes en la contribución a la decisión de si la mejor opción a tomar es una ruta de adquisición pública/privada. Resulta relativamente fácil manipular las cifras para obtener un resultado deseado. Los modelos complejos son también propensos al error. Por tanto, la EFS necesitará revisar la información de cualquiera de estas comparaciones en profundidad para establecer si son razonables los supuestos costes y beneficios de las distintas opciones de adquisición.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 21

Lista de oferentes

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado creó una lista exitosa de oferentes.

Razones para la directriz

La competencia es un tema fundamental para obtener una relación calidad-precio aceptable en estos acuerdos de concesiones y financiamiento mixto. Una de las condiciones claves para una competencia exitosa es una buena lista de firmas invitadas a ofertar. Una lista de este tipo no surge de la nada. Una organización adquisidora necesita activamente estimular el interés en el proyecto propuesto, publicitar el proceso de contratación de acuerdo con las normas correspondientes y facilitar toda la asistencia necesaria a los potenciales oferentes acerca de cómo hacer buenas ofertas. El contratante puede necesitar también asistir en el proceso a través del cual las firmas tomen conciencia de los intereses de cada uno y conformen consorcios. Todo esto debe hacerse por supuesto dentro de un marco legal.

Después de haber estimulado el interés del mercado, la organización contratante necesitará seleccionar, para su lista de oferentes, firmas que cuenten con buenas capacidades técnicas, administrativas y organizacionales. Sin estas capacidades, existen pocas probabilidades de que una firma sea capaz de suministrar los servicios requeridos en caso de que se le otorgue el contrato. Sin embargo, la organización procuradora debe también tener la intención de evaluar, a la hora de seleccionar su lista de oferentes, la intención y habilidad de una firma para presentar una oferta. La experiencia ha demostrado que las firmas que expresan interés y luego son invitadas a ofertar, a veces fallan en sus ofertas, resultando por ello, en una reducción del alcance de la competencia.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 22

Especificación de los requisitos

Directriz

La EFS debería considerar si el organismo auditado estableció una clara especificación de los requisitos.

Razones para la directriz

Otra condición para una exitosa licitación es la clara especificación de los requisitos de la organización contratante. Los oferentes no pueden enviar buenas ofertas a menos que conozcan con claridad lo que el cliente quiere. La falta de una clara especificación puede resultar en un limitado número de ofertas que respondan adecuadamente a los requisitos, y por lo tanto en una reducción del nivel de competencia. Sin embargo, la claridad en sí misma es insuficiente. Una especificación clara puede dar como resultado una relación calidad-precio pobre si no se establecen las necesidades reales de la organización contratante o si contiene detalles excesivos, particularmente detalles enfocados en entradas más que en salidas deseables o en resultados. El especificar métodos de la prestación de los servicios o gastos limita la innovación (directriz 6). Para determinar si la especificación es lo suficientemente clara, la EFS necesitará considerar si tiene que ver con las necesidades reales de la organización y si se basó lo suficiente en los resultados. Se necesitará prestar especial atención a la calidad del servicio requerida, según haya sido identificada, donde uno de los principales objetivos de ofrecer un servicio en concesión sea el de mejorar la calidad del mismo.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 23

Mantenimiento de la competencia

Directriz

La EFS debería identificar si el organismo auditado logró mantener con éxito la tensión competitiva hasta el otorgamiento del contrato y si gestionó las negociaciones con el oferente preferido de manera correcta.

Razones para la directriz

El mantenimiento de la tensión competitiva a lo largo del proceso de adquisición es un factor importante para obtener un buen contrato con una excelente relación calidad-precio, ya que ayuda a obtener las mejores ofertas de los oferentes. Existe cierto riesgo para la autoridad adquisidora de que los términos de un acuerdo puedan alterarse en detrimento suyo si sólo se negocia con un único proveedor y la tensión competitiva desaparece. La EFS debería, por ello, evaluar si el organismo auditado dio los pasos necesarios para asegurarse de mantener la tensión competitiva hasta el cierre del contrato.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 24

Revisiones regulares

Directriz

La EFS debería identificar si, durante la gestión, el organismo auditado revisó regularmente que el proyecto siguiera ofreciendo una relación calidad-precio aceptable.

Razones para la directriz

Es muy importante que una organización contratante no pierda de vista el propósito original de un proyecto durante el transcurso de las negociaciones, de modo que se evite desperdiciar el tiempo continuando con un proyecto que ya no resulta satisfactorio, incurriendo en costes innecesarios. Por esta razón, alguien no involucrado directamente con la negociación debería ser el responsable de considerar en tanto siguen su curso, si el resultado esperado es probablemente consistente con los objetivos originalmente establecidos. En muchos casos, se han contratado consultores externos para llevar a cabo esta supervisión, en otros casos lo han hecho auditorías internas.

Cualquier desvío significativo debería ser comunicado a los altos cargos de la organización contratante tan pronto como se establezca (o sea muy probable), y deberán tomar una decisión sobre si se cambia el objetivo o se suspende el acuerdo. La gerencia debe mantenerse, en cualquier caso, en contacto con el progreso de estos proyectos significativos.

La EFS debería por lo tanto examinar si después de la preparación del Trazado del caso empresarial (directiva 14) el equipo de proyecto del ente auditado revisó regularmente el mismo para identificar si todavía valía la pena y si en determinados puntos clave, el equipo de gestión superior se puso en contacto con el equipo de proyecto para asegurarse de ello.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 25

Presupuestos para los costes del proyecto

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado fijó y controló presupuestos sensatos para todos los costes del proyecto, incluyendo recursos internos y externos.

Razones para la directriz

La adquisición de un acuerdo de financiamiento público/privado y de concesión suele implicar grandes costes para la organización adquisidora. Se aplican los principios de control de costos. En consecuencia, el ente auditado debería haber establecido presupuestos para sus costes tan pronto como le fuera posible. Esto podría haber resultado difícil si el ente no tenía mayor experiencia en este tipo de proyectos y poco conocimiento del trabajo que involucra. Sin embargo, aunque puede resultar difícil establecer un presupuesto firme de los costes en el inicio del proceso, eso no es razón para no hacer un presupuesto inicial y revisarlo posteriormente cuando se conozca más el trabajo a realizar.

Los presupuestos deberían haber sido establecidos y controlados utilizando el sistema para cada proyecto y deberán incluir no sólo los gastos en materia de asesoría externa sino también en recursos de planta. Para los asesores externos es conveniente establecer presupuestos para las tareas individuales que tienen que desarrollar.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 26

Designación de consultores

Directriz

La EFS debería verificar que el organismo auditado haya designado consultores externos idóneos mediante un procedimiento competitivo.

Razones para la directriz

Los asesores externos de buena calidad pueden ser esenciales para la exitosa negociación de un acuerdo de concesiones o financiamiento mixto. La mejor manera de asegurar estos asesores es a través de la competencia, ya que uno puede entonces elegirlos entre una gama de firmas de buena calidad. El principio existente tras esta competencia es obtener asesores que ofrezcan una mejor relación calidad-precio. Estos no serán necesariamente los más baratos, aunque eso no significa que no haya necesidad de tensión competitiva sobre los honorarios que deseen cobrar. Por lo tanto, cuando se eligen asesores el ente auditado deberá haber tenido en cuenta no solo el precio, sino también la calidad potencial del asesoramiento. El organismo auditado también debería asegurarse de que cualquier asesor elegido no tenga ningún conflicto de intereses, es decir que no trabaje ni haya trabajado para una de las firmas participantes en el proyecto, o que, en caso de existir tales conflictos de intereses, se pongan en marcha los procesos apropiados para gestionar tales conflictos u otros percibidos. En caso de que el asesor sí que tenga alguna relación con los oferentes, éste debería rechazar la misión o poner en marcha las garantías apropiadas para asegurar que el equipo que trabaje para la organización adquisidora sea totalmente independiente y no tenga contacto alguno con el personal relacionado, tanto antes como en ese momento, con el trabajo con los oferentes.

Una vez elegidos, deberá supervisarse el rendimiento de los asesores para asegurar que proporcionen la calidad de asesoría requerida al coste presupuestado en su licitación.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 27

Administración de costes

Directriz

La EFS debería revisar la forma en que el organismo auditado vigiló y administró los costes del proyecto, incluyendo recursos internos y externos.

Razones para la directriz

El control de los costes consiste no sólo en establecer presupuestos (directriz 25), sino también en la supervisión regular de los mismos, incurridos frente a esos presupuestos. El ente auditado debería por lo tanto llevar adelante la supervisión de todos los costes, incluyendo los recursos externos e internos, y sólo incrementar los presupuestos debido a tareas adicionales bien definidas. El organismo debe también haber identificado claramente el trabajo que espera por parte de sus consultores, a cambio de sus honorarios. Una especificación poco clara o incompleta del ámbito del trabajo requerido por parte de un consultor puede dar como resultado la necesidad de un acuerdo contractual adicional y en el pago de honorarios adicionales.

Como parte de cualquier examen de la gestión de costes del proyecto, la EFS debería revisar la adecuación de las bases sobre las cuales remunera el ente auditado a sus asesores. El organismo debería haber elegido una forma de remuneración que incentivara a los asesores a cumplir con los objetivos del proyecto mientras controlan sus propios gastos. Al mismo tiempo, si se solicitó a los consultores externos que asesoraran en cuanto a los méritos y al método de proseguir con el proyecto, las bases remunerativas no deben crear conflictos de intereses o distorsionar la asesoría suministrada. Si a los asesores se les encargó llevar a cabo un volumen significativo de trabajo, la EFS deberá examinar si fueron presionados a ofrecer un descuento sobre sus honorarios normales.

Sección 4: Licitación

Directriz 28

Propuestas de los oferentes

Directriz

La EFS debería estudiar si se propuso una gama adecuada de soluciones a los oferentes.

Razones para la directriz

Una de las maneras más importantes para que la utilización del financiamiento mixto o concesiones mejore la relación calidad-precio recibida por el Sector Público, es a través de la obtención de innovaciones. Al examinar la efectividad del contrato, para la EFS tiene sentido ver hasta qué punto el organismo tuvo éxito en lograr soluciones innovadoras y diferentes al problema de la prestación del servicio que el mismo quiere, por parte de los oferentes. Si no existe una buena gama de soluciones, puede significar que las especificaciones del organismo auditado estaban expresadas en términos de entradas y esto restringió el encontrar innovaciones. La EFS debe por lo tanto evaluar si los oferentes sugirieron soluciones innovadoras en las áreas del diseño de objetivos, operación del servicio (directriz 29), financiamiento (directriz 30), variación de las especificaciones (directriz 31) y la transferencia de riesgo entre las partes de sector público y privado (directriz 32).

Sección 4: Licitación

Directriz 29

Evaluación del oferente

Directriz

La EFS debería identificar si el ente auditado llevó a cabo una evaluación extensa y variada de las ofertas.

Razones para la directriz

El siguiente paso después de la recepción de ofertas es su evaluación por parte del ente auditado. La evaluación de ofertas necesita tener en cuenta todos los aspectos relevantes financieros y no financieros de las propuestas de los oferentes, que podrían afectar de manera significativa la relación calidad-precio del acuerdo. Por lo tanto, el criterio para la evaluación no será solamente el precio o el precio sujeto al cumplimiento de las especificaciones técnicas del servicio. El ente auditado necesitará tener en cuenta cuestiones como el grado de riesgo asumido por los potenciales prestadores, el grado de innovación y la relación entre el precio y la calidad.

Debido a la complejidad de la evaluación, es altamente probable que se necesite un criterio informado. El ejercicio de este criterio debería, sin embargo, realizarse dentro de un marco de evaluación que asegure que el método de evaluación sea consistente con los objetivos del ente auditado para el proyecto y con aquello que se manifestó a los oferentes con respecto a los requerimientos. Para ser efectivo, el ente auditado debería haber establecido este marco en las primeras etapas del proceso de contratación (directriz 8).

Puede resultar sensato para el ente auditado, al comienzo del proceso de evaluación de las ofertas, evaluar cada uno de estos factores por separado, por ejemplo a través del uso, de manera pragmática y sin la mediación de burocracia innecesaria, de grupos de trabajo independientes, para examinar cada uno de los aspectos principales de la evaluación. Esto ayuda a evitar cualquier riesgo de que la evaluación inicial de los aspectos técnicos y de la calidad del servicio pudiera indebidamente desviarse por conocimiento de los precios propuestos.

Sección 4: Licitación

Directriz 30

Elección del oferente

Directriz

La EFS debería analizar la forma en que el organismo auditado examinó los resultados de las evaluaciones, a efectos de seleccionar la oferta que asegurara el mejor valor.

Razones para la directriz

Es probable que la elección final del oferente ganador resulte de las relaciones precio-calidad propuestas por los oferentes. Bajo esas circunstancias, la conclusión de los análisis independientes de los aspectos de las ofertas recibidas (directriz 33 a 36), necesita concentrarse en una clasificación exhaustiva. Al hacer esto, la organización contratante podrá examinar estas relaciones explícitamente en la evaluación final de las ofertas teniendo en cuenta factores financieros y no financieros y buscando identificar la oferta que ofreció la mejor combinación de estos factores.

En el supuesto caso de que se reciba una sola oferta, será imposible crear tal clasificación. No obstante, es una buena práctica en los casos en que hay una sola oferta evaluarla frente a un marco de evaluación que estime su calidad. La situación habrá pasado directamente de una invitación a presentar una oferta a negociaciones con un solo oferente. En consecuencia, se aplicará la directriz 31.

Para la organización adquisidora es importante poner en práctica un sistema de puntuación sólido que establezca la clasificación de las ofertas. Sin embargo, deberían evitar seguir mecánicamente un esquema matemático de ponderación, ya que es poco probable que este tipo de esquema de evaluación pueda representar el valor de las diferentes ofertas en un campo tan complejo como el de las concesiones y proyectos mixtos. Un esquema de evaluación de este tipo no debería ser utilizado como substituto del necesario ejercicio del juicio informado cuando se busca abordar la relación entre precio y calidad. Las organizaciones deberían estar preparadas para ser flexibles y abiertas a las alternativas y a las propuestas innovadoras. Por ejemplo, deben tener cuidado en no excluir ideas innovadoras de los oferentes por condiciones tales como mecanismos de pago. A pesar de las advertencias, los esquemas de evaluación brevemente descritos antes pueden proveer una útil disciplina para asegurar que el contrato no sea otorgado solamente basándose en el coste, sino que se lleve a cabo con el oferente que ofrezca una mejor relación calidad-precio, esto es, la mejor combinación de precio y de calidad de servicio y transferencia de riesgo que mejor satisfaga sus necesidades.

Ya que la evaluación final de las ofertas es una fase fundamental del ejercicio de contratación, la EFS debería preocuparse por ver si el ente auditado seleccionó el mejor acuerdo posible utilizando consistentemente un criterio aplicable de evaluación.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 31

Cambios durante las negociaciones con el oferente seleccionado

Directriz

La EFS debería revisar si existe algún cambio y, de ser así, cómo minimizó el organismo auditado los cambios en términos del acuerdo durante las negociaciones con el oferente ganador.

Razones para la directriz

Debido a la complejidad de los acuerdos de financiamiento mixto y concesiones, los oferentes a menudo no pueden realizar ofertas que sean incondicionales; como resultado, se producen largos períodos de negociación exclusiva con el oferente preferido.

Durante este período es casi inevitable el debilitamiento de la tensión competitiva. A menos que la organización contratante pueda mantener un cuidadoso control sobre las concesiones al oferente preferido, existe un alto riesgo de que los términos del acuerdo cambien de manera desfavorable al contratante. Lo ideal es que estas negociaciones exclusivas se remitan específicamente a los términos detallados del acuerdo, dado que los asuntos relativos a los fundamentos de estos términos deben haber sido convenidos, previamente a la selección del oferente preferido. Sin embargo, los términos del acuerdo suelen empeorar, en detrimento del contratante, cuando existen importantes fundamentos que aún no han sido convenidos al momento de la etapa de selección. Por ejemplo, en un proyecto de una flota automotriz, las negociaciones con el oferente preferido comenzaron antes de que se identificara un resultado claramente superior en términos de riesgo y rendimiento. La EFS debería, por tanto, examinar cómo gestionó el organismo auditado esta fase de adquisición para asegurar que se minimizaran las concesiones al oferente preferido.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 32

Logro de los objetivos

Directriz

La EFS debería examinar si el acuerdo satisface los objetivos originales del proyecto, o si se ajusta a las últimas circunstancias en caso de que dichos objetivos hubiesen sufrido modificaciones durante la gestión. En el último caso, la EFS debería examinar la significación de cualquiera de esos cambios.

Razones para la directriz

Un requerimiento clave de cualquier proyecto es que éste haga lo que se pretende de él. Sin embargo, es posible que un acuerdo en el que se haya otorgado el contrato no cumpla con los objetivos del organismo auditado, y que por tanto no ofrezca una relación calidad-precio. Esto puede ocurrir porque el proyecto mixto o de concesión a menudo resulta demasiado complicado y tarda muchos meses en ser negociado. En consecuencia, existe el riesgo de que el organismo auditado pierda de vista sus objetivos originales. Alternativamente, los objetivos pudieron haber cambiado durante este tiempo. También puede suceder que los términos necesarios para obtener los objetivos no estén disponibles en el mercado.

Para evitar continuar con un acuerdo que probablemente no satisfará sus objetivos, la gestión superior del ente auditado debería haber revisado a intervalos regulares durante la contratación si el acuerdo valía la pena (directriz 24). Es especialmente importante que hayan asumido esta revisión antes de firmar el contrato, ya que el ente auditado no podrá salirse fácilmente del acuerdo después de este punto. La EFS debería por lo tanto verificar que, inmediatamente antes de la firma del contrato, la gestión superior del ente auditado haya revisado el acuerdo negociado para asegurar que satisfará sus objetivos, ya sea aquéllos establecidos originalmente o los últimos si estos hubieran sido modificados. La EFS debería también comprobar que, inmediatamente después de la firma del contrato, la gestión superior del organismo auditado revisara el acuerdo negociado, con el fin de asegurarse de que cumpliera sus objetivos, tanto los auditados originalmente como los últimos, si éstos han sido modificados. La revisión también debería haber tenido en cuenta cualquier cambio de política que pudiera ocurrir en un futuro previsible. La EFS puede entonces asegurarse, gracias al examen de esta revisión, de que el acuerdo firmado cumplía con los objetivos del organismo auditado.

Un ente auditado debería ser precavido con respecto al cambio de sus objetivos de una forma que pudiera ser considerada por los potenciales oferentes como inconstante, ya que esto reduciría las posibilidades futuras del sector público de obtener acuerdos de financiamiento público/privado y de concesión. Si por lo tanto el ente auditado

cambiara sus objetivos durante la contratación, la EFS debería verificar si el ente aceptó los consejos apropiados y examinó si podía surgir cualquier problema legal a partir de dicho cambio, por ejemplo el riesgo de desafíos legales por parte de los oferentes.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 33

Evaluación de alternativas

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado confirmó que el acuerdo propuesto ofreció una relación calidad-precio adecuada, en comparación con otras alternativas razonables, antes de la adjudicación del contrato.

Razones para la directriz

Para establecer un acuerdo de financiamiento mixto que ofrezca una relación calidad-precio adecuada, se requiere necesariamente que la organización contratante se asegure de que es mejor que las otras opciones. Para ello, necesitará llevar a cabo una comparación sistemática, global y exhaustiva en las fases claves de la adquisición (tal como se menciona en las directrices 14 y 20). Debería realizarse una comprobación final de este tipo antes de firmar el contrato con el oferente preferido.

La autoridad adquisidora debería confirmar que el contrato propuesto que desea firmar refleje un acuerdo que establezca sus objetivos para el proyecto, obtenga un buen precio de acuerdo con la calidad de los servicios y activos que se faciliten y refleje una asignación del riesgo entre los sectores público y privado.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 34

Asegurar la prestación del servicio

Directriz

La EFS debería revisar que las disposiciones contractuales en áreas tales como la medición del rendimiento y la remuneración del proveedor, sean las adecuadas para asegurar la prestación del servicio requerido.

Razones para la directriz

Si lo que se desea es que un contrato asegure la prestación del servicio requerido, las disposiciones para supervisar el contrato y la gestión del contratista serán cruciales. La EFS debería por lo tanto evaluar la adecuación de los planes del ente auditado al respecto. La EFS necesitará también revisar las previsiones en el contrato firmado en materia de finalización y transferencia, los derechos del organismo auditado para acceder a los registros del contratista, y el régimen de pago, para evaluar si el contratista tiene suficientes incentivos y el ente auditado salvaguardas adecuadas para asegurar que el servicio sea prestado de acuerdo a estándares requeridos. Cuando el contrato estipule que el sector público comparta los ingresos excedentes que surgen de las operaciones del proyecto por parte del sector privado, la EFS necesitará examinar el mecanismo para identificar y dar cuenta de tal excedente. La EFS debería también evaluar las provisiones contractuales para manejar cambios en los requisitos del ente auditado y otras variaciones en el precio del contrato como indexación y evaluación de mercado. Estas provisiones deberían incluir procedimientos adecuados para resolver disputas acerca del precio y cualquier otro aspecto de los cambios propuestos.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 35

Confirmación de la capacidad de financiación

Directriz

La EFS debería identificar si existen fuentes para obtener los fondos necesarios para la implementación del proyecto y para los sucesivos pagos estipulados en el contrato

Razones para la directriz

Los acuerdos de financiamiento mixto y concesiones representan una obligación contractual por parte de una organización procuradora, de pagar por servicios prestados. Como tal, estos acuerdos reducen la futura flexibilidad de la organización para gestionar sus gastos. De ahí que sería irresponsable para la organización entrar en un acuerdo de esta naturaleza sin verificar que tendrá acceso a los fondos requeridos para cumplir con sus pagos. Esta verificación debería cubrir costes de capital que puedan surgir a corto plazo y obligaciones a largo plazo para pagar a los socios del sector privado. Igualmente debería realizarse una comprobación del impacto, si lo hubiera, del acuerdo sobre la disponibilidad de fondos para otros proyectos.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 36

¿Es el activo adecuado para el propósito?

Directriz

La EFS debería revisar si el organismo auditado evaluó si cualquier activo requerido como parte del acuerdo se facilitó con el estándar de calidad adecuado, y por tanto se adecuó a los propósitos empresariales del organismo auditado.

Razones para la directriz

El suministro de un activo fijo por el posterior servicio resulta esencial para la mayoría de proyectos de asociación mixtos. Por ello, uno de los requisitos clave para el éxito de estos proyectos es que el sector privado ofrezca y mantenga un activo de elevada calidad a lo largo de la duración del contrato.

Generalmente, en asociaciones mixtas, el ente estatal transfiere los riesgos asociados con la entrega tardía del activo, el incumplimiento de los estándares de calidad relevantes y cualquier aumento en el coste de la construcción al sector privado. Por ello, el valor clave para los asuntos económicos que la EFS debería considerar al examinar el resultado de la construcción del valor es si, de hecho, el activo se entregó a tiempo, y si se cumplió la calidad apropiada a las especificaciones relevantes del contrato. En los casos en que hubo aumentos en los costes de construcción transferidos de vuelta al organismo auditado, la EFS debería evaluar si el aumento de estos pagos estaba justificado; por ejemplo, el organismo auditado podría haber exigido cambios en el diseño de un valor, que en consecuencia exigiera un aumento del coste para el contratista del sector privado.

Una vez en marcha la realización del servicio, por ejemplo, si una carretera está abierta al tráfico, o un hospital abierto a los pacientes, la EFS debería buscar pruebas de que el organismo auditado esté asegurando que la empresa del sector privado mantenga el activo a la altura de los estándares exigidos en el contrato.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 37

El suministro del servicio está a la altura de los requisitos del negocio

Directriz

La EFS debería revisar si los servicios exigidos como parte del contrato se están llevando a cabo según los estándares de calidad adecuados, y si permanecen alineados con las necesidades empresariales del organismo auditado.

Razones para la directriz

Un determinante clave de si un acuerdo de financiación pública/privada está facilitando una buena relación calidad-precio es que la autoridad adquisidora esté recibiendo unos servicios del proyecto que cumplan con sus necesidades empresariales.

Al comienzo de la realización del servicio por parte del sector privado, los aspectos clave que la EFS debería comprobar son si se llevan a cabo los servicios y si el pago sigue las estipulaciones de las provisiones del contrato. Por tanto, la EFS necesita estar segura de que la información referente al rendimiento de los servicios y al cálculo de los pagos, a menudo en términos con el sistema de medición del rendimiento (PMS), refleja con precisión todos los servicios exigidos con arreglo al contrato y al rendimiento del contratista.

Dado que los acuerdos de financiamiento público/privado pueden implicar el suministro de servicios durante períodos de tiempo extensos (es común que se trate de 30 años o más), el organismo auditado necesitará asegurase de revisar periódicamente los servicios exigidos en el contrato, determinando si éstos son todavía relevantes con respecto a las necesidades empresariales del momento, y negociando cambios en los casos en que sea aplicable. Por ello, la EFS debería confirmar si el organismo auditado está llevando a cabo dichos análisis.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 38

El acuerdo sigue manteniendo una buena relación calidad-precio

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado revisa periódicamente el progreso del acuerdo de financiamiento mixto y si evalúa que éste siga manteniendo una buena relación calidad-precio.

Razones para la directriz

El ente auditado debería revisar periódicamente el progreso del proyecto por dos razones principales: para evaluar si el acuerdo sigue facilitando una relación calidad- precio continua; y para saber si la ruta de financiación pública/privada está produciendo verdaderamente resultados mejores que los de las rutas de adquisición alternativas. Como parte del trabajo referente a la razón anterior, la EFS debería confirmar que se mantenga la capacidad de financiación del acuerdo, que los accionistas estén satisfechos con el progreso del proyecto, que el resultado deseado se materialice y que, cuando el rendimiento sea bajo, se realice una evaluación de seguimiento del acuerdo. La evaluación que resuelva si las rutas de financiamiento público/privado producen unos resultados mejores que los de las alternativas debería estar realizada por el organismo auditado, de manera que obtenga una base de pruebas sobre qué vías de adquisición y entrega funcionan mejor.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 39

Se mantienen unas estructuras de relación y gobierno adecuadas

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado dispone de las estructuras de gobierno adecuadas para el proyecto y si mantiene una buena relación con el/los contratista(s).

Razones para la directriz

Las estructuras de gobierno resultan clave para la responsabilidad de las partes implicadas y por tanto tienen una gran influencia sobre la eficacia del acuerdo. Una buena relación entre las partes favorece que éstas alcancen sus objetivos.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 40

Se cuenta con un buen equipo de gestión del contrato

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado mantiene un equipo experimentado y bien informado para gestionar el contrato de financiamiento mixto.

Razones para la directriz

Independientemente de la potencial relación calidad-precio de un acuerdo de financiación mixta cuando éste se firme, la posterior mala gestión del contrato puede acarrear un incremento de los costes, en recursos desperdiciados, en el perjuicio del rendimiento y en una potencial crítica por parte de los accionistas. La EFS debe por tanto examinar si el organismo auditado estableció un equipo que contara con los suficientes recursos y con la suficiente capacidad como para administrar inteligentemente el contrato. El organismo auditado debería comprender qué equipo está proporcionando el sector privado e igualar dichas responsabilidades. El equipo establecido por el organismo auditado necesita contar con una comprensión del contrato y su contexto, una comprensión de la empresa y de sus objetivos y fuertes habilidades de negociación.

El organismo auditado debe haber preservado dicha capacidad del equipo durante todo el contrato y haber examinado regularmente su rendimiento en la administración del mismo, así como haber evaluado nuevamente la relación calidad-precio ofrecida por el contrato. La EFS debe buscar evidencias de que el organismo auditado, como resultado de las enseñanzas identificadas en dichas revisiones, haya intentado efectuar mejoras en los contratos existentes y posteriores, en los casos en que hubiese sido posible.

La confusión en cuanto a las responsabilidades que le corresponden a cada uno también puede provocar una administración ineficaz del contrato. La EFS debe, por tanto, revisar si los roles y responsabilidades para la administración del contrato, y los procedimientos a seguir, fueron claramente definidos. Sin embargo, la correcta aplicación de los procedimientos y el acatamiento de las responsabilidades acordadas no serán, por sí mismas, suficientes para garantizar la relación calidad-precio. El cumplimiento de los requisitos contractuales dependerá también de los individuos implicados. La gestión de la relación entre el organismo auditado y el contratante también necesitará ser examinada por la EFS.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 41

Se mantiene la asignación apropiada del riesgo

Directriz

La EFS debería examinar si la asignación del riesgo entre las partes públicas y privadas sigue siendo óptima durante la vida del proyecto.

Razones para la directriz

La asignación de un riesgo concreto a la parte que mejor pueda gestionarlo es un punto fundamental para obtener una buena relación calidad-precio en un proyecto de financiamiento mixto. La asignación apropiada y la gestión exitosa del riesgo deben, por tanto, mantenerse durante el ciclo de vida del proyecto. Por esa razón, la EFS debería evaluar si la asignación del riesgo sigue siendo óptima y si el organismo auditado está gestionando en condiciones cualquier riesgo existente.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 42

El tratamiento contable es apropiado

Directriz

La EFS debería revisar el tratamiento contable para el activo entregado con arreglo al acuerdo de financiamiento mixto, además de evaluar si acata la normativa y guía contable.

Razones para la directriz

Una vez el proyecto está operativo, la transferencia verdadera del riesgo podría diferir de la prevista inicialmente cuando se desarrolló el proyecto. Cualquier cambio en la transferencia del riesgo podría afectar a la evaluación de cómo se dé cuentas del activo en la contabilidad del organismo auditado. Por ello, la EFS debería confirmar, en los casos en que sea relevante, si los auditores externos del organismo auditado (o la EFS en sí misma) han evaluado nuevamente los riesgos y recompensas asociados con el activo, una vez éste sea totalmente operativo y si éstos respetan el tratamiento contable relevante.

De igual forma, la EFS debería confirmar, en los casos en que hayan cambiado los estándares y la guía contables para los proyectos desarrollados conforme a una asociación mixta, que el organismo auditado haya corregido en consecuencia su tratamiento contable.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 43

Administración del vencimiento del contrato

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado planificó y administró, de manera eficaz, su salida del contrato a su terminación.

Razones para la directriz

El riesgo final para la relación calidad-precio llega en el momento del fin del contrato, donde una mala administración podría afectar adversamente la relación calidad-precio de cualquier acuerdo posterior para el suministro de servicios en que se involucrara el organismo auditado. Es importante, por lo tanto, que el organismo auditado lleve a cabo una planificación adecuada para el final del contrato, a fin de que pueda tomar decisiones fundadas sobre las opciones de las que dispone a la hora de concluir el contrato y, posteriormente, gestionar su salida de manera apropiada.

La EFS debería, por tanto, evaluar si el organismo auditado ha identificado cómo se realizarán los servicios una vez que finalice el contrato, qué riesgos asociados con cualquier traspaso de la entrega de servicios podrían materializarse y qué planes tiene para la gestión de dichos riesgos.

Glosario

Término	Definición
Accionista	Toda persona, grupo, ente u organización implicados en o afectado por el acuerdo de financiamiento mixto y de concesión propuesto, y que por tanto tiene cierto interés en que tenga éxito.
Adquisición tradicional	Un contrato en el que el cliente sencillamente paga al contratista para la provisión de un activo. Tales activos suelen pagarse por completo a su finalización. El mantenimiento de estos bienes se trata en diferentes contratos, mientras que su operación sigue estando bajo la responsabilidad del sector público.
Asignación del riesgo	El contrato entre las partes con respecto a un acuerdo o concesión mixto que define qué partes o parte es responsable de las consecuencias financieras o de otro tipo en relación con el evento en proceso, minimizando el riesgo de que se produzca un evento adverso, y en tal caso, mitigando el impacto de dicho evento.
Calidad-precio	El logro de la combinación de coste durante toda la vida de un proyecto y la calidad que mejor satisfaga los requisitos de la organización
Caso empresarial	Documento que destaca una propuesta específica, que cubre sus aspectos positivos y negativos, y que proporciona un argumento concluyente sobre cómo y por qué debería ponerse en marcha la propuesta.
Comparador del Sector Público	Un cálculo de lo que costaría el proyecto si se utilizaran métodos de adquisición tradicionales. Se utiliza para ayudar a determinar si la financiación privada ofrece una mejor relación calidad-precio que la adquisición tradicional.
Conflicto de intereses	Situación en la que cierta persona u organización actúa en calidad doble, cuyos objetivos o intereses están opuestos. Este término también podría utilizarse para describir cualquier oportunidad en la que alguien abusa de su posición y autoridad en beneficio propio.
Estructuras de gobierno	El sistema de supervisión utilizado para permitir la gestión del mantenimiento de control durante el proyecto, incluyendo la asignación de responsabilidades de gestión y los procesos y sistemas para informar al equipo de gestión.
Fase operativa	Periodo posterior a la firma del contrato, durante el cual el operador del sector privado facilita los bienes/servicios tal como estipule el contrato, es decir, durante la vida del contrato.
Marco de evaluación	Conjunto predefinido de criterios que engloben los objetivos del proyecto, utilizado para asegurar la consistencia al evaluar las ofertas recibidas después, durante el proceso de licitación.
Modelo de costes debidos	Un cálculo independiente de los costes en los que se espera incurrir por la realización de la misma solución técnica que

	proponga el oferente.
Modelo Financiero	Herramientas analíticas (como hojas de cálculo) diseñadas para mostrar el producto financiero de un conjunto particular de costes estimados, ingresos y cargos fijos y de capital por la prestación de un servicio por un plazo dado.
Nivel de riesgo	Una estimación de la importancia de los riesgos a asumir por una parte. Combina el impacto de probabilidad de un riesgo dado con el impacto de dicho riesgo.
Oferente preferido	Oferente seleccionado por la organización adquisidora como parte con la que desean firmar un contrato, sujeto a la finalización de las negociaciones y disposiciones legales. En fases posteriores del proceso de licitación, es posible que la organización adquisidora pase a negociaciones exclusivas con el oferente preferido.
Prestación	En el contexto de estas directrices, se trata de una indicación de las posibles formas de llevar a cabo un servicio, antes de que se otorgue el contrato. Después del otorgamiento del contrato, se refiere a las condiciones acordadas.
Proceso de licitación	La realización del anuncio, y posterior recepción y evaluación de ofertas de diferentes empresas del sector privado para operar los servicios incluidos en un acuerdo de financiamiento mixto y de concesión, con vistas a alcanzar la mejor relación calidad-precio.
Sistema de medición del rendimiento	Proceso por el que la autoridad adquisidora evalúa hasta qué punto cumple el operador del sector privado con los requisitos del contrato, por medio de la medición del rendimiento frente a los estándares predefinidos y establecidos para todos los aspectos relevantes del acuerdo.
Estrategia de licitación	Plan detallado que especifica cómo realizar un proceso de licitación para conseguir el mejor resultado posible. Éste incluirá el número de rondas y oferentes implicados, un calendario y un plan para la comunicación óptima con los oferentes.
Tensión competitiva	Situación en la que los competidores se ven forzados a realizar sus ofertas de bienes/servicios de manera atractiva a para la organización adquisidora, de manera que no pierdan su puesto frente a los competidores, logrando con ello un mejor acuerdo para el adquisidor.
Transferencia del riesgo	El paso de un riesgo soportado por una organización adquisidora a un proveedor de servicios del sector privado.
Variación en un contrato	Un acuerdo entre todas las partes de un contrato para alterar alguna de las condiciones especificadas en el contrato original, y cuyos cambios se aplicarán al contrato original.

ISSAI 5230

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Lineamientos para la Mejor Práctica en la Auditoría de la Regulación Económica

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Contenidos

Parte 1: Introducción

Parte 2: Los Lineamientos

Sección 1: Habilidades de las EFS

1 Habilidades requeridas

2 Adquisición de las habilidades

Sección 2: El proceso de regulación económica

3 El marco regulatorio

4 Objetivos, funciones y poderes

5 Imparcialidad e integridad

6 Competencia técnica

7 Necesidades de información

8 Responsabilidad y consulta

Sección 3: La prestación del servicio

9 Seguridad de la prestación

10 Acceso del consumidor

11 Prestación a consumidores vulnerables

12 Estándares de servicio

13 El manejo de las quejas de los consumidores

14 Temas del medio ambiente

Sección 4: El precio del servicio

15 El control de los precios

16 La unión del precio con la calidad

17 Promover la eficiencia del prestador

18 Costos de financiación del prestador

19 Inversión

Sección 5: Desarrollo de la competencia

20 Reducción del monopolio y de la dominación del mercado

21 Promover la posibilidad de elección del consumidor

22 Combatir prácticas anti-competitivas

Glosario

PARTE 1: INTRODUCCIÓN

1. Siguiendo una decisión tomada por el XIV INCOSAI en Washington en 1992, el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre Auditoría de las Privatizaciones fue formalmente establecido por la Junta Gobernante en Mayo de 1993 bajo la presidencia de Sir John Bourn, Presidente de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.
2. Los miembros pertenecientes al Grupo de Trabajo representan a las EFS de:

Albania
Alemania
Antigua y Barbuda
Arabia Saudita
Argentina
Australia
Austria
Bahamas
Chile
Dinamarca
Ecuador
Egipto
El Salvador
Estonia
Hungría
India
Israel
Lithuania
Nueva Zelanda
Noruega
Omán
Paraguay
Perú
Polonia
Reino Unido (Presidencia)
República Checa
Rusia
Turquía
Uruguay
Yemen
Zambia

3. En noviembre de l998 el XVI INCOSAI aprobó en Montevideo un conjunto de cuarenta lineamientos sobre auditoría de las privatizaciones. Notando que la

privatización por venta no era el final de la historia de las privatizaciones, y que la regulación económica tanto de empresas públicas como privadas era un área de creciente importancia para los gobiernos y ciudadanos, el XVI INCOSAI invitó al Grupo de Trabajo a desarrollar, asimismo, guías de orientación sobre la auditoría de la regulación económica.

4. Los lineamientos que siguen representan la respuesta del Grupo de Trabajo a ese encargo, informado por el resultado de la encuesta de los miembros de INTOSAI sobre la regulación económica y su auditoría a la cual 67 EFS respondieron, y cuyos resultados fueron expuestos en el informe del Grupo aprobado en la sexta reunión, en Varsovia, en Octubre de l999, y subsecuentemente enviado a todas las EFS. Se puede acceder también a los lineamientos en la página web del Grupo de Trabajo: www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm.

5. La regulación económica puede ser definida como un ejercicio del Estado, sea directa o indirectamente, de control e influencia sobre los prestadores públicos o privados de servicios a los consumidores. Se encarga de varios objetivos, algunos de los cuales compiten entre ellos, por ejemplo: proteger a los consumidores del abuso de prestadores monopólicos, mientras que busca asegurar que esos prestadores puedan financiar el suministro de servicios esenciales, como empresas de servicios públicos, transporte público y servicios financieros, cumpliendo estándares específicos. En el caso de mercados competitivos, la atención del regulador económico se centra en asegurar adecuación y transparencia en el suministro de información por parte de los prestadores, a fin de asistir a los consumidores para que estén lo suficientemente informados como para tomar las decisiones adecuadas, monitoreando la situación financiera de los proveedores y actuando en contra de prácticas anti-competitivas. La gama de actividades cubierta por los reguladores económicos es vasta, afectando directamente el interés vital de todos los ciudadanos.

6. La encuesta de INTOSAI mostró que mientras en la mayoría de los países la regulación económica es mayormente ejercida directamente por el gobierno, en una creciente minoría de casos es llevada a cabo por organismos especialmente constituidos, que operan a una cierta distancia del gobierno, algunos de ellos responsables de regular industrias específicas, otros operando al través de la economía- por ejemplo, reguladores de competencia general. La mayoría de ellos son organismos públicos, algunos de los cuales desempeñan funciones prescritas por leyes, en forma independiente del gobierno, otras reportando directamente al gobierno, otras combinan estas dos características. Una minoría es privada, incluyendo reguladores establecidos por las mismas industrias (auto regulación). Especialmente donde los negocios han sido privatizados con monopolio o poderes dominantes, la privatización ha sido acompañada por la creación de nuevos organismos regulatorios.

7. Existe un debate vigoroso acerca del valor de la regulación económica, en particular en lo que respecta a la posibilidad de que represente eficazmente los intereses del consumidor de cara a prestadores poderosamente dominantes, operando cada vez más a nivel internacional. El desarrollo de la competencia es generalmente visto como un método más efectivo de protección del consumidor, sostenido quizás por la regulación de la competencia general. Pero la experiencia sugiere que, aún dentro de un ambiente competitivo, la intervención de diferentes maneras es necesaria para proteger los intereses de los consumidores

individuales, especialmente aquellos que son más vulnerables, así como también los intereses de la sociedad en su totalidad. En particular, a medida que los países se desarrollan y los ciudadanos se tornan más acaudalados, la demanda de los servicios se hace más sofisticada y los consumidores exigen estándares de servicio más elevados y esperan que a los proveedores se les hagan presión para lograr estos estándares de una manera consistente.

8. La encuesta de INTOSAI reveló muchos ejemplos de los impactos positivos de ambos reguladores económicos y las EFS sobre la mejora del suministro de servicios regulados. Éstos se exponen en el informe del Grupo de Trabajo. Del informe surge claramente que los ciudadanos cuentan cada vez más con las EFS para examinar con autoridad el trabajo de los reguladores económicos y el desempeño de las industrias que ellos regulan, y que los informes de las EFS están conduciendo a un aumento de la eficiencia en la prestación de servicios regulados, para el beneficio de ambos, consumidores y prestadores.

Los Lineamientos: Resumen

9. Los lineamientos destacan una serie de preguntas clave que las EFS probablemente necesiten tratar, a la hora de examinar la eficiencia y eficacia con las cuales los reguladores económicos emprenden sus tareas. Al recomendar estos lineamientos, el Grupo de Trabajo reconoce que la regulación económica es un concepto en continua evolución, cuya práctica se desarrolla de diversas formas en distintos paises con distintas constituciones y en diversas etapas de desarrollo. Por lo tanto, es probable que los lineamientos necesiten ser aplicados en las circunstancias particulares de distintos países con las modificaciones adecuadas que permitan considerar el estado del desarrollo en los mismos. Los lineamientos están ilustrados con ejemplos tomados de la encuesta de la INTOSAI y de las experiencias de los miembros del Grupo de Trabajo. Los lineamientos están agrupados en cinco secciones y los párrafos siguientes resumen asuntos clave relativos a los lineamientos en cada sección. Los lineamientos en sí se presentan en la Parte 2.

Sección 1: Habilidades de la EFS

10. Si el propósito de la EFS es llevar a cabo auditorías de gestión bien concebidas, que conduzcan a recomendaciones valiosas y al desarrollo de una buena práctica, necesita tener acceso a una amplia variedad de importantes habilidades y contar con un minucioso conocimiento de la industria regulada. Las EFS pueden aprender mucho a través del intercambio de experiencias entre sí, facilitado por métodos como el intercambio de personal y las auditorías paralelas o conjuntas.

Lineamientos

1. Habilidades requeridas
2. Adquisición de las habilidades

Sección 2: El proceso de regulación económica

11. La EFS necesita contar con una clara comprensión del contexto de la regulación económica así como de sus objetivos, funciones y poderes. Es importante evaluar con qué firmeza mantiene el organismo regulador su imparcialidad e integridad y competencia, si obtiene suficiente información sobre las operaciones de los prestadores para llevar a cabo sus funciones regulatorias y cuán efectivos son sus acuerdos de consulta.

    Lineamientos

    3. El marco regulatorio
    4. Objetivos, funciones y poderes
    5. Imparcialidad e integridad
    6. Competencia técnica
    7. Necesidades de información
    8. Responsabilidad y consulta

Sección 3: La prestación del servicio

12. Uno de los objetivos clave del regulador será el asegurar la prestación de servicios esenciales, para que los consumidores, incluso los más vulnerables, tengan un acceso asegurado a tales servicios. La EFS necesitará examinar cuáles estándares de servicio han sido establecidos y la forma en que el regulador monitorea si los prestadores llegan a esos estándares. Los procedimientos de quejas deben establecerse y aplicarse de manera efectiva. Y la regulación va más allá de la economía. La salud y la seguridad y las consideraciones ambientales son vitales también; la EFS tiene una posición adecuada para examinar y comentar sobre si estos objetivos se tienen en cuenta.

    Lineamientos

    9. Seguridad de la prestación
    10. Acceso del consumidor
    11. Prestación a consumidores vulnerables
    12. Estándares de servicio
    13. El manejo de las quejas de los consumidores
    14. Temas del medio ambiente

Sección 4: El precio del servicio

13. Otro objetivo clave del regulador es asegurarse de que el precio establecido concuerde con la calidad del servicio que se ofrece, y que donde la regulación tiene objetivos sociales, éstos se reflejen en el régimen de precios, incluyendo cualquier elemento de subsidio público. Esta sección examina temas relacionados con precio

y otros controles, y factores que necesitan tenerse en cuenta al considerar los costos financieros de los prestadores, incluyendo programas de inversión, y medidas para mejorar la eficiencia del prestador, teniendo en cuenta otras consideraciones, que incluyen seguridad en la prestación y objetivos ambientales.

Lineamientos

15. El control de los precios
16. La unión del precio con la calidad
17. Promover la eficiencia del prestador
18. Costos de financiación del prestador
19. Inversión

Sección 5: Desarrollo de la competencia

14. Esta sección final examina temas clave relacionados con el rol de los reguladores económicos en el desarrollo de la competencia, incluyendo las mejoras en calidad de servicio y tarifas que pueden resultar, además de los pasos necesarios para mantener la competencia, incluyendo cómo combatir las prácticas anti-competitivas.

Lineamientos

20. Reducción del monopolio y de la dominación del mercado
21. Promover la posibilidad de elección del consumidor
22. Combatir prácticas anti-competitivas

Conclusión

15. Al realizar auditorías de gestión de regulación económica, las EFS necesitan tener en mente la distinción entre la naturaleza del proceso regulatorio por un lado y la forma en que funciona, por el otro. En lo que concierne a la naturaleza del proceso, la EFS deberá prestar atención por ejemplo, a la importancia de pensar, en el momento de la privatización, cuál debería ser el régimen regulatorio (los dos procesos deberían ser simultáneos.) Pero la EFS necesita cuidarse de no inmiscuirse en asuntos políticos, porque lo que le interesa a la EFS es la administración de la regulación y no la política regulatoria. Estas políticas varían según el país. En lo que se refiere a la forma en que el régimen regulatorio está funcionando, hay amplia evidencia, expuesta en estos lineamientos, de que los análisis cuidadosamente seleccionados pueden llevar a una gran variedad de recomendaciones valiosas para realzar la efectividad de la regulación, incluyendo las respuestas al desafío de los cambios en el mercado.

PARTE 2: LOS LINEAMIENTOS SECCIÓN 1: HABILIDADES DE LA EFS
Lineamiento 1
Habilidades requeridas

Lineamiento

La EFS debería identificar sus responsabilidades de auditoría en relación con el ente regulador y asegurarse qué conocimientos específicos necesita para llevar a cabo una evaluación de la regulación económica además de las tradicionales habilidades de auditoría necesarias para examinar la ejecución del presupuesto del regulador.

Razones para el lineamiento

La EFS es, frecuentemente, tanto el auditor financiero como el auditor de gestión del ente regulador.

Ya sea que forme parte de un ministerio de gobierno o como organismo separado, la función de la regulación económica es probablemente llevada a cabo por un grupo relativamente reducido de personas, con un presupuesto administrativo también pequeño. La auditoría de la ejecución de dicho presupuesto probablemente no hará surgir temas técnicos particularmente novedosos aunque la EFS necesitará prestar especial atención al cuidado con el que el dinero fue gastado (lineamiento 5) así como necesitará tratar temas como el cumplimiento de la legislación y de los controles internos.

Es probable que las acciones del regulador y sus decisiones afecten a todos los ciudadanos, a los proveedores importantes, y posiblemente a la economía en su conjunto. Como contribuyentes y como consumidores de servicios suministrados por prestadores regulados, los ciudadanos buscan cada vez más que las EFS sugieran formas de mejorar la relación valor-precio de la regulación económica y refuercen la responsabilidad de los reguladores y la receptividad de las industrias que son reguladas.

La EFS necesitará conocimientos especiales a fin de responder a estas expectativas y llevar adelante auditorías efectivas de los reguladores y/o empresas reguladas. Estas probablemente incluyan la comprensión de las bases contractuales y bases legales bajo las cuales los prestadores y los reguladores operan, experiencia en el análisis económico, contable y estadístico, técnicas de evaluación cuantitativas y cualitativas, de manera de ser capaz de evaluar el impacto de las decisiones regulatorias en la industria y los consumidores, además de conocimientos de *benchmarking* (patrones de referencia), análisis de costo-beneficio, análisis de riesgo y sondeos de actitud.

Equipada con esas habilidades, las EFS han asumido auditorías de una gama de reguladores económicos y las industrias que ellos regulan, a menudo en áreas altamente técnicas y especializadas. En un país, por ejemplo, la EFS ha llevado a

cabo evaluaciones de las operaciones de bancos pertenecientes al Estado, examinando asuntos como el capital, ganancias, liquidez y su estado financiero (Argentina)

Lineamiento 2
Adquisición de las habilidades

Lineamiento

La EFS debería identificar y asegurar la capacitación de su personal necesaria para llevar a cabo estudios autorizados de regulación económica y complementar dichas habilidades con apoyo externo cuando sea necesario.

Razones para el lineamiento

Sería muy costoso para la EFS tratar de reclutar y retener todas las habilidades requeridas para examinar todos los aspectos de la regulación económica en su planta de personal. Sin embargo, a medida que aumenta la demanda de mejores servicios, por parte de los consumidores, y mientras la privatización tiene lugar, la EFS se encontrará probablemente en la obligación de evaluar un número creciente de entes reguladores que cubren una gama cada vez más amplia de servicios regulados, prestados a los ciudadanos por empresas privadas. La EFS necesitará decidir cuál de las habilidades de auditoría debería desarrollar en su personal y cuáles contratar cuando se necesite, teniendo en cuenta que en un entorno regulatorio rápidamente cambiante la mezcla de habilidades necesarias probablemente esté en constante desarrollo, por lo tanto la EFS podría necesitar ajustar regularmente su base de habilidades.

La encuesta de INTOSAI en materia de auditoría de la regulación reveló que muchas EFS están llevando a cabo este tipo de valuación de gestión. Un cierto número de EFS está armando equipos especializándose en las auditorías de regulación económica, complementando sus habilidades con asesoría externa sobre los últimos desarrollos.

Las EFS encuentran ayuda en el intercambio de experiencia e información sobre métodos de auditoría y con el intercambio de personal. Se está viendo la forma de intensificar tales intercambios de experiencia y personal, por ejemplo dentro de grupos regionales de INTOSAI o entre las EFS que enfrentan desafíos similares. Estas EFS podrían considerar la realización de auditorías conjuntas o paralelas donde temas similares de regulación económica se verían beneficiados a partir de la aplicación de métodos complementarios de auditoría.

Puede también ser valioso para la EFS enviar personal a trabajar en los entes reguladores para obtener la experiencia necesaria, que luego puedan aplicar en evaluaciones futuras de gestión, y asegurar que tengan una mejor comprensión de cómo funciona la regulación económica. La EFS puede también tomar personal del ente regulador, a fin de lograr una mejor comprensión del rol de la auditoría de gestión.

SECCIÓN 2: EL PROCESO DE REGULACION ECONOMICA
Lineamiento 3
El marco regulatorio

Lineamiento

Para poder establecer evaluaciones de gestión, la EFS necesita tener un entendimiento claro del contexto en el cual el ente regulador está operando.

Razones para el lineamiento

Los detalles de la regulación económica varían entre países y entre industrias pero comparten muchos propósitos, en particular: asegurarse de que las actividades reguladas provean los servicios esenciales a un precio justo para el público; proteger a los consumidores contra el abuso del poder monopólico; lograr objetivos sociales; y en búsqueda de estos objetivos, desarrollar la competencia. La EFS necesita entender la dinámica en la cual el regulador y el regulado interactúan entre sí y con los consumidores para situarse en una posición examinadora del efecto de la regulación.

En muchos países, las funciones reguladoras son llevadas a cabo directamente por ministerios, en otros puede haber comisiones regulatorias subsidiarias que respondan al gobierno (India). En una creciente minoría de casos, la regulación es ejercida a cierta distancia del gobierno, generalmente por organismos públicos (usualmente juntas, algunas veces individuales pero también compañías del sector privado) y por autorregulación. Algunas veces la función regulatoria es ejercida específicamente sobre una industria, (por ejemplo entes establecidos en la privatización de monopolios prestadores de servicios públicos); en una minoría de casos es llevado a cabo por un ente regulador general, por ejemplo, por un regulador de la competencia. En muchos casos, la industria involucrada puede estar sujeta a control por una cantidad de entes, por ejemplo ministerios y reguladores específicos y generales, cada uno con poderes y responsabilidades que los complementan, superponen y hacen competir. La EFS necesita conocer la forma en que la actividad, o la inactividad, de otras instituciones podría afectar las decisiones tomadas por el ente regulador y tener esto en cuenta a la hora de medir el alcance de su auditoría y de llevarla a cabo (Polonia).

En una industria que está siendo privatizada- especialmente con poderes monopólicos- es importante que una estructura regulatoria apropiada se organice en el momento de la privatización, pues sería difícil hacer correcciones posteriormente (Rusia) Es también importante aclarar en el momento de la privatización a qué reglas las compañías privatizadas deben atenerse. (Zambia)

En los mercados regulados, los cambios ocurren constantemente. Algunas veces, ese cambio puede ser muy rápido, como por ejemplo en el área de las telecomunicaciones. La EFS necesitará verificar la forma en que el marco regulatorio maneja estos desarrollos a fin de no convertirse en un obstáculo para el progreso, identificando y dando a conocer ejemplos de buena práctica en donde los reguladores han sido flexibles para responder al desafío de los cambios en el mercado.

Lineamiento 4
Objetivos, funciones y poderes

Lineamiento

La EFS necesita tener en claro los objetivos, funciones y poderes del regulador para poder examinar cuán efectivamente está cumpliendo con su misión.

Razones para el lineamiento

Los objetivos regulatorios son a menudo establecidos mediante la legislación, pero algunas veces son desarrollados también por el gobierno o por el mismo regulador. La EFS debería examinar los poderes otorgados al ente regulador para verificar la adecuación de la base legal en su tarea. La EFS debería también considerar cualquier impedimento legal o de otro tipo y cómo esto pudiera afectar la eficiencia y efectividad con las que lleva a cabo sus funciones. La EFS necesitará también contar con un claro entendimiento del proceso de toma de decisiones (formal e informal) por parte del regulador, de los sistemas de información y de los sistemas de control interno.

Los entes reguladores se requieren generalmente para perseguir un número de objetivos, algunos de los cuales pueden competir con otros, por ejemplo asegurar la provisión de servicios públicos tales como el agua mientras que se protege al consumidor del abuso de monopolio y no sofocar la competencia e innovación en la prestación de los servicios de jubilación y seguros, mientras se monitorea la solvencia financiera de los prestadores del servicio. Al examinar las funciones del regulador en la búsqueda de estos objetivos, la EFS debe cuidarse de no cuestionar los méritos de los objetivos políticos que el regulador persigue. Pero la EFS necesita tener en claro cuáles son esos objetivos para poder examinar hasta qué punto el regulador ha desempeñado sus responsabilidades, y si la estructura regulatoria corriente tiene en cuenta esos objetivos de manera adecuada.

Donde hay objetivos que compiten, la EFS necesitará considerar si el regulador ha desarrollado un equilibrio defendible entre, por ejemplo, objetivos económicos y sociales, o dentro de objetivos particulares. Por ejemplo, en lo que respecta a la maximización de los beneficios para los consumidores, la presión para obtener los precios más bajos posibles a corto plazo podría retrasar el desarrollo de la competencia y sus consecuentes beneficios a largo plazo. Es el regulador el que debe decidir como manejarse con dichos objetivos que compiten: la EFS debe tener cuidado de no usurpar la responsabilidad del regulador de determinar prioridades. En un país (Reino Unido) la EFS examinó la importancia relativa asignada a estos varios elementos en cuatro importantes entes reguladores analizando sus deberes estatuarios, particularmente, en lo que concierne a la protección de los intereses de los consumidores, permitiendo a la vez que los prestadores financien sus actividades reguladas. La EFS también comparó y contrastó sus poderes, deberes y prioridades y encontró diferencias entre ellos. Los reguladores han trabajado juntos en lo subsiguiente para adoptar un enfoque más común sobre una gama de temas, desde prácticas de consulta hasta técnicas para

calcular las tasas de rendimiento de la inversión que los prestadores de servicios regulados necesitaban.

Lineamiento 5
Imparcialidad e integridad

Lineamiento

La EFS debería examinar qué reglas y procedimientos han sido establecidos para asegurar que las funciones de regulación se lleven a cabo de manera correcta y honesta y que los casos de prácticas inapropiadas por parte del ente regulador o su personal sean investigados.

Razones para el lineamiento

En la mayoría de los países las industrias reguladas dan cuenta de una parte significativa del producto interno bruto y tienen un impacto en los intereses económicos de millones de ciudadanos. Los consumidores necesitan tener confianza en que el ente regulador esté defendiendo sus intereses frente a prestadores dominantes. Y los prestadores necesitan tener confianza en que el ente regulador no buscará que ellos no tengan un rendimiento razonable por un nivel razonable de servicio.

Para permitirle al regulador que opere de manera eficaz y que gane aceptación general por su tarea, debe estar libre de presión política y ser resistente a la influencia de los prestadores regulados, para que las decisiones que tome sean hechas imparcialmente, teniendo en cuenta el interés público. La EFS necesita verificar que el regulador ha establecido, y aplica, reglas y procedimientos adecuados para permitir que éste resista dichas presiones, cualquiera sea su fuente. Si existe cualquier desviación de las reglas y procedimientos establecidos, la EFS debe también evaluar las razones de ello, incluyendo si los procedimientos en cuestión necesitan ser actualizados. Un tema importante es si el ente regulador ha acatado reglas establecidas para prevenir conflictos de interés, tales como prohibir al personal ciertas actividades, incluyendo participar de acciones en compañías reguladas, aceptar regalos sustanciosos por parte de los prestadores o involucrarse en actividades por su cuenta que estén ligadas al trabajo de los prestadores o con las cuales el ente regulador hubiera hecho un contrato (Perú). La EFS también necesita saber de los riesgos de captura de la industria, resultante de la presión de prestadores poderosos con mayores recursos que el regulador. También existe el peligro contrario de que las decisiones de regulación que intentaban asistir a los consumidores, por ejemplo sobre controles de precio o beneficio, pudieran comprometer la viabilidad financiera de los prestadores y, por ende, la prestación de los servicios esenciales.

Los reguladores deben mantener registros adecuados de las razones que sustentan sus decisiones, a fin de ayudar a asegurar el manejo adecuado de los asuntos públicos, así como su respondabilidad. En un país (Reino Unido) siguiendo un examen realizado por la EFS y el Parlamento, un regulador mejoró sus

procesos de documentación para llevar un registro más claro del razonamiento seguido para alcanzar decisiones importantes.

Lineamiento 6
Competencia técnica

Lineamiento

La EFS debería examinar qué medidas ha tomado el ente regulador para asegurar que tenga personal competente suficiente y acceso al asesoramiento de expertos para permitirle llevar a cabo sus deberes de regulación con suficiente conocimiento de las empresas reguladas y los mercados dentro de los cuales operan.

Razones para el lineamiento

Los reguladores necesitan estar al tanto de las industrias que regulan. Hay riesgos contrarios: por una parte, una actitud tan distante que lleve a la desinformación y a la pérdida de confianza por parte del regulado (esto es importante para que la regulación resulte constructiva). Por otra parte, estar demasiado ansioso de cooperar con la industria, especialmente con sus actuales miembros quienes podrían desear demorar los cambios y desalentar una nueva entrada al mercado. El origen del regulador y su personal clave es un importante elemento al abordar estas cuestiones, el reclutamiento desde disciplinas relevantes y ambientes diversos, y el recambio regular del personal regulatorio, así como el acceso de expertos externos, puede ser importante para asegurar competencia e independencia.

La EFS debería examinar si el personal del ente regulatorio posee las habilidades técnicas necesarias para ejercer sus funciones de manera eficaz y si están en contacto con los últimos desarrollos técnicos que afectan al sector donde están trabajando (Perú)]. La EFS podría también examinar temas tales como la mezcla de consultoría externa y expertos internos, y si el personal del regulador refleja la gama de disciplinas y expertos que el ente regulador necesita y cuán eficiente y eficazmente operan. En un país (Polonia), la EFS descubrió que el regulador de energía había mejorado y actualizado los conocimientos de su personal a través de un programa comprensivo de capacitación que incluía experiencias de otros países. En otro país (Reino Unido) teniendo en cuenta una recomendación de la EFS, el regulador de la industria de las telecomunicaciones buscó reclutar más gente con experiencia relevante en la industria y ha ampliado su programa de entrenamiento para que el personal logre aumentar sus habilidades empresariales.

Lineamiento 7
Necesidades de información

Lineamiento

La EFS debería establecer si el ente regulador es capaz de obtener suficiente información confiable acerca de los prestadores para permitirle llevar a cabo sus funciones de manera eficiente y eficaz.

Razones para el lineamiento

Es probable que los entes reguladores conozcan menos acerca del negocio de los prestadores que regulan que los mismos prestadores. Y es probable que dependan de los prestadores para obtener la información que necesitan para llevar a cabo sus funciones regulatorias. Los prestadores conocen lo que sucede en sus empresas día a día, y están en la posición de controlar la información que dan al ente regulador acerca de los mismos. En un país (Polonia), el regulador de energía otorgó una licencia a un proveedor sin investigar suficientemente su condición financiera. Seis meses después, el proveedor quebró.

Este desequilibrio puede inhibir al ente regulador de lograr algunos de sus objetivos. Por ejemplo, el regulador puede buscar establecer un precio del prestador, cercano a sus costos. El regulador tiene menos información de los costos que el prestador, lo que es un incentivo para sobrestimar los costos y poder persuadir al regulador para que establezca un precio superior.

La EFS debería considerar qué medidas puede tomar el ente regulador para remediar esta situación desventajosa de acceso a información. Esto implica revisar las necesidades de información del regulador, y la adecuación de los poderes del regulador para requerir que los prestadores provean información y también examinar si el regulador ha acordado esas necesidades de información con los prestadores (la recopilación de datos es costosa y los costos pueden reducirse si la naturaleza de la información se acuerda de antemano) Si el regulador desea comparar información de varios prestadores y/o en un período de tiempo (patrones de referencia), es importante que la información se recolecte en un formato estándar. El regulador también necesita tener confianza en que toda información recibida es fiel y confiable. En un país, por ejemplo (Reino Unido), el regulador del agua requiere a los prestadores que empleen expertos independientes, debiendo, por ley, informar al regulador sobre la calidad de la información provista por los prestadores.

En términos generales, la EFS también necesitará examinar si el régimen regulatorio contiene penalidades e incentivos para lograr la provisión de información precisa. Algunos reguladores, por ejemplo, tienen poderes para imponer penas a los prestadores, multándolos o a través de la imposición de un control de precios más fuerte. Y en algunos países, esos poderes están balanceados con incentivos reconociendo que si un prestador cree que no se beneficiará por reducir los costos tendrá poco incentivo en permitir que el regulador sepa que tiene posibilidades de hacerlo, pero si el beneficio de reducción de costos

puede ser compartido entre los prestadores y los consumidores, los prestadores probablemente cooperen (lineamiento 15).

Lineamiento 8
Responsabilidad y consulta

Lineamiento

La EFS debería examinar qué medidas ha tomado el ente regulador para ayudar al escrutinio público de sus decisiones y acciones, incluyendo consultas con partes interesadas en el proceso de preparar esas acciones, teniendo debido cuidado en la necesidad de proteger la confidencialidad comercial cuando ésta pudiera ser de interés público.

Razones para el lineamiento

Ya sea llevada a cabo por el gobierno o por un ente con un cierto grado de separación del mismo, la función de regulación es de interés público y el ente regulador necesita ser públicamente responsable por sus operaciones para desarrollar legitimidad ante los ojos de la sociedad. Los informes de las EFS pueden contribuir enormemente a asegurar esta respondabilidad.

En muchos casos, las empresas reguladas (pero generalmente no los consumidores) tienen el derecho de apelar las decisiones del ente regulador ante la justicia. Se busca que las consultas llevadas a cabo por los reguladores y las explicaciones que dan por sus decisiones sirvan para asistir al escrutinio público de su accionar. Cuanto más grande la flexibilidad y discreción, más fuerte la necesidad de transparencia en la toma de decisiones para fortalecer la comprensión pública. Pero puede haber genuinos problemas de confidencialidad comercial, por ejemplo en el sector financiero donde sostener la estabilidad y confianza es un propósito clave de la regulación y las exigencias demasiado rígidas para la divulgación podrían hacer que la conducta real de la empresa se desarrolle off the record. Sin embargo los entes reguladores deberían buscar explicar sus acciones tan abiertamente como fuera posible. La consulta puede tomar formas diferentes, incluso audiencias públicas, exposición de métodos de trabajo del regulador, por ejemplo mediante la evaluación de las evidencias y racionalidad de las decisiones, y los documentos de consulta formal. La necesidad de consulta adecuada debe ser balanceada teniendo en cuenta los riesgos de que el proceso se vuelva demasiado tedioso y legalista.

La EFS debería examinar si el ente regulador hace todo lo que puede para consultar de antemano los temas que debe considerar antes de tomar una decisión importante, por explicar las razones por las cuales tomó la decisión, y por publicar, hasta donde sea posible, la información financiera o de otra índole que justifique las conclusiones a las que se ha llegado. En un país (Reino Unido) el trabajo de la EFS ha alentado a los entes reguladores a ser más abiertos y a consultar cada vez más a las partes interesadas.

Un aspecto significativo del escrutinio público y parlamentario se relaciona con los costos y beneficios asociados al régimen regulatorio particular. En la evaluación de este aspecto, la EFS debería considerar a qué grado, al tomar decisiones de regulación, el regulador toma en cuenta los costos y beneficios probables y si el regulador evalúa e informa periódicamente sobre los mismos; por ejemplo, en informes al gobierno y al Parlamento. Dependiendo de sus conclusiones, la EFS puede necesitar considerar la realización de una valuación de costo/beneficio de los acuerdos regulatorios que examina.

SECCIÓN 3: LA PRESTACION DEL SERVICIO
Lineamiento 9
Seguridad de la prestación

Lineamiento

La EFS debería examinar los arreglos que el ente regulador ha puesto en lugar para asegurar que los prestadores provean por lo menos los servicios básicos estatuarios y que los consumidores estén protegidos y compensados si existen fallas de suministro.

Razones para el lineamiento

La provisión de gas, agua y electricidad es de fundamental significado para todos los ciudadanos, también los sistemas de transporte público seguros y confiables y los servicios confiables de bancos y financieras. En muchos casos, se considera a los requisitos de seguridad como absolutos, que son aceptados por los proveedores y dentro de los cuales tienen que operar, por ejemplo, cuando acuerdan sobre el control de precios. El monitoreo de la gestión de los proveedores, según estos requisitos de seguridad, es generalmente responsabilidad de los reguladores de salud y seguridad más que de un regulador económico.

La EFS debería verificar cómo el regulador económico se cerciora de que estos servicios sean brindados. Esto probablemente involucre búsqueda de información por parte tanto de consumidores como de proveedores (por ejemplo, a través de encuestas) así como por parte del regulador. Si el proveedor no cumple con el servicio requerido, el regulador puede contar con la posibilidad de proteger los intereses del consumidor y asegurar que se le pague la debida compensación. La EFS debería evaluar si el regulador ha actuado en beneficio del consumidor en estos aspectos. En un país, la acción reguladora ha llevado a la provisión de nuevos servicios de telefonía, electricidad y agua en áreas rurales (Guyana). Y en otro país, el regulador redujo los ingresos de una compañía de agua por 40 millones de libras ante serias fallas de la compañía en el suministro de la misma (Reino Unido). Los entes reguladores también necesitan tomar precauciones contra el peligro de que los incentivos dados a las compañías para mejorar la eficiencia (lineamiento 17) pudieran operar en forma contraria a los intereses de los consumidores a través, por ejemplo, de arreglos inadecuados de seguridad en transporte público o retrasos frente a avisos de pérdidas de gas.

Lineamiento 10
Acceso del consumidor

Lineamiento

La EFS debería examinar cómo el regulador ha intentado asegurar al consumidor el acceso a los servicios y si se les impide a los proveedores que discriminen injustamente entre distintos grupos de consumidores.

Razones para el lineamiento

Es importante que los consumidores tengan un acceso razonable a los servicios regulados. El ente regulador podría necesitar actuar para prevenir resultados socialmente desiguales para grupos particulares de consumidores (por ejemplo, para los campesinos), o que se les niegue el suministro a consumidores, sin razón aparente. Con frecuencia se les requiere a los reguladores que protejan los intereses de los grupos minoritarios. En un país, por ejemplo, el regulador aseguró mejoras en los servicios de autobuses para personas discapacitadas (Argentina).

La conveniencia de los consumidores también debe ser tenida en cuenta. Por ejemplo, los usuarios de teléfonos resienten la inconveniencia y los gastos a los que se enfrentan si la compañía de teléfonos cambia los códigos de números de sus áreas frecuentemente y sin una consulta adecuada. En un país, el regulador solucionó este problema estableciendo un grupo consultivo sobre el sistema de numeración para telecomunicaciones que involucra tanto a la industria como a los consumidores (Nueva Zelanda). Y los reguladores están, cada vez más, llevando a cabo encuestas de consumidores para establecer, por ejemplo, la importancia que le atribuyen a determinados servicios y cuánto estarían dispuestos a pagar por mejores niveles de servicio. Mediante esa clase de métodos, los reguladores deberían encarar más ampliamente las demandas que realizan los consumidores para acceder a mejores servicios. La EFS puede desempeñar un rol importante examinando y publicando ejemplos de buena práctica.

Lineamiento 11
Prestación a consumidores vulnerables

Lineamiento

La EFS debería examinar cómo el regulador monitorea que los prestadores cumplan con sus deberes estatuarios de dar acceso a los consumidores de grupos vulnerables.

Razones para el lineamiento

En muchos países, y esto no es menos frecuente en los países en vías de desarrollo, un servicio esencial con un alto precio puede actuar como una barrera para que los consumidores obtengan un adecuado nivel de servicio. El regulador

puede tener el poder para lograr la reducción de precios a un nivel que permita al consumidor recibir un servicio razonable por el precio que debe pagar. Muchos reguladores han comenzado a actuar a favor del consumidor de esta forma. En un país, el regulador ha requerido a la industria telefónica que provea un esquema especial de bajo costo para esos consumidores que, de otra forma, no podrían costear un teléfono (Reino Unido).

Los grupos de bajos ingresos son particularmente vulnerables pues el costo de los servicios esenciales probablemente represente una alta proporción de sus ingresos. Frecuentemente se les da a los reguladores la responsabilidad de monitorear el servicio suministrado, y de requerir a los prestadores que tomen especiales medidas para apoyar a dichos grupos. La EFS debe verificar que cualquier que recaiga sobre los prestadores (incluyendo las impuestas por la legislación de seguridad social) se cumplimente. Cualquier acción que se tome en estas áreas puede llevar a dramáticas mejoras en la forma en que estos grupos son tratados. Por ejemplo, la acción tomada por un regulador contribuyó a la reducción de 55,000 en l990 a 471 personas en 1997 cuya prestación de electricidad fue desconectada (Reino Unido). La EFS puede destacar situaciones donde, aunque podría haber consumidores vulnerables que se beneficiaran a partir de la reducción de precios, éstos consumidores se ven, en ocasiones, impedidos de obtener el beneficio que deberían. Por ejemplo, en un país, siguiendo la introducción de competencia en el suministro doméstico de gas, los precios cayeron en términos reales para todos los consumidores. La cifra que los consumidores ahorraron varió de acuerdo a la forma en que pagaron sus cuentas. Los consumidores que pagaron por débito automático se vieron considerablemente beneficiados, más que aquellos que utilizan medidores prepagos, incluyendo a los pobres (Reino Unido).

Los consumidores a menudo no conocen sus derechos. Este es generalmente el caso en industrias como las de servicios financieros, donde, aún cuando pueda existir bastante competencia en el mercado, algunos grupos de consumidores están en desventaja porque no poseen o no pueden adquirir el conocimiento especializado para poder evaluar los productos que se les ofrecen. En esos casos, el regulador puede desempeñarr un papel importante protegiendo al público de comerciantes deshonestos. La EFS necesitará examinar cuán efectivas resultan ser esas medidas. Por ejemplo, en un país, el regulador protegió a la gente del riesgo de fraude, suspendiendo las operaciones de 56 compañías financieras (Tailandia).

Allí donde el Estado provee subsidios a compañías privadas para fines particulares tales como la reducción de precios a consumidores, la EFS también necesita verificar que ese subsidio sea propiamente aplicado para el propósito que se otorga.

Lineamiento12
Estándares de servicio

Lineamiento

La EFS debería examinar qué hizo el ente regulador para establecer los mínimos estándares de servicio para los consumidores, para monitorear el desempeño de los prestadores y para asegurar mejoras cuando el desempeño de los prestadores no alcanza dichos estándares.

Razones para el lineamiento

Los estándares de servicio son importantes para los consumidores tanto en un mercado competitivo como en uno monopólico. En un mercado competitivo, una vez que los consumidores conocen la calidad del servicio que deben brindar diferentes prestadores, pueden elegir mejor. Y si el mercado es monopólico, los estándares de servicio son importantes porque sin ellos el prestador podría buscar reducir la calidad para obtener mayores ganancias. Los estándares son también importantes cuando el servicio es suministrado por un agente gubernamental. Por ejemplo, en un país, se introdujeron objetivos específicos en relación con el tiempo que se emplea en responder a las consultas de los ciudadanos; esto ha tenido un efecto positivo (Dinamarca).

El regulador debe tomar precauciones contra la baja en la calidad del servicio como resultado del control de precios. Generalmente hay una relación muy fuerte entre el precio estipulado y la calidad del servicio ofrecido. En un país, un regulador tomó en cuenta esta relación estableciendo requerimientos universales de servicio y uniformando precios en el servicio postal (Estados Unidos). Si la calidad del servicio ha sido significativamente reducida, eso puede justificar al regulador en la búsqueda de una reducción de precios.

Algunos reguladores pueden penalizar a los prestadores que hayan fallado en su deber de brindar ciertos estándares de servicio. Por ejemplo, en un país, los servicios de trenes de pasajeros tuvieron que pagar 24 millones de libras en multa al regulador vial por su pobre desempeño (Reino Unido). En casos donde el prestador ha intentado brindar mejores servicios, el regulador puede permitir un aumento de precios mayor al esperado para alentar a mejorar los estándares de servicio. En este mismo país, los prestadores de servicios de trenes de pasajeros que ofrecen estándares superiores a los normales reciben un pago extra de 20 millones de libras. La EFS necesitará verificar si los sistemas de incentivo, incluyendo a aquellos que incorporan tanto multas como recompensas, efectivamente ayudan a los proveedores a lograr sus objetivos de gestión.

Cuando no existe competencia o cuando ésta es deficiente, el regulador necesita asegurarse de que los prestadores estén proveyendo servicios dentro del nivel y la calidad prescrita. En un país, como resultado de un monitoreo realizado por el regulador, el prestador de servicios eléctrico fue multado debido a las deficiencias en la calidad del servicio (Brasil)

En un país (Polonia), la EFS descubrió que el ente regulador de energía sólo verificó el desempeño de los proveedores cuando recibió quejas por parte de los consumidores; la EFS recomendó que el ente regulador verificara el desempeño regularmente. El regulador también necesita controlar que las condiciones de licencia y los requerimientos legales sean cumplimentados. En otro país, el regulador vehicular quitó licencias al observar que no se cumplían los términos y regulaciones (Filipinas).

Los patrones de referencia sobre el desempeño de los prestadores pueden también jugar una parte importante para mantener o mejorar los estándares de servicio. Hay excelentes razones para llevar a cabo patrones de referencia, incluyendo la promoción de mejores operaciones, produciendo el aumento en la eficiencia, reduciendo costos y cuantificando los ahorros financieros potenciales. Las EFS han estado a menudo involucradas en examinar si el regulador está utilizando comparaciones adecuadas y suficientes entre los prestadores para poder contribuir en el monitoreo de su desempeño. En un caso, la EFS recomendó que el regulador comparara la cobertura de seguros de los proveedores con los requerimientos de la licencia, considerando asimismo el costo (Polonia).

Lineamiento13
El manejo de las quejas de los consumidores

Lineamiento

La EFS debería examinar si los reguladores y prestadores han establecido y divulgado procedimientos para permitir que las quejas de los consumidores sean tratadas de manera satisfactoria.

Razones para el lineamiento

Los receptores de servicios monopólicos no pueden elegir prestadores. No pueden llevar su negocio a algún otro lugar. Por eso, que se escuchen sus quejas es esencial. El regulador debe asegurarse de que los prestadores adopten responsabilidad por el tratamiento satisfactorio de las quejas, incluyendo la adopción de las medidas necesarias para resolverlas. Esto puede incluir el multar a los prestadores que no lo hacen. Por ejemplo, en un país, las quejas contribuyeron a que se aplicaran multas (Argentina). Los consumidores pueden también buscar resarcimiento a través del sistema legal.

Cuando una EFS descubre problemas en el manejo de las quejas, esto a menudo lleva a mejoras del servicio. Siguiendo un reporte por una EFS que reveló que las quejas acerca de la industria de las telecomunicaciones no eran bien manejadas y que el número de las mismas era alto, el regulador accionó para lograr una mejora satisfactoria para el consumidor relativa a la forma en que se trataban las quejas (Reino Unido).

A través de la investigación de la clase de quejas que se reciben, y realizando encuestas acerca de las actitudes de los consumidores, la EFS podrá ayudar a detectar esas áreas donde el regulador y los prestadores deberían concentrarse

para poder lograr un mejor servicio. La colaboración entre el regulador, la industria y los consumidores también puede llevar a brindar un mejor servicio. Por ejemplo, en un país, representantes de todos los consumidores y prestadores participan en la actividad del ente regulador y sus intereses son coordinados. Esto ha ayudado a manejar las quejas de los consumidores (Lituania). En otro país (Polonia), la EFS recomendó que se les requiriera a los proveedores de electricidad que reconozcan todos los derechos legales de los consumidores (incluyendo su derecho a queja).

Los procedimientos de quejas de los consumidores son necesarios aún en un mercado competitivo. Por ejemplo, en un país, el regulador de gas incluyó en las licencias de los prestadores, estándares diseñados para proteger a los consumidores domésticos contra el abuso de técnicas de venta puerta a puerta: los consumidores habían sido engañados para que contrataran servicios por medio de vendedores puerta-a-puerta que mentían acerca de los términos de otros prestadores, o a través de la intimidación o suministrando información incompleta o falsa (Reino Unido).

Lineamiento 14
Temas del medio ambiente

Lineamiento

La EFS debería examinar cómo el ente regulador económico lleva a cabo las responsabilidades que pudiera tener para controlar que los prestadores cumplan con sus obligaciones en cuanto a la protección del medio ambiente.

Razones para el lineamiento

La regulación de industrias no es sólo en materia económica; existen otros factores a tener en cuenta, incluyendo a los que pudieran tener un impacto sobre el medio ambiente, por ejemplo, el agua limpia, la comida sana (ver también lineamiento 9). Puede haber objetivos ambientales, tales como preservar el hábitat de los animales y pájaros, los cuales deben pesar ante otros objetivos deseados, como es el desarrollo económico. El ente regulador puede tener que considerar dos tipos de obligaciones ambientales. Primero, el gobierno puede requerir que todas las empresas se atengan a una variedad de estándares generales de protección del medio ambiente, como estándares de emisiones. Segundo, el regulador puede tener responsabilidades específicas acerca del medio ambiente incluidas en sus deberes y objetivos, por ejemplo, alentar a los prestadores de electricidad a fomentar la eficiencia energética.

En muchos países se les pide cada vez más a los reguladores, que tengan en cuenta tales consideraciones del medio ambiente. Por ejemplo, en Hungría, el regulador de energía se aseguró que los prestadores cumplieran con los estándares de medio ambiente y esto redujo el daño al medio ambiente. Y en otro país (Islandia) se pide un análisis ambiental antes de la construcción de centrales eléctricas o caminos. Esto disminuyó la velocidad en la construcción pero incrementó la adherencia a los estándares medio ambientales. En otro, el regulador de energía estableció objetivos de ahorro de energía para los prestadores que

tienen la intención de contribuir hacia la reducción del nivel de contaminación ambiental. (Reino Unido).

Como auditor externo de una amplia gama de departamentos gubernamentales, los reguladores y otras agencias relacionadas con temas ambientales, la EFS está bien situada para examinar y reportar en temas que requieran la atención coordinada de estos organismos. En un país, por ejemplo, la EFS examinó e informó sobre los acuerdos para el control ambiental y financiamiento para asegurar la declasificación de las centrales eléctricas nucleares. Estos estudios ayudaron a agencias y entes reguladores a clarificar sus respectivos acuerdos para el monitoreo continuo de los acuerdos de declasificación que necesitaban ser planificados, y el financiamiento que sería necesario para cubrir los costos de los mismos (Reino Unido).

SECCIÓN 4: EL PRECIO DEL SERVICIO

Lineamiento 15
El control de los precios

Lineamiento

Donde el regulador económico tiene la responsabilidad del control de precios aplicados a los consumidores por los prestadores, la EFS debería examinar si el regulador ha implementado un régimen bien diseñada y transparente en concordancia con los objetivos de regulación.

Razones para el lineamiento

Donde hay prestadores dominantes o un monopolio en un mercado, uno de los métodos para proteger a los consumidores contra el abuso es fijar un límite de precios que esos prestadores pueden cobrar. Pero un régimen de control de precios efectivo, que proteja a los consumidores mientras que asegure a los prestadores la capacidad de financiar el negocio, resulta complejo y costoso. Estos costos pueden crecer significativamente si los controles de precios no están bien diseñados. La EFS debería examinar cómo el regulador ha buscado asegurarse que el control de precios sea bien planificado y que se base en un análisis minucioso de los factores clave que afectan el nivel de los precios de los prestadores. Por ejemplo, la investigación por parte de la EFS de un país llevó a que los precios se sostuvieran y a que el proceso de fijación de precios fuese más objetivo (Túnez). El control de precios puede ser de valor donde los prestadores monopólicos son empresas públicas. En un país, por ejemplo, las compañías generadoras y distribuidoras de energía eléctrica de propiedad pública son controladas por comisiones reguladoras que responden al gobierno (India). En otro país (Polonia), la EFS descubrió que los precios de los proveedores por las conexiones eléctricas variaban hasta en un factor de 10. La EFS recomendó que al ente regulador de energía se le otorgara el poder de controlar los precios de los proveedores.

Algunos reguladores usan un sistema de control donde los precios de los prestadores se establecen por un período, en general durante 4 o 5 años. El

objetivo de este sistema es darle a los prestadores un incentivo fuerte para bajar los costos pues se benefician directamente por los ahorros de costos que pueden hacer durante este período de cobertura de control. El regulador pasa este beneficio de reducción de costos a los consumidores estableciendo precios bajos para períodos siguientes de control. Este sistema, sin embargo, necesita aplicarse con flexibilidad. Por ejemplo, elementos importantes en los costos de los prestadores pueden estar fuera del control de los mismos pues pueden estar influenciados por los precios internacionales de energía, cambio o inflación general. En un país, por ejemplo, las tarifas del transporte tuvieron que aumentar como resultado del aumento del precio del petróleo (Indonesia). En esas circunstancias, la EFS debería examinar si el regulador ha tenido en cuenta sistemas alternativos de control, tales como controles de precios que se distingan entre elementos que los prestadores puedan manejar y aquellos que no pueden, o controles que apuntan a limitar los márgenes de ganancias de los prestadores más que a sus precios.

Aún en industrias donde los prestadores no son monopólicos, el control de precios puede ser de interés público, para asegurar, por ejemplo, que todos los sectores de la sociedad puedan afrontar un servicio clave, como el de combustibles. La EFS debería también examinar si el regulador ha considerado la existencia de competencia lo suficientemente fuerte para erradicar la necesidad del control de precios. Otros aspectos que la EFS debe considerar incluyen el impacto del control de precios sobre los diferentes tipos de consumidores (ej. ricos y pobres, urbanos y rurales) y el efecto potencial del control sobre la competencia. Por ejemplo, disponer de controles de precios en bajos niveles podría desalentar a potenciales competidores de entrar en el mercado (lineamiento 20).

Lineamiento 16
La unión del precio con la calidad

Lineamiento

La EFS debería examinar si el regulador ha buscado asegurarse que el precio que deben pagar los consumidores se condice con la calidad del servicio que se presta.

Razones para el lineamiento

Los entes reguladores necesitan controlar la calidad del servicio prestado, para asegurarse que los consumidores reciban un buen servicio de acuerdo al precio. Esto es especialmente importante cuando los reguladores establecen los precios de los prestadores por un período de años, para dar un incentivo en el recorte de costos (lineamiento 15), pues necesita asegurarse que el recorte de costos del prestador no es a costa de los servicios de los consumidores. Establecer una unión entre precio y calidad es una forma importante de incentivar a los prestadores a dar un buen servicio mientras buscan reducir costos innecesarios (lineamiento 17). Y los reguladores pueden permitir a los prestadores cobrar extras por servicios adicionales. Por ejemplo, en un país, el regulador del agua permite a las compañías de agua hacer que los consumidores con piscinas paguen por la misma

a través de un medidor de consumo (opuestamente al estándar fijado) para que sus cuentas reflejen la gran cantidad de agua que consumen (Reino Unido).

La EFS también necesita controlar si el regulador le ha pedido a los prestadores que consulten a los consumidores para decidir si sostener o no un servicio por motivos de costos y examinar los métodos usados para establecer los puntos de vista de los clientes y para tratar de satisfacer la gama de preferencias que puedan llegar a tener.

Lineamiento 17
Promover la eficiencia del prestador

Lineamiento

La EFS debería investigar si el regulador ha buscado alentar a los prestadores en la reducción de sus costos y mejorar la eficiencia.

Razones para el lineamiento

Promover una mayor eficiencia por parte de los prestadores es una responsabilidad clave en la mayoría de los reguladores. Es importante porque esto hace posible la reducción de precios al consumidor al mismo tiempo que permite a los prestadores sacar ganancias razonables. En un país, por ejemplo (Túnez), el examen de la EFS llevó a la reducción de costos en la línea de gas y en otro (Argentina), llevó a mejoras en la eficiencia en el sector bancario.

El control de precios unido a los incentivos puede ser efectivo (lineamiento 15); La EFS necesita examinar si el regulador buscó asegurarse que el control de precios pusiera al monopolio o a quien dominara el mercado, bajo presión para ser efectivo. Idealmente, esta presión debería ser tan fuerte como si el prestador estuviera dentro de un mercado competitivo. El regulador debería buscar asegurarse que el incentivo dado no distorsiona las decisiones de inversión. Por ejemplo, si se espera que una inversión reduzca costos operativos anuales, el regulador puede desear asegurarse que el prestador retenga lo suficiente de sus ahorros en costos operativos para pagar la inversión.

El regulador necesita considerar hasta dónde el prestador puede mejorar su eficiencia. Esto puede ser difícil. Los prestadores pueden no apreciar hasta dónde pueden hacerlo, y aún aunque pudieran, quizás no estarían muy dispuestos a comunicárselo al regulador. Los reguladores pueden también preocuparse de no poner a los prestadores bajo presión para mejorar la eficiencia por temor a qué, para lograrlo, por ejemplo, reduciendo los precios, los prestadores no pudieran afrontar el mantenimiento del servicio (lineamiento 4) y pudieran poner en peligro la salud, seguridad y objetivos del medio ambiente (lineamientos 9 y 14).

Sobre las medidas que los reguladores pueden tomar se encuentran las siguientes:

- Requerir a los prestadores el informe de niveles de sus costos y actividades en un formato acordado (lineamiento 7). En un país, por ejemplo, las

licencias de los prestadores disponen que el regulador establezca las instrucciones detalladas para el control y reporte de sus costos (Reino Unido).

- Entender el negocio de los prestadores en detalle para tener un panorama claro de cómo se conforman los costos y la búsqueda de reducciones, por ejemplo, a través de un mejor gerenciamiento, inversión de capital o nueva tecnología (lineamiento 18).
- Patrón de referencia. Ej. comparando los costos de los prestadores con otros y con prestadores comparables en otros países o industrias, y entendiendo las razones de por qué los costos de los prestadores pueden diferir (lineamiento 12).

Lineamiento 18
Costos de financiación del prestador

Lineamiento

La EFS debería examinar si, al establecer control de precios u otros límites en las entradas de los prestadores, el regulador ha examinado el costo probable de los prestadores de aumentar el capital, incluyendo capital de deuda y valores, teniendo en cuenta los factores como las proporciones de endeudamiento de prestadores hechos por diferentes fuentes de financiamiento e impuestos sobre las ganancias e intereses.

Razones para el lineamiento

Los prestadores necesitan poder financiar sus actividades si pretenden suministrar un servicio satisfactorio al consumidor. Si los prestadores no pueden obtener la financiación que necesitan, el resultado será un deterioro en el estado de sus bienes de capital, inversión insuficiente y un servicio pobre a los consumidores.

Cuando los prestadores son privados, o son financiados a través de préstamos de inversionistas privados, ellos deben pagar por estas financiaciones, a través de los dividendos pagados a los accionistas o intereses pagados por préstamos. El gobierno puede también requerir que los prestadores paguen intereses sobre fondos que provengan de fuentes públicas. La EFS por lo tanto necesita examinar cómo al establecer el control de precios u otros límites en la entrada de los prestadores (lineamiento 15) el regulador ha tenido en cuenta, cuando forma parte de las obligaciones del mismo, la necesidad de los prestadores de financiar sus actividades. Estos temas incluyen:

- Qué financiación requieren los prestadores. El regulador deberá hacer el escrutinio de los planes de financiación e inversión de los prestadores por varios años, tanto para analizar las bases para estos planes como si las estimaciones de sus costos son confiables (lineamiento 19).
- Las fuentes de financiación disponibles para los prestadores. Estas pueden incluir préstamos del gobierno y/o subsidios, ganancias retenidas, flujo

efectivo de operaciones (por ejemplo de depreciación, lo cual reduce las ganancias pero no el flujo de dinero), nuevas inversiones de los propietarios y nuevos préstamos.

- El costo de diferentes fuentes de financiamiento, por ejemplo, financiamiento del gobierno, si está disponible, comparado con la emisión de acciones.
- El estado financiero del prestador. Por ejemplo, pedir préstamos puede a veces ser el recurso más barato de financiamiento pero se ven impedidos más si ya están fuertemente endeudados.
- El tratamiento impositivo de ganancias e intereses, que probablemente tenga impacto en el costo de los prestadores de diferentes formas de financiación.

Las tasas de rendimiento también requieren ser controladas por el regulador aún cuando exista, en teoría, un mercado competitivo. Por ejemplo, si los prestadores disfrutan de rendimientos inusualmente elevados, esto puede indicar que la competencia no funciona con suficiente efectividad para proteger a los consumidores

Lineamiento 19
Inversión

La EFS debería examinar si el regulador controla la inversión de los prestadores, verificando en particular que los prestadores cumplan con cualquier requerimiento de inversión y compromisos, y que dicha inversión esté teniendo los efectos deseados en el beneficio de los consumidores

Razones para el lineamiento

La inversión es un tema importante por varias razones, por ejemplo:

- Para proteger a los consumidores de un servicio monopólico. Un mercado competitivo es un incentivo para que los prestadores se comprometan a programas de inversión para mantener o mejorar la calidad del servicio a los consumidores; en las condiciones monopólicas, sin embargo, este incentivo falla pues los consumidores no pueden elegir.
- Puede haber habido una condición en la privatización sobre la existencia de un nivel de inversión pre-establecido por parte de los propietarios; también los prestadores quizás tendrán que comprometerse a invertir en pago por habérseles permitido operar.
- El regulador puede necesitar actuar contra los prestadores que no cumplen con sus promesas de inversión. Por ejemplo, en un país, los reguladores de energía han impuesto multas financieras cuando los compromisos de inversión no se cumplieron (Argentina).
- El control de la cantidad de dinero gastada en inversión no es generalmente suficiente; el ente regulador también puede querer verificar la efectividad con

En muchas ocasiones los entes reguladores han sido los artífices de la aseguración de beneficios a los consumidores, a partir de las inversiones. En un país, el ente regulador ha tenido éxito en obtener que los prestadores incrementaran el suministro de agua y electricidad, incluyendo áreas rurales lejanas (Guyana). Y en otro país, el ente regulador de agua, siguiendo recomendaciones de la EFS y el Parlamento, estableció objetivos anuales para reducir el desperdicio de agua, y requirió a los prestadores con niveles de servicio inferiores a los exigidos que incrementaran su inversión para lograr dichas mejoras (Reino Unido).

La EFS necesitará considerar si el regulador ha examinado si la inversión está bien orientada y es efectiva. Por ejemplo, en un país, al incluir requisitos de inversión como condición de la licencia, el regulador vial ha hecho que la compañía que opera la infraestructura de la red vial invierta más en esa red (Reino Unido). En otro país, las investigaciones de la EFS llevaron a mejoras en el control de inversión (Argentina).

SECCIÓN 5: DESARROLLO DE LA COMPETENCIA
Lineamiento 20
Reducción del monopolio y de la dominación del mercado

Lineamiento

Donde el regulador tenga como objetivo promover la competencia para reducir el monopolio y la dominación del mercado, la EFS debería examinar qué se ha hecho en pos de esos objetivos y con qué resultados.

Razones para el lineamiento

En un cierto número de países, los entes reguladores están ejerciendo presión para que exista más competencia como medio para aumentar la posibilidad de elección del consumidor, la reducción de precios y la mejoría en la calidad de bienes y servicios. Un mercado competitivo contiene prestadores que están continuamente bajo amenaza de competidores existentes y nuevos entrantes, donde un prestador que cobra sensiblemente más que su rival o presta un servicio deficiente puede perder su posición en el mercado. Por ejemplo, en un país, la introducción de un entorno competitivo dentro de los sectores postales y de telecomunicaciones ha resultado en la baja de precios y mejores niveles de servicio para los consumidores (Malasia). Y la mayor competencia en el suministro de servicios de ferry entre Elsinore (Dinamarca) y Helsingborg (Suecia) ha llevado a la reducción en los precios de los boletos.

Por el contrario, en un mercado donde existen prestadores que esperan permanecer sin desafío, pueden desarrollarse acuerdos informales y expectativas con relación a los precios que deberían cobrarse. Nuevos candidatos pueden

oponerse a esas prácticas y pueden también proporcionar una importante fuente de innovación. Para desarrollar la competencia efectiva es necesario por lo tanto reducir el poder del monopolio dentro de los prestadores existentes creando condiciones que alienten a los potenciales competidores para entrar al mercado y ayudarlos a competir con esos prestadores dominantes.

Algunas partes de la industria se prestan más fácilmente a la competencia que otras. La EFS necesita analizar cuán rigurosamente el regulador ha identificado las posibilidades de reducir el monopolio o el poder de dominio de un prestador. El regulador debería haber identificado esas partes de la industria que son susceptibles de abrirse a la competencia y ser capaz de justificar porqué esto no se ha hecho extensivo a otras partes de la misma.

La EFS debería también examinar cómo el regulador ha analizado la facilidad con la que nuevos prestadores pueden entrar y mantenerse en la industria para desafiar a los monopolios. Por ejemplo, en un país, la remoción de barreras para la entrada al mercado en la industria del gas, combinada con los avances tecnológicos, ha resultado en alrededor de 25 nuevos prestadores que entraron al mercado (Reino Unido). Y en otro país, el ente regulador ha asegurado que es ahora más fácil para las compañías ingresar en las telecomunicaciones, aerolíneas e industrias eléctricas (Japón).

Lineamiento 21
Promover la posibilidad de elección del consumidor

Lineamiento

La EFS debería examinar qué ha hecho el regulador para analizar si los consumidores tienen la oportunidad de cambiar de prestador, si existe información suficiente para que puedan tomar decisiones racionales acerca de cuáles prestadores eligen, y si existen acuerdos efectivos para aquellos consumidores que desean cambiar de prestador.

Razones para el lineamiento

Cuando los consumidores pueden elegir a los prestadores de bienes y servicios, los prestadores tienen un incentivo para atraerlos y retenerlos, ofreciendo precios más bajos y mejores servicios que los otros competidores. En un país, como resultado de la competencia, el servicio de correo privado se ha desarrollado en la industria postal y los consumidores pueden ahora elegir usar un servicio que es más rápido que el estatal. La competencia también hizo que el servicio postal estatal mejorara (Bangladesh).

Allí donde el regulador tiene el deber de desarrollar la competencia, la EFS necesita examinar si en el mercado compite un número suficiente de compañías para ofrecerle a los consumidores, opciones eficaces de prestadores. Por ejemplo, la creciente competencia entre aerolíneas ha llevado a los consumidores a tomar ventaja en los precios reducidos de vuelos internacionales y de cabotaje (Irlanda).

Los consumidores necesitan información suficiente para que se les permita elegir. Allí donde tengan que lidiar con información compleja, lo cual podría resultar en que fueran engañados por los prestadores, (por ejemplo cuando tratan con prestadores de servicios financieros), es especialmente importante que el regulador verifique que los prestadores suministren esa información honestamente, y de la manera más transparente que sea posible.

Es más probable que los consumidores ejerciten su poder de elección si el regulador requiere a los prestadores que establezcan procedimientos amplios para que los consumidores puedan cambiar de prestadores. La EFS debería examinar el trabajo del regulador analizando hasta qué punto los consumidores están al tanto de las opciones que se les ofrecen, su grado de conocimiento sobre los precios y estándares de servicios disponibles, y las percepciones de los consumidores sobre la facilidad de cambiar de prestador.

Lineamiento 22
Combatir prácticas anti-competitivas

Guideline

Lineamiento

La EFS debería examinar si el regulador busca identificar y lidiar rápidamente contra el comportamiento anti-competitivo.

Razones para el lineamiento

Allí donde los prestadores sean dominantes, existe el riesgo de que actúen anti-competitivamente. Por eso, cuando el regulador tiene por objetivo el de promover la competencia (lineamiento 20, necesita también ser eficaz para contrarrestar las prácticas anti-competitivas a fin de desarrollar y mantener una competencia efectiva. Tales prácticas pueden, por ejemplo, involucrar a un prestador que subsidie injustamente parte de su negocio con ganancias obtenidas en otro lugar, o que por otro lado provea productos o servicios a un precio que no cubre los costos

En un país, la introducción de la competencia ha resultado en mejoras en el nivel de servicios y como resultado del trabajo del regulador actuando contra prácticas anti-competitivas, éstos estándares mejorados se han mantenido (Hungría).

Hay muchos factores que la EFS necesita examinar cuando analiza la eficacia con la que el regulador se ha encargado de las prácticas anti-competitivas. La EFS debería verificar si el regulador ha desarrollado un sistema efectivo de identificación de potenciales prácticas anti-competitivas a través del monitoreo del desarrollo en la industria, y los procedimientos efectivos de quejas (lineamiento 13). El regulador necesita actuar fuertemente contra los prestadores que transgreden las leyes de competencia y seguir sistemáticamente la efectivización de esa acción. Siguiendo una investigación por la EFS en un país, el regulador de las telecomunicaciones se compromete a un análisis más riguroso de la calidad de las decisiones tomadas durante las investigaciones dentro de las presuntas prácticas

anti-competitivas, y ha introducido procedimientos más efectivos para verificar el compromiso de las compañías en sus decisiones (Reino Unido).

Gran parte del trabajo que implica la identificación y el manejo del comportamiento anti-competitivo, tiene que ver con asuntos legales, comerciales y técnicos de carácter complejo. Para llevar a cabo este trabajo de manera eficaz, el regulador necesita reclutar y retener personal con habilidades especiales, conocimiento y experiencia que sean importantes para la industria (lineamiento 6). y para poder apreciar el trabajo del regulador, la EFS necesita tener acceso a similares habilidades (lineamiento 2).

GLOSARIO

Término	**Definición**
Benchmarking (patrones de referencia)	La búsqueda para encontrar e implementar la buena práctica a través de comparar la actuación de una organización con otras
Consumidores	Clientes, individuales o corporativos, de prestadores de servicios regulados
Regulación económica	El ejercicio del Estado, directo o indirecto, de control e influencia sobre los prestadores, de propiedad pública o privada, de servicios a los consumidores
Producto Interno Bruto	El valor total de los bienes producidos y servicios prestados en un país en un año
Dominación del mercado	Donde un prestador tiene una parte mayor del mercado
Monopolio	Donde el mercado tiene un solo prestador, disfrutando en exclusiva de la comercialización del servicio
Privatización	La transferencia por el Gobierno local o central de un negocio y sus bienes, de dueño estatal a manos de uno privado
Tasa de rendimiento	El precio pagado a prestamistas e inversores por el uso de su dinero
Prestador, proveedor	Un negociador con permiso regulado que provee un servicio específico a los consumidores
Servicio público	La provisión de servicios básicos, como el agua

ISSAI 5240

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Directrices sobre las mejores prácticas para la auditoría del riesgo en los partenariados público/privado (PPP)

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INTOSAI

Directrices sobre las mejores prácticas para la auditoría del riesgo en los partenariados público/privado (PPP)

Prólogo

de Sir John Bourn
Contralor y Auditor General del Reino Unido
Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatización

Hace ya 10 años desde que el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre la Auditoría de la Privatización tuvo su primera reunión. Desde la misma, hemos sido testigo de una ampliación significativa de la esfera de la auditoría de la privatización. Los miembros realizan ahora la auditoría no sólo de la venta de activo estatal sino también de la reglamentación económica de servicios públicos recién privatizados. En tiempos más recientes, las EFS han comenzado a evaluar cuestiones de precio y calidad de servicios asociadas con los Partenariados Público-Privados (PPP), acuerdos cooperativos de diversas clases entre el sector estatal y el sector privado a fin de proporcionar servicios públicos.

Estas directrices identifican riesgos clave a los que hacen frente tanto el Estado como la EFS al realizar auditorías de los PPP y cuál es la mejor gestión de los mismos. Las directrices son respaldadas por una serie de ejemplos del trabajo de EFS miembros que han dado muestras de verdadero compromiso al contribuir al desarrollo de estas directrices, reconociendo el impacto tangible y útil que series anteriores de directrices han ejercido sobre sus auditorías.

Dado el entorno de cambio constante en el que realizamos las auditorías - siendo uno de los motivos importantes de ello los numerosos tipos nuevos de PPP que están surgiendo - no cabe esperar que las directrices hagan frente a cada riesgo que pueda surgir. Sin embargo, estoy seguro de que las directrices serán de beneficio práctico para las EFS a medida que continúen enfrentando los desafíos del futuro.

John Bourn
Budapest
Octubre de 2004

Contents

Introducción **1**

Los riesgos clave y su gestión

Primera parte: riesgos a los que hace frente el Estado **8**

A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados 9

B: Negociar un partenariado apropiado 12

C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario 17

D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado 19

E: La exposición del Estado en caso de dificultades 22

Segunda parte: riesgos a los que hacen frente las EFS **23**

F: Examen del proceso y de los resultados 24

G: Identificar lecciones que merezcan la pena 26

H: Seguimiento de su trabajo 29

Anexo: A Claridad de los objetivos de los partenariados 30

B Negociar un partenariado apropiado 32

C Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario 35

D Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado 37

E La exposición del Estado en caso de dificultades 38

F Examen del proceso y de los resultados 40

G Identificar lecciones que merezcan la pena 41

Fuentes **42**

Introducción

1 Los Estados trabajan crecientemente con el sector privado a fin de suministrar servicios a sus ciudadanos. Esto se debe a una variedad de razones. El sector privado puede, en ciertas circunstancias, realizar actividades de modo más eficiente que el sector público, permitiendo que el mismo servicio se proporcione a un costo inferior. Alternativamente, la competencia puede mejorar la *calidad* del servicio a través del uso innovador de la tecnología y de un mayor énfasis en las necesidades del cliente. El Estado también puede estar realizando grandes inversiones en infraestructura y puede recurrir al sector privado para que corra con el gasto de capital de esta inversión. En aquellos casos en que la demanda del servicio es incierta, el Estado tal vez desee compartir este riesgo con un asociado del sector privado. Además, los partenariados público / privado (PPP) pueden formar parte de un programa de reestructuración económica cuya finalidad sea alentar empresas privadas o proporcionar puestos de trabajo en zonas de alto nivel de desempleo. También se pueden utilizar para obtener ingresos aprovechando activo de propiedad estatal (como propiedad intelectual e inmuebles) de modo más efectivo.

2 La cooperación entre los sectores público y privado puede revestir muchas formas, como se indica en la **Figura 1.** Las EFS tienen opiniones diversas en cuanto a lo que constituye una PPP en lugar de una privatización. En muchos países, estos acuerdos de partenariado representan una evolución reciente. La **Figura 2** muestra los elementos comunes de las diversas definiciones de "PPP".

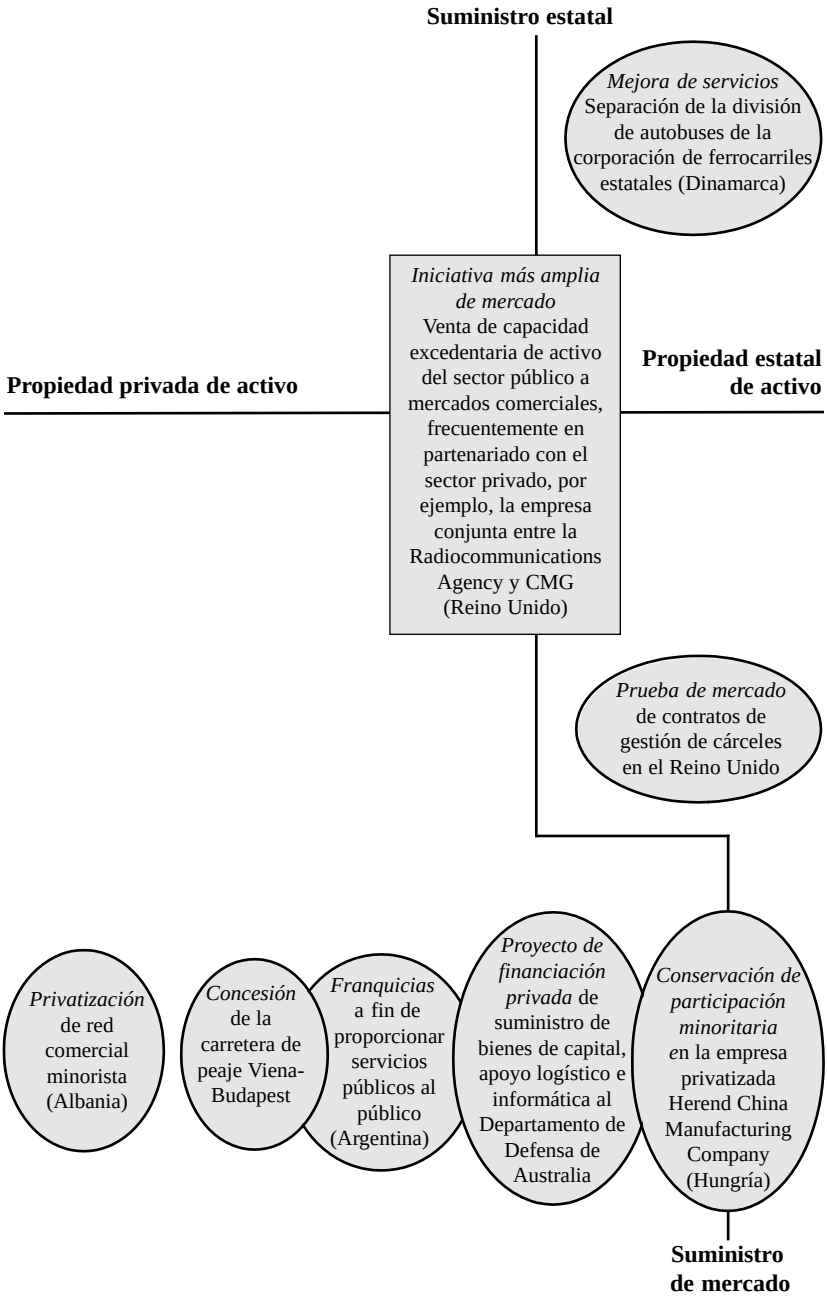
Figura 1: tipos de partenariado público privado

Tipo de partenariado público privado	Ejemplo
Empresas conjuntas. Los sectores público y privado establecen una empresa de propiedad conjunta para completar un proyecto que aporta beneficios a ambas partes.	En el Reino Unido, la Radiocommunications Agency ha concertado un partenariado con CMG plc a fin de suministrar infraestructura de informática y comercializar las especialidades de la Agency en la gestión de radioondas para posibles clientes de servicios inalámbricos.
Franquicias. Se le permite al sector privado proporcionar al público, y cobrarle, servicios que serían normalmente proporcionados por el Estado, a cambio de una tarifa.	En Argentina, el derecho de proporcionar servicios públicos al público fue otorgado a titulares de licencias privadas en 1989. Los titulares de licencias operan en virtud de la reglamentación de los Entes de Control de Empresas de Servicios Públicos.
Concesiones. Similares a los acuerdos de franquicia, salvo que el sector privado suele proporcionar los fondos para construir la infraestructura necesaria, como un puente o una carretera.	En Hungría, un consorcio internacional construyó, desarrolló y financió la carretera de peaje M1/M15, entre Viena y Budapest.
Proyectos de inversión con financiación privada. Una empresa privada obtiene los fondos para diseñar, construir / renovar y operar/mantener un activo público como un hospital. Una vez que el activo esté operando, el sector público paga un arancel regular durante un período determinado (generalmente 20-35 años). Al final de este período, el activo es nuevamente de propiedad pública.	En el Reino Unido, O², una empresa privada, firmó un acuerdo marco para suministrar un nuevo servicio de radiocomunicaciones para todas las fuerzas policiales de Inglaterra, Escocia y Gales. O² financiará, desarrollará y construirá el activo fijo necesario para transmitir radioseñales. Luego operará el sistema durante 19 años.
Privatización. Empresas de propiedad pública son vendidas a inversores privados.	En Albania, la red comercial mayorista y minorista fue privatizada a principios de la década de 1990. La red comprendía tiendas, restaurantes, depósitos y pequeñas instalaciones manufactureras.
Conservación de participaciones minoritarias en empresas privatizadas. El Estado conserva un porcentaje convenido de las acciones, a fin de mantener cierto grado de control sobre el suministro de servicios al público.	En Hungría, la Herend China Manufacture Company (empresa de fabricación de loza) fue privatizada a través de la adquisición de la empresa por parte de sus ejecutivos, conservando el Estado una participación accionaria del 25%.

Figura 1: tipos de partenariado público privado *continued*

Tipo de partenariado público privado	**Ejemplo**
Pruebas de mercado. Se invita a empresas privadas a presentarse a licitación para un contrato de suministro de servicios públicos, en competencia con el proveedor existente del sector público.	En el Reino Unido, se han realizado concursos para la gestión de 5 cárceles. Las ofertas se evaluaron según el costo, la seguridad y la calidad de los regímenes proporcionados para los presos. Dos de las cinco son gestionadas ahora por empresas privadas. Los otros tres concursos fueron ganados por equipos del sector público. Los contratos de gestión se ofrecerán nuevamente después de 10 años.
Uso de métodos del sector privado en entidades públicas, como medición del desempeño, programas de incentivos para el personal y racionalización de recursos.	En Dinamarca, la división de autobuses de los ferrocarriles estatales (una corporación pública) fue separada del resto de la empresa, a fin de asegurarse de que la empresa compitiera en igualdad de condiciones con empresas privadas de transporte, mejorando así la calidad del servicio ofrecido al público.

Figura 2: gama de partenariados público privado



3 El factor común en todos estos modelos es que el Estado delega un elemento del control cotidiano del suministro del servicio a una entidad del sector privado. Esta delegación entraña riesgos, tanto para la calidad del servicio como para la inversión del Estado. Si estos riesgos no se manejan cuidadosamente, pueden contrarrestar los beneficios de la participación del sector privado.

4 Las EFS tienen una función importante en examinar si los riesgos involucrados en los PPP se manejan de modo efectivo. Los informes de la EFS al Parlamento pueden mantener al público informado de los servicios que recibe y también difundir las mejores prácticas. Sin embargo, la propia EFS puede hacer frente a riesgos al auditar nuevas formas de partenariado ya que tal vez no cuente con las especialidades necesarias. Por otra parte, el mero hecho de los exámenes exhaustivos de la EFS puede impedir que se corran riesgos bien pensados en el suministro de servicios públicos.

5 En respuesta al desarrollo de una mayor interacción entre los sectores público y privado, INTOSAI estableció un Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatización. El Grupo de Trabajo consta de representantes de las EFS de 39 países:

Albania	Egipto	Paraguay
Antigua y Barbuda	El Salvador	Perú
Argentina	Estonia	Polonia
Australia	Alemania	Rumania
Austria	Hungría	Federación de Rusia
Bahamas	India	Arabia Saudita
Bangladesh	Israel	Eslovaquia
Brasil	Letonia	Eslovenia
Bulgaria	Lituania	Turquía
Chile	Nueva Zelandia	Reino Unido (Presidencia)
República Checa	Noruega	Uruguay
Dinamarca	Omán	Yemen
Ecuador	Papúa Nueva Guinea	Zambia

6 El Grupo tiene la misión de examinar el impacto de la privatización sobre la auditoría y rendición de cuentas del sector público. Desde 1993, el Grupo de Trabajo ha presentado tres series de directrices relativas a los aspectos principales del proceso de privatización:

- directrices sobre las mejores prácticas de auditoría de las privatizaciones (adoptadas por la INCOSAI XVI en 1998)
- directrices sobre las mejores prácticas de auditoría de la reglamentación económica (adoptadas por la INCOSAI XVII en 2001) y
- directrices sobre las mejores prácticas de auditoría de concesiones y financiación público / privado (adoptadas asimismo por la INCOSAI XVII en 2001).

7 Las directrices anteriores del Grupo de Trabajo se centraban en el enfoque adoptado por la EFS respecto de la auditoría de transacciones gubernamentales, como privatizaciones, y actividades gubernamentales como la reglamentación. La INCOSAI XVII solicitó al Grupo de Trabajo que examinara si sería útil tener una mayor orientación relativa a las nuevas formas de partenariado, incluidas cuestiones que surgen cuando el Estado es un accionista minoritario en empresas privadas. En consecuencia, el Grupo de Trabajo desarrolló esta orientación que, en vez de fijar una metodología de auditoría, se centra más bien en los riesgos inherentes a tales partenariados, tanto para el Estado como para la EFS. El Estado tal vez no pueda lograr los beneficios que busca para los servicios públicos sin correr riesgos. Sin embargo, la EFS tiene una función importante a desempeñar en asegurarse de que los ministerios y departamentos gubernamentales consideren minuciosamente estos riesgos. Por consiguiente, las directrices adoptan un enfoque práctico, esbozando cómo se pueden manejar los riesgos, con ilustraciones extraídas de las experiencias de miembros del Grupo. Se alienta a las EFS a compartir estas directrices con los sujetos de sus auditorías a fin de promover un enfoque conjunto de la gestión de riesgos.

8 Las esferas clave de riesgos a las que hace frente el Estado son las siguientes:

A claridad acerca de los objetivos de los partenariados

B negociar un partenariado apropiado

C proteger los intereses del Estado como accionista minoritario

D seguir de cerca los intereses del Estado en el partenariado

E la exposición del Estado en caso de dificultades

9 La EFS hace frente a riesgos relativos a lo siguiente:

F examinar el proceso y los resultados

G identificar lecciones que merezcan la pena

H hacer el seguimiento de su trabajo

10 Las secciones siguientes presentan subriesgos para cada categoría, junto con sugerencias sobre cómo se podrían manejar. Los riesgos están ordenados cronológicamente, desde la etapa en que el Estado identifica primero la necesidad de un partenariado, hasta la selección del asociado y la operación del proyecto. El riesgo 7 examina específicamente el potencial de corrupción cuando se seleccionan asociados. Sin embargo, las EFS deben mantenerse alertas en cuanto a la posibilidad de corrupción y blanqueo de dinero en el curso íntegro de la duración del partenariado.

11 Al auditar cómo se manejan los riesgos en el curso del establecimiento de un PPP, y asegurarse de que se hayan adoptado buenos procedimientos de manejo del riesgo para el propio PPP, la EFS debe tener en cuenta las buenas prácticas corrientes en la gestión del riesgo y evaluar si ello está previsto en la dirección corporativa de las entidades involucradas. El buen control interno de las entidades públicas que conciertan un PPP contribuirá a despertar un nivel razonable de confianza en el sentido de que los recursos públicos están protegidos y que los objetivos institucionales se satisfacen. Ese control también ayudará a crear las condiciones necesarias para un mejor control externo, e incluye lo siguiente:

- buenos sistemas de información y de comunicaciones;
- adhesión a ciertas normas legales y técnicas específicas (por ejemplo, para contabilidad, presupuestos, elaboración de datos, deuda pública, recursos humanos y gestión de activo);
- mecanismos para identificar, evaluar, analizar y tratar riesgos de negocios;
- evaluaciones de impactos ambientales;
- pruebas de auditoría para evaluar actividades operativas, financieras y de procesos administrativos, e
- indicadores del desempeño de la gestión que guarden conformidad con la misión, la visión y los objetivos de la organización.

Los riesgos clave y su gestión

Primera parte: riesgos a los que hace frente el Estado

A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados

B: Negociar un partenariado apropiado

C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario

D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado

E: La exposición del Estado en caso de dificultades

A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados

Riesgo	Gestión del riesgo
1 Es probable que el Estado tenga una gama de objetivos de servicio público, algunos de los cuales tal vez compitan. Si no logra identificar y priorizar objetivos para satisfacer esos intereses, quizá no identifique todas las alternativas realistas antes de decidir concertar un partenariado, y es probable que esté en desventaja al negociar con posibles asociados. **Ejemplo**: el hecho de asegurarse de un servicio universal en todo un país (incluidas zonas remotas) puede requerir inversiones en infraestructura, lo cual podría aumentar el precio de los servicios a los consumidores.	■ Preparar un plan estratégico que establezca los objetivos del sector público para el partenariado, y las posibles opciones para equilibrar prioridades en competencia.
2 La necesidad del Estado de satisfacer una variedad de objetivos de política pública tal vez entre en conflicto con el interés del sector privado de centrarse en los elementos más rentables del servicio.	■ Considerar cómo los intereses comerciales del sector privado podrían protegerse razonablemente **Ejemplo**: incentivar a cada parte para que ayude a la otra a satisfacer sus objetivos.

A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
3 Las variaciones entre los intereses y objetivos del sector público y los de posibles asociados del sector privado pueden poner en peligro el trabajo conjunto efectivo.	■ Identificar el probable interés del proyecto para diversos tipos de asociados del sector privado, y considerar cuáles son los intereses del asociado que tengan las mayores probabilidades de guardar conformidad con los del Estado.
4 Los procesos deficientes de adopción de decisiones pueden hacer que se seleccione al asociado incorrecto, o que se utilice un vehículo de partenariado inapropiado para el proyecto. Puede ocurrir que el PPP se utilice a fin de rendir cuentas del proyecto fuera del balance, y no porque sea el que mejor logre los objetivos del Estado de proveer mejores servicios.	■ Considerar una gama de vehículos para el partenariado propuesto y seleccionar la estructura que mejor sea para los objetivos del sector público y que también sea atractiva para asociados privados. El vehículo debe seleccionarse únicamente después de que todas las opciones hayan sido evaluadas según criterios de evaluación rigurosos, que incluyen examinar los flujos de fondos reales así como las ganancias contables previstas. Las EFS y los ministerios y departamentos gubernamentales pueden convenir un marco contable apropiado para la evaluación financiera, que incluirá reglas relativas al tratamiento del activo y pasivo en el balance.

A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
5 El sector público tal vez no suministre a sus directivos liderazgo e incentivos suficientes que los alienten a asumir riesgos bien gestionados a fin de lograr partenariados viables. Además, es posible que los directivos públicos no actúen siempre según los mejores intereses del Estado (debido a conflictos de intereses o presión de grupos de promoción de determinados intereses).	■ Las recompensas basadas en el desempeño vinculadas a la satisfacción de los usuarios pueden servir de incentivo a empleados del sector público a fin de que asuman riesgos bien gestionados y actúen en pro del interés público.
6 Tal vez no haya competencia suficiente para el proyecto. Si hay un solo asociado potencial, es difícil que el Estado consiga un acuerdo que represente una buena relación calidad-precio.	■ Recoger opiniones del mercado en la etapa de factibilidad a fin de evaluar el nivel de interés del sector privado por el proyecto.

B: Negociar un partenariado apropiado

Riesgo	Gestión del riesgo
7 Tal vez sea necesario contar con asesores financieros y legales, pero el sector público puede llegar a depender excesivamente del asesoramiento externo y pagar a consultores más de lo normal en el mercado. También hay un riesgo de corrupción. Se podría sobornar a asesores y empleados públicos a fin de que favorezcan a una empresa determinada en el proceso de adquisición, o que convengan en un acuerdo de partenariado que no sea en el mejor interés del sector público.	■ Designar a asesores después de un concurso que se centre en las aptitudes necesarias y la calidad así como el costo. ■ Considerar cómo los asesores pueden transferir conocimientos y aptitudes a personal del sector público. ■ Fijar presupuestos claros de entrada. ■ Considerar la posibilidad de vincular la remuneración de los asesores al logro de los objetivos del asociado del sector público. ■ Identificar posibles conflictos de intereses y cómo se podrían resolver, por ejemplo, a través del uso de "murallas chinas" (barreras infranqueables). ■ Asegurarse de que un tercero examine el proceso de selección y los términos y condiciones convenidos antes de ultimarse el partenariado.

B: Negociar un partenariado apropiado, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
8 Negociar y establecer un partenariado comprende frecuentemente gastos públicos adicionales iniciales que pueden recuperarse si el partenariado tiene éxito. Si no se prevén estos gastos iniciales, la empresa podría correr peligro.	■ Calcular los costos probables así como los beneficios para el partenariado y determinar si los costos que deberá sufragar el sector público son asequibles.
9 Si el sector público hace grandes pagos contractuales de entrada, puede estar financiando en realidad al asociado, lo cual tal vez contravenga reglas internacionales sobre ayuda estatal. Si un porcentaje grande del precio del contrato se paga inicialmente, el asociado podría tener un menor incentivo de cumplir rápidamente o según un nivel alto. El Estado también podría perder su dinero si sus necesidades cambiaran posteriormente.	■ Vincular los pagos contractuales al logro de hitos y al nivel de servicios suministrados.
10 El sector público podría estar sujeto a presión política de concertar únicamente partenariados con compañías locales, en violación de los requisitos de adquisiciones de instituciones internacionales.	■ Obtener asesoramiento legal sobre los requisitos internacionales de adquisiciones a los que esté sujeto el partenariado.

B: Negociar un partenariado apropiado, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
11 La necesidad de cumplir con requisitos de adquisiciones del sector público (que involucran el gasto y la incertidumbre de las licitaciones en competencia) pueden disuadir la competencia.	■ Asegurarse de que haya buenas comunicaciones con posibles asociados desde las primeras etapas de la preparación de un partenariado. Debe haber claridad acerca de lo que se espera que aporte el asociado del sector privado y es necesario centrarse en los resultados deseados del partenariado.
12 El sector público puede elegir a un asociado poco fiable y de antecedentes deficientes en el logro de una buena relación calidad-precio en el tipo de servicios requeridos, o a un asociado que pueda haber estado involucrado en corrupción.	■ Diseñar procesos rigurosos de adquisición y evaluación que evalúen la fiabilidad y probidad de los posibles asociados.
13 El asociado del sector público tal vez carezca de autoridad legal suficiente para concertar la forma deseada de partenariado o para transferir activo a una entidad del sector privado.	■ Determinar antes de asumir un compromiso de que la base jurídica y otras autorizaciones legales necesarias se hayan adoptado.
14 El gobierno tal vez no obtenga derechos adecuados a ganancias no previstas que surjan de la explotación del activo (incluidos derechos de propiedad intelectual) que el gobierno haya aportado al partenariado.	■ Obtener una tasación del activo realizada por un perito independiente.

B: Negociar un partenariado apropiado, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
14 (*continuación)*	■ Asegurarse de que los problemas relativos a compartir ganancias (incluidas posibles futuras ganancias de la venta de propiedades o de la refinanciación) sean previstos lo más claramente posible en el acuerdo de partenariado. ■ Asegurarse de que los intereses del Estado estén protegidos si el activo aportado es enajenado por el partenariado (por ejemplo, garantizando al Estado una participación en el producto).

B: Negociar un partenariado apropiado, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
15 Una vez que el activo se haya transferido al sector privado, el sector público perderá el control del mismo, pero hay ciertas partidas de activo (por ejemplo, infraestructura de transporte) cuyo fracaso el Estado no puede permitir.	■ Considerar si se puede dar en alquiler activo de importancia nacional al sector privado en vez de transferirlo directamente. El acuerdo de partenariado podría dar al sector público derechos de intervención [step-in rights] en caso de un fracaso grave en el suministro de servicios o de la quiebra del asociado. Sin embargo, los mismos deben definirse de forma detallada sólo cuando sea estrictamente necesario, ya que pueden garantizar la inversión del asociado. Si el sector privado sabe que el sector público se hará cargo en caso de haber problemas, se reducen los incentivos para que el asociado privado logre un buen desempeño.
16 Las garantías e indemnidades dadas al asociado del sector privado tal vez no sean objeto de un precio completo en el acuerdo.	■ Al examinar el acuerdo, la EFS debe considerar si el precio del contrato refleja equitativamente los riesgos asumidos por ambas partes (en particular, cualquier garantía o indemnidad dada por una parte a la otra).

C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario

Riesgo	Gestión del riesgo
17 Si el sector público acepta un interés minoritario en el partenariado, corre el riesgo de que sus intereses sean dejados de lado por su asociado. El sector público puede aceptar un interés minoritario porque el asociado del sector privado insiste en tener un interés mayoritario, o para evitar que el partenariado sea clasificado como empresa pública con las restricciones que ello puede suponer para la libertad comercial, o para limitar la exposición del partenariado a la auditoría por la EFS.	■ Al negociar el acuerdo, considerar el valor que supone para el sector privado ejercer control. ■ Asegurarse de que el acuerdo de partenariado incluya protección para el asociado del sector público en cuanto a estructura, dirección y gestión. Sin embargo, los miembros de la Unión Europea deben advertir que las "acciones doradas" contravienen un dictamen reciente del Tribunal Europeo de Justicia. ■ Aclarar en el acuerdo de partenariado o en los estatutos de la compañía las responsabilidades de os directores.
18 No evaluar las repercusiones de diferentes niveles de participación minoritaria (por ejemplo, la tenencia de un 25% o más de acciones puede dar más protección en virtud de la ley general de sociedades) o no realizar inversiones suficientes para obtener el control del partenariado.	■ Considerar minuciosamente los derechos que conllevan diferentes niveles de participación minoritaria antes de asumir un compromiso con relación al partenariado.

C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
19 El Estado puede perder el valor de su inversión.	■ Obtener información regular acerca del desempeño y de si el partenariado está cumpliendo con sus obligaciones respecto del asociado del sector público lo antes posible, a fin de permitir al asociado del sector público considerar cómo proteger sus intereses del mejor modo posible.

D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado

Riesgo	Gestión del riesgo
20 El asociado del sector público tal vez no obtenga suficiente pericia financiera, legal, técnica o de otra índole que le permita gestionar su relación con el asociado del sector privado. En consecuencia, quizá no ejerza los derechos que conllevan sus acciones en el partenariado.	■ Identificar la gama de aptitudes necesarias para seguir de cerca y gestionar la relación, y considerar cómo retener o tener acceso a tales aptitudes.
21 Incluso cuando el sector público sea accionista mayoritario, la falta de claridad en la dirección y en la resolución de conflictos puede llevar a que se otorguen privilegios excepcionales al accionista minoritario. Esto puede hacer que el sector público pierda el control del partenariado.	■ Disponer estos arreglos en las condiciones del partenariado.
22 El asociado del sector público tal vez no pida información suficiente para tener seguridad en cuanto al desempeño que registra el partenariado. La compañía asociada tal vez establezca filiales para que desempeñen algunas de sus funciones, dificultando al sector público la tarea de seguir de cerca el desempeño general.	■ Las fuentes de información comprenden la estrategia del partenariado en cuanto a inversiones y operaciones, las cuentas y los detalles del desempeño del contrato en comparación con los planes de negocios. La EFS debe asegurarse de que el activo, el pasivo y los resultados de las filiales se consoliden en las cuentas de la sociedad matriz con suficiente información sobre segmentos del negocio para presentar un panorama verdadero y equitativo del desempeño del partenariado.

D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
23 Tal vez se impida al asociado del sector público obtener suficiente información acerca del desempeño del partenariado porque el estatuto del partenariado o la legislación general no permiten proporcionar información a un asociado que la solicite cuando esa información no se proporciona a todos los asociados.	■ Asegurarse de que el estatuto permita que la información sobre el desempeño se suministre, al ser solicitada, al asociado del sector público, en la medida en que lo permita la legislación. Cuando el Estado actúa de prestamista o garante, tiene derecho a información adicional suministrada por el partenariado a fin de tener certeza en cuanto a la seguridad de su préstamo.
24 Los objetivos de medición del desempeño utilizados por el asociado del sector público pueden tener incentivos perversos. **Ejemplo**: inducir a los gerentes a centrarse en el tratamiento contable del activo a fin de satisfacer los objetivos, en vez del verdadero desempeño del partenariado.	■ Utilizar una serie de medidas del desempeño para evaluar el partenariado, incluidas medidas tanto financieras como cualitativas (como la satisfacción de los clientes). Seguir de cerca el flujo de fondos del partenariado, además de las medidas financieras que pueden verse distorsionadas por políticas contables.

D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
25 A medida que se desarrolla el partenariado, los desacuerdos relativos a la estrategia o al desempeño pueden pasar a ser conflictos contractuales.	■ Disposiciones apropiadas de dirección y reseña (por ejemplo, representación en la junta directiva del partenariado, supervisión conjunta de riesgos para el partenariado y contabilidad de libro abierto). ■ Disposiciones apropiadas de resolución de conflictos.

E: La exposición del Estado en caso de dificultades

Riesgo	Gestión del riesgo
26 El Estado puede pasar a ser un asociado en, o administrador/ propietario de, una empresa privada involuntariamente, por ejemplo, porque la empresa corre el riesgo de una quiebra inminente y suministra un servicio público esencial. En tales casos, el Estado corre el riesgo de perder su buen nombre.	■ El Estado tiene que conseguir el mejor análisis y asesoramiento posible para preparar una resolución viable de estas dificultades.
27 Es posible que el partenariado llegue a estar en quiebra o que el Estado desee retirarse del acuerdo. Si el Estado no ha identificado tales escenarios antes de concertar el acuerdo, hay peligro de que se encuentre imposibilitado de salir, salvo a un costo punitivo.	■ En su análisis del riesgo antes de concertar el partenariado, el Estado debe considerar minuciosamente estas posibilidades y preverlas, ya sea en los términos del acuerdo (por ejemplo, la facultad de retirarse en caso de mal desempeño sin una pérdida financiera irrazonable) o por medio de planes para tales eventualidades (por ejemplo, venta de acciones).

Segunda parte: riesgos a los que hacen frente las EFS

F: Examen del proceso y de los resultados

G: Identificar lecciones que merezcan la pena

H: Seguimiento de su trabajo

F: Examen del proceso y de los resultados

Riesgo	Gestión del riesgo
7 Es posible que la EFS carezca de la pericia comercial necesaria para evaluar ya sea hasta qué punto el asociado del sector público está protegiendo los intereses del Estado o si el sector público ha adoptado riesgos irrazonables.	■ La EFS debe identificar sus responsabilidades de auditoría y el mejor modo de aplicarlas, incluido conseguir acceso a cualquier especialidad necesaria.
29 En muchos casos la EFS tal vez no tenga derechos de acceso al propio partenariado. Incluso cuando la EFS tenga tales derechos, el sector privado podría mostrarse poco dispuesto a proporcionar información debido a temores relativos a la confidencialidad comercial.	■ Sin embargo, la EFS tendrá acceso al asociado del sector público y podrá examinar e informar públicamente de hasta qué punto el Estado ha ejercido sus responsabilidades. ■ La EFS puede informar al Parlamento de restricciones a sus derechos de acceso. Esto puede alentar al sector público a hacer que los derechos de acceso de la EFS sean una de las condiciones de futuros partenariados. ■ La EFS puede contactar a asociados del sector privado a fin de destacar la imparcialidad de la EFS y explicar que le interesa las buenas prácticas así como qué es lo que no funcionó bien.

F: Examen del proceso y de los resultados, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
30 Ya sea debido a una falta de pericia o al deseo de no obstaculizar la libertad comercial del partenariado, es posible que el sector público resista a los esfuerzos de la EFS de determinar hasta qué punto el asociado del sector público protege de modo efectivo los intereses del Estado (por ejemplo, sosteniendo que la EFS se muestra desfavorable a correr riesgos comerciales).	■ La EFS debe demostrar que apoya la asunción bien gestionada de riesgos por parte del Estado emitiendo un comunicado de prensa en tal sentido. Debe centrar sus exámenes en la identificación de las buenas prácticas y contribuir al desarrollo de directrices constructivas para los encargados de adoptar decisiones.
31 Las metodologías existentes tal vez no permitan al auditor evaluar el desempeño de nuevas clases de PPP. Hacer el *benchmarking* (indicador de referencia) de la calidad de los servicios resulta difícil cuando hay pocos proyectos comparables y cuando el sector público no ha aclarado los objetivos del partenariado. Esto también hace que sea difícil juzgar qué sería un rendimiento razonable de la inversión para el asociado del sector privado.	■ Considerar nuevos exámenes de proyectos a largo plazo a intervalos regulares. Estas reseñas deben tener en cuenta i) si los objetivos del Estado continúan siendo satisfechos y ii) si todos los asociados están recibiendo un rendimiento razonable por los riesgos que corren. ■ La información para hacer el *benchmarking* del desempeño del partenariado podría recogerse de los licitantes no adjudicatarios o de proyectos comparables de otros Estados.

G: Identificar lecciones que merezcan la pena

Riesgo	Gestión del riesgo
32 El examen de la transacción realizado por la EFS tal vez tenga un foco demasiado restringido, **por ejemplo:** ■ quizá se sienta tentado a centrarse sólo en lo que no funcionó bien. ■ tal vez no tenga en cuenta otros exámenes o experiencia pertinentes: esto puede ocasionar una carga excesiva a la compañía del partenariado si es auditada por diferentes entidades fiscalizadoras públicas.	■ Pueden extraerse lecciones del fracaso, y no sólo del éxito, pero la EFS debe tener cuidado en encuadrar todo fracaso o deficiencia dentro de un contexto, reconociendo en particular que, por bien que se identifiquen y por bien que se gestionen, los riesgos de las formas novedosas de partenariado pueden concretarse. ■ La EFS debe difundir todas las buenas prácticas que descubra a través de conferencias, hojas informativas y contactos extraoficiales con otras entidades del sector público. ■ La EFS debe determinar qué otros trabajos de indagación e investigación se han realizado con relación a disposiciones similares en el ámbito nacional y en el extranjero, a fin de que esos trabajos puedan informar a sus propias indagaciones y ayudar a someter a prueba sus resultados. **Ejemplo:** indagaciones de otras oficinas de auditoría y entidades académicas.

G: Identificar lecciones que merezcan la pena, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
33 En aquellos casos en que el negocio se preste al desarrollo de un enfoque de cartera, hay riesgos opuestos para la EFS: por un lado, tal vez no reconozca que la esencia del enfoque de cartera es que es probable que algunos proyectos fracasen y que otros tengan éxito; por el otro, quizá no evalúe los motivos del fracaso de proyectos determinados.	■ Al mismo tiempo que reconoce que la esencia del enfoque de cartera es que es probable que algunos de los proyectos fracasen, la EFS debe determinar si el asociado del sector público se asegura de que el partenariado someta cada uno de los proyectos de su cartera a una evaluación rigurosa en etapas clave del desarrollo, a fin de minimizar los costos del fracaso.
34 Es posible que la EFS construya un modelo de buenas prácticas en materia de adquisición y supervisión de partenariados. Al aplicarlo a los arreglos que está examinando, es posible que la línea entre las funciones de gestión y auditoría se desdibuje, poniendo en peligro la independencia de la EFS.	■ La EFS y la entidad pública deben acordar sus respectivos papeles al principio de la auditoría; específicamente, si bien la EFS tal vez formule recomendaciones, la responsabilidad de la aplicación debe continuar correspondiendo a la entidad auditada.

G: Identificar lecciones que merezcan la pena, *continuación*

Riesgo	Gestión del riesgo
35 La EFS puede centrarse en cuestiones técnicas de adquisiciones y hacer caso omiso de los efectos sociales y económicos más amplios de los PPP, tales como el riesgo de reemplazar un monopolio estatal con un monopolio privado.	■ La EFS debe considerar examinar si el partenariado satisfizo sus objetivos económicos y sociales. Sin embargo, la EFS debe asegurarse de que tales estudios no cuestionen los méritos de una política del Gobierno. **Ejemplo:** centrarse en la *aplicación* de objetivos más bien que en lo que los propios objetivos deberían ser.

H: Seguimiento de su trabajo

Riesgo	Gestión del riesgo
36 El Estado puede incurrir, a través de un PPP, en obligaciones que no estén plenamente reveladas en sus cuentas.	■ El Estado podría incluir un registro de riesgos en sus cuentas, que incluya una evaluación de las probabilidades de que haya una intervención y el valor calculado de la deuda. Al desarrollar ese registro, el Estado tendrá que tener conciencia de la necesidad de equilibrar la posibilidad de intervención con la necesidad de incentivar al sector privado (véase Riesgo 15). El registro sería auditado por la EFS, que tendría que evaluar lo razonable que fueran las suposiciones del Estado.
37 El Estado quizá no aplique las recomendaciones de la EFS, lo cual haría que los mismos problemas recurriesen en arreglos posteriores.	■ Realizar estudios de seguimiento de proyectos respecto de los cuales había presentado informes anteriormente, o informar sobre nuevos partenariados a fin de evaluar la respuesta del Estado a los resultados de la EFS. Luego puede informar al Parlamento respecto de si el Estado ha mejorado sus operaciones.

Anexo

Ilustraciones de riesgo y buenas prácticas en la gestión de riesgos

A: Claridad de los objetivos de los partenariados

- Los Estados suelen tener más de un objetivo al concertar partenariados; éstos comprenden lograr metas económicas, proteger las inversiones de los contribuyentes, salvaguardar servicios y niveles de servicio/calidad, y obtener el suministro protegiendo al mismo tiempo los intereses de
los consumidores (informe de mayo de 2001 sobre un estudio de miembros del Grupo de Trabajo).

- La Radiocommunications Agency del Reino Unido buscaba un asociado comercial para satisfacer sus necesidades de informática y comercializar las especialidades del organismo en la gestión de radioondas para posibles clientes de servicios inalámbricos. Experimentaba dificultades en conseguir un asociado que pudiera lograr ambos objetivos pero finalmente lo logró y, según las primeras indicaciones, su partenariado con CMG plc está logrando ambos objetivos (Informe de la NAO (Oficina Nacional de Auditoria - ONA): "The Radiocommunications Agency's Joint Venture with CMG": HC 21 Session 2000-2001, 8 de diciembre de 2000).

- En Australia se reconoce crecientemente que las organizaciones de externalización de más éxito son las que tienen una idea clara de los resultados que desean (Auditing in an Outsourced Environment, junio de 2001).

- En el Reino Unido hay pruebas de que importantes proyectos de construcción realizados por el sector privado ya sea para clientes del sector privado o público, basados en principios de partenariado (centrándose en la coordinación y colaboración, en vez de depender exclusivamente de un marco contractual legal) están logrando proyectos considerablemente mejores (Informes de la ONA: "Modernising Construction": HC 87 Session 2000-2001, 11 de enero de 2001 y "PFI: Construction Performance": HC 371 Session 2002-2003, 5 de febrero de 2003).

- Las directrices recientemente difundidas por la EFS de Australia destacan la importancia de no sólo hacer frente de modo efectivo a los riesgos de los contratos sino también de desarrollar y mantener una relación con el contratista que apoye los objetivos de las dos partes y se centre en los resultados a lograr que se han acordado (Auditing in an Outsourced Environment, junio de 2001).

- Las empresas conjuntas suelen establecerse porque las partes han identificado objetivos complementarios y cada parte tiene una aportación a efectuar al logro de una empresa de éxito, que tendría dificultades en lograr de forma independiente. British Waterways decidió pedir a un asociado que estudiara la posibilidad de utilizar la red de canales del Reino Unido como red de telecomunicaciones, instalando una red de fibras ópticas de alta capacidad junto al canal. La empresa conjunta resultante es ahora una compañía de éxito (UK Treasury Guidance, borrador de agosto de 2001).

- En Polonia, la entidad pública Rybnicka Spólka Węglowa invirtió activo valorado en €30 millones en un partenariado sin calcular los efectos del acuerdo. Después de iniciadas las operaciones, la entidad pública permitió cambios perjudiciales en la estructura de capital de un partenariado subsidiario. Como resultado de ello, la entidad pública perdió su influencia sobre decisiones relativas a la distribución de ganancias.

- En el Reino Unido, varias empresas conjuntas de éxito entre establecimientos de investigaciones estatales y asociados comerciales sugieren que los científicos son las personas que más probablemente identifiquen el potencial comercial de sus propias investigaciones. Los partenariados han florecido en aquellos casos en que se ha podido alinear los intereses de este personal con los de la entidad investigadora así como con los del asociado del sector privado. El Gobierno del Reino Unido ha enmendado el código de la administración pública a fin de permitir que los científicos puedan recibir participaciones accionarias dentro de sus condiciones de trabajo y tengan una participación financiera en el éxito de la empresa.

B: Negociar un partenariado apropiado

- El Ministerio de Hacienda ha aconsejado a entidades del sector público del Reino Unido que los riesgos bien gestionados son aquéllos en los que el personal de la entidad pública dedicado a negociar la empresa conjunta tiene las aptitudes necesarias, o acceso a esas aptitudes a través de asesores (UK Treasury Guidance, borrador de agosto de
2001). La EFS ha apoyado este mensaje (Informe de la ONA: "Supporting Innovation: Managing Risks in Government Departments": HC 864 Session 1999-2000, 17 de agosto de 2000).

- En Hungría, los ejecutivos y trabajadores de compañías anteriormente de propiedad estatal con considerables mercados nacionales e internacionales han logrado la adquisición de sociedades por parte de sus ejecutivos (por ejemplo, la Herend China Manufacture Company, en la que el Estado tiene una participación del 25%, y la Rába Hungarian Wagon and Machinery Company, ahora plenamente de propiedad privada).

- En el Reino Unido se han facilitado algunos fondos públicos adicionales para ayudar a construir capacidad comercial en establecimientos de investigaciones estatales y proporcionar apoyo inicial para lanzar determinados proyectos. La demanda relativa a los fondos disponibles ha excedido considerablemente la disponibilidad.

- En Polonia, la Gmina Office subestimó el valor de los terrenos aportados a un partenariado con una empresa privada. Esta contribución en especie se hizo sin una tasación independiente, y fue subestimada en €500.000.

- En el Reino Unido, las directrices del Ministerio de Hacienda e informes de la EFS han destacado la importancia de seguir un proceso de concurso de ofertas. Si esto no es posible, los Ministerios deben aplicar mecanismos (por ejemplo, benchmarks) para hacer frente al riesgo de que, ante la falta de tensión competitiva, el contrato tal vez no represente una buena relación calidad-precio. Las entidades públicas pueden ayudar a minimizar el costo que representa para los licitantes presentar ofertas elaborando minuciosamente los requisitos del proyecto e indicándolos claramente, a tiempo. Un estudio de la ONA relativo a entidades públicas y contratistas a cargo de la gestión de 121 contratos público-privados indicó que el 71% de las entidades públicas habían evaluado las actitudes de los licitantes respecto del trabajo en partenariado al adjudicar el contrato. La EFS ha instado a todas las entidades públicas a considerar esto al evaluar a licitantes (Informe de la ONA: "Managing the Relationships to Secure a Successful Partnership en PFI Projects": HC 375 Session 2001-2002, 29 de noviembre de 2001).

- En Polonia, la auditoría de un proyecto financiado por el Banco Mundial para realizar obras de reconstrucción después de una inundación indicó que el 10% de la facilidad de $200 millones se gastó en servicios de consultoría. El acuerdo de la facilidad requería la designación de consultores de alta remuneración, que suministraron servicios simples que no requerían pericia.

- El logro de una buena relación calidad-precio es una cuestión clave en todo el proceso de adquisición. Por ejemplo, en Australia las Commonwealth Procurement Guidelines (Directrices de Adquisiciones de la Commonwealth) manifiestan que la buena relación calidad-precio es el principio esencial que rige las adquisiciones de la Commonwealth. Es apoyado por los principios sustentadores de: eficiencia y efectividad; rendición de cuentas y transparencia; ética y desarrollo industrial. Los empleados públicos deben estar seguros de que se ha logrado el mejor resultado posible teniendo en cuenta todos los costos y beneficios pertinentes durante la totalidad del ciclo de adquisiciones.

- La United Kingdom Highways Agency (Organismo de Carreteras del Reino Unido) asigna diferentes ponderaciones a la calidad y al precio cuando evalúa licitaciones, según la complejidad del proyecto. Por ejemplo, para proyectos innovadores se asigna un 40% a la calidad y un 60% al precio, en tanto que para proyectos que se renuevan o cuando se puede utilizar un diseño normalizado, se asigna un 20% a la calidad y un 80% al precio. Además, el Ministerio de Defensa destaca la selección de contratistas principales de capacidad demostrada en cuanto a la gestión tanto del diseño como de la construcción y que hayan demostrado la capacidad de gestionar su propia cadena de suministro (Informe de la ONA: "Modernising Construction": HC 87 Session 2000-2001, 11 de enero de 2001).

- En Polonia, la junta directiva de un pueblo concertó un acuerdo preliminar relativo a la venta de propiedades que incluían 100 viviendas. El pago anticipado hecho por la junta fue de €1 millón, a pesar del hecho de que el contratista no tuviera en su poder las viviendas ni fuera propietario de la tierra.

- Una alternativa o un aspecto del proceso público de adquisiciones podría ser que los presuntos asociados pasaran por un proceso de precalificación a través de un grupo de expertos establecido por el Parlamento y que rindiera cuentas al mismo (Hungría).

- En Australia, la mayor involucración del sector privado en proporcionar una amplia gama de servicios públicos ha destacado la lección de que la identificación y articulación claras de los requisitos del contrato al principio puede ahorrar considerable tiempo, costo y esfuerzos posteriormente en la gestión del contrato (Auditing in an Outsourced Environment, junio de 2001).

- En su actual estudio de los partenariados comerciales formados por establecimientos de investigaciones estatales, la EFS del Reino Unido descubrió que hubo poca determinación formal por parte del Estado del valor de la propiedad intelectual involucrada. La EFS está recomendando que los establecimientos consideren la utilización de una categorización sistemática (por ejemplo, tema, potencial de mercado, competencia, costo de fabricación, complejidad y escala de tiempo), recurriendo a pericia externa en caso necesario.

- En lo relativo a hacer frente a cuestiones de ganancias compartidas (incluidas posibles futuras ganancias de las ventas de propiedades o refinanciación) al negociar el acuerdo de partenariado, la experiencia en Australia indica que ha resultado muy difícil para los organismos de la Commonwealth aplicar disposiciones de ganancias compartidas contenidas en contratos. Los organismos destacan frecuentemente las ganancias que, según se prevé, rendirán esas disposiciones de ganancias compartidas (incluida el clawback (derecho a una proporción de las ganancias recibidas por el comprador después de la venta de un activo). Sin embargo, en el caso de algunos contratos importantes que la EFS ha examinado, las mismas resultaron ser ilusorias o demasiado difíciles posteriormente para determinar lo que se logró.

- En el Reino Unido, al Servicio Carcelario le preocupaba la seguridad de los presos en una institución de menores dirigida por el sector privado. Reemplazó al director de la cárcel por un equipo directivo del sector público utilizando facultades de las que disponía según una Ley del Parlamento para intervenir en una cárcel externalizada a fin de proteger la seguridad de la gente en la cárcel. El contrato salvaguardaba el derecho del sector público de utilizar estas facultades otorgadas por ley sin rescindir el contrato.

C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario

- Nueve de las once EFS que respondieron a la encuesta del Grupo de Trabajo (informe de mayo de 2001) dijeron que en sus países el Estado era accionista minoritario en empresas privadas. Casi todas estas EFS manifestaron que accionistas minoritarios importantes pueden vetar decisiones, solicitar asambleas de accionistas y requerir que la compañía sea liquidada. En el Reino Unido, en casos en los que el asociado del sector público es accionista minoritario, las directrices del Ministerio de Hacienda detallan el modo en que la entidad del sector público debe considerar la decisión del grado de dirección que desea tener en el vehículo de empresa conjunta. Es necesario lograr un punto de equilibrio entre proteger los intereses de los accionistas y proporcionar el nivel máximo posible de autonomía para los encargados de dirigir la empresa conjunta (UK Treasury Guidance, borrador de agosto de 2001).

- Todos salvo uno de los encuestados en la encuesta de Miembros del Grupo de Trabajo dijeron que el Estado tenía los mismos derechos para su participación accionaria minoritaria que el accionista minoritario general. En Polonia, el Estado tenía los mismos derechos o incluso más, según el tipo y/o clase de acciones (por ejemplo, acciones doradas). En el Reino Unido, las directrices del Ministerio de Hacienda señalan que la entidad del sector público puede incorporar protecciones adecuadas a través de sus derechos de voto a nivel de la junta y de accionista. La protección legal también puede reforzarse a través de la definición, por ejemplo, en reglamentos amparados por normas legales, los derechos minoritarios a incorporar en el acuerdo de partenariado y cualquier modificación posterior (Hungría).

- En Polonia, una entidad pública suscribió menos del 50% de acciones en el partenariado. Esto debilitó su posición y ocurrió porque no conocía el valor de la aportación de la entidad privada.

- También hay varias cuestiones a las que hacen frente los gobiernos con participaciones accionarias mayoritarias en entidades, en particular en empresas cotizadas en la bolsa, que también tienen inversores privados. Por ejemplo, en tales circunstancias, el gobierno como accionista suele ocupar una posición privilegiada en comparación con los inversores privados. Se requieren frecuentemente esfuerzos significativos para gestionar con éxito el logro de una relación directiva con el grado necesario de independencia entre el gobierno y las juntas de tales entidades (Australia).

- En Noruega, los Ministerios deben administrar las inversiones del Estado en empresas privadas de conformidad con requisitos dispuestos por el Parlamento, que pueden variar del requisito general de que la gestión financiera de la empresa debe tener cimientos sólidos, a requisitos específicos relativos a aspectos tan variados como operaciones, ubicación geográfica, producción, resultados financieros y presentación de información (The Role of the State as a Minority Shareholder in Privatised Businesses; trabajo de la Oficina del Auditor General de Noruega, junio de 2000). En Hungría, el acuerdo de partenariado permite a accionistas minoritarios obtener datos trimestralmente.

D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado

- Una de las características de las actividades de comercialización realizadas con éxito por establecimientos estatales de investigación en el Reino Unido es contratar a personal comercial profesional que complementa las especialidades de los científicos aportando conocimientos de negocios y de gestión de la propiedad intelectual, así como experiencia comercial, a fin de evaluar oportunidades de forma realista y contribuir al éxito del partenariado.

- La buena gestión de contratos exige una comprensión integral de las etapas y los riesgos clave asociados en el manejo de los mismos, supervisión regular y comunicaciones efectivas entre todas las partes del contrato. En el Reino Unido, el Kingston Hospital y su contratista, Terrapin, tuvieron el respaldo de la buena gestión del proyecto a fin de asegurarse de que un bloque quirúrgico quedase completado en veinte semanas. Esto comprendió la asignación clara de responsabilidades pero con la resolución conjunta de problemas en caso necesario (Informe de la ONA: "Modernising Construction: HC 87 Session 2000-2001, 11 de enero de 2001).

- En un partenariado en Polonia (gestión de un aeropuerto), la entidad pública tiene el 95% de las acciones. Sin embargo, las decisiones relativas a cuestiones estratégicas son adoptadas en pie de igualdad por todos los accionistas, a pesar del hecho de que los dos accionistas restantes tengan sólo el 5% de las acciones.

- En su informe de 1999 sobre la adquisición de German Parcel por parte de la empresa estatal Consignia (anteriormente Post Office - Dirección de Correos), la EFS del Reino Unido llamó la atención respecto del reglamento de la Bolsa, desarrollado para proteger a los inversores y lograr el buen funcionamiento del mercado, que requiere que las empresas privadas (incluidos los competidores del sector privado de Consignia) revelen datos clave cuando hagan adquisiciones importantes. Los datos comprenden información sobre el precio pagado, las ganancias atribuibles al activo neto que se compra y el efecto de la transacción sobre la cuenta de pérdidas y ganancias y el balance del comprador. El propietario de Consignia (el Ministerio de Comercio e Industria) aceptó que había motivos por los cuales Consignia y entidades similares de propiedad pública debían aceptar un reglamento análogo (Informe de la ONA: "The Acquisition of German Parcel": HC 858 Session 1999-2000, 24 de agosto de 2000).

- Durante la reestructuración de los Ferrocarriles Estatales de Polonia se crearon numerosas filiales. Como resultado de ello, el Estado perdió el control del suministro de transporte ferroviario para pasajeros, a pesar del hecho de que es cofinanciado mediante fondos públicos.

- Varias EFS que respondieron a la encuesta del Grupo de Trabajo manifestaron que la entidad del sector público tenía representación en algunas de las compañías, o la totalidad de ellas, en las que el Estado tenía una participación minoritaria. No es necesario que estos representantes sean empleados de la entidad pública.

E: La exposición del Estado en caso de dificultades

- En el Reino Unido, las directrices del Ministerio de Hacienda relativas a proyectos de comercialización requieren que se prepare al principio un amplio plan de negocios con aportaciones de ambas partes. El plan suele actualizarse anualmente por acuerdo de los directores de la compañía y puede, si se desea, estar sujeto a la aprobación de los accionistas.

- Seis de las EFS que respondieron a la encuesta del Grupo de Trabajo dijeron que el Estado había introducido algunas medidas con relación a su exposición, a fin de reducir el riesgo moral al que hace frente. Por ejemplo, en Turquía y Austria el Estado ejerce sus derechos a través de una sociedad de cartera. Y en el Reino Unido, el Ministerio de Hacienda insta a los asociados del sector público a evitar adoptar cualquier medida que pudiera originar posibles obligaciones innecesarias, y a asegurarse de que el vehículo de empresa conjunta sea responsable de contratar un seguro apropiado para cubrir sus actividades.

- En Polonia, la gestión de zonas de estacionamiento de pago y de la recaudación de los pagos por estacionamiento fue transferida a una empresa privada por una entidad pública. Después de cierto tiempo, la entidad pública decidió que el desempeño de la empresa privada era insatisfactorio. Sin embargo, el contrato a largo plazo no podía terminarse prematuramente sin que el sector público sufriera una pérdida financiera considerable. El motivo de ello era que el contrato no permitía a ninguna de las partes terminar el acuerdo en caso de declinación en los servicios públicos.

- En octubre de 2001, el Gobierno británico decidió poner a la compañía ferroviaria privatizada Railtrack bajo un procedimiento de administración y enajenación. El Gobierno está intentando formar una nueva compañía que se haga cargo del negocio de Railtrack. La EFS ha anunciado que examinará cómo los organismos reguladores han cumplido con sus responsabilidades, cuáles serán los costos probables para el contribuyente y cuáles son las lecciones a extraer para la futura gestión de la infraestructura ferroviaria.

- En Polonia, un aeropuerto de propiedad pública concertó un arrendamiento de diez años con una empresa privada. Este arrendamiento se utilizó como garantía de un préstamo tomado por la empresa privada para construir la instalación. El posterior retiro del contrato por parte del aeropuerto estuvo sujeto a una multa de €25 millones, a pesar del hecho de que la instalación no satisficiera los requisitos del aeropuerto y fuera inadecuada para su negocio cotidiano.

- En el Reino Unido, las directrices del Ministerio de Hacienda con relación a proyectos de comercialización destaca que se necesitan disposiciones de salida para que el asociado del sector público pueda liberar su inversión en el partenariado (extrayendo así valor) y proteger su inversión. Se necesitan esas disposiciones para cubrir tanto el final previsto del partenariado (por ejemplo, la conclusión de un contrato público/privado) e imprevistos, por ejemplo, si el desempeño del partenariado u otros accionistas no guarda conformidad con los objetivos convenidos, o si el partenariado quiebra o es liquidado de otro modo. Es importante prever tales posibilidades en el acuerdo de partenariado. Una posibilidad, en aquellos casos en que el Estado decide retirarse de su participación minoritaria, es que el Estado intente vender sus acciones, ya sea como paquete o como carteras individuales, por ejemplo, en una subasta (Hungría).

F: Examen del proceso y de los resultados

- En Australia, la EFS ha llamado la atención, a través de sus auditorías, respecto de la necesidad de que los organismos gubernamentales traten la gestión del riesgo como parte de la buena dirección empresarial, advirtiendo que la gestión de riesgos de negocios clave adaptada a un entorno contractual asegurará que la contratación logre beneficios como una mayor flexibilidad en cuanto al suministro del servicio y una mayor concentración en productos y resultados (Auditing in an Outsource Environment, junio de 2001).

- En el Reino Unido, un informe encargado por el Gobierno advirtió en algunos organismos estatales de investigación el temor de ser criticados por la EFS si invertían fondos en proyectos cuyos resultados eran inciertos. El informe no presentó ninguna prueba que corroborase esta afirmación. La EFS y el Parlamento demostraron posteriormente apoyo a la innovación y a una adopción de riesgos bien considerada y gestionada, reconociendo que los partenariados podían obtener beneficios económicos adicionales sin desviarse de los objetivos de política.

- Ocho de las nueve EFS que respondieron a la encuesta del Grupo de Trabajo informaron de que tenían derechos de acceso a la entidad pública responsable de la tenencia accionaria del Estado y que estos derechos se habían ejercido anualmente o bien ocasionalmente. Sólo cuatro de estas EFS tenían derechos de acceso a la empresa privada en la que el Estado tenía una participación minoritaria, tenida directa o indirectamente. Las otras cuatro manifestaron que, sin embargo, habían intentado determinar en qué medida el Estado podía proteger y promover sus intereses accionarios; los métodos comprendían el examen de ficheros y cuentas y la auditoría del desempeño de las entidades públicas responsables de la tenencia accionaria del Estado.

G: Identificar lecciones que merezcan la pena

- Las directrices del Grupo de Trabajo respecto de las mejores prácticas de auditoría de las privatizaciones, contratos público-privados y concesiones, y la reglamentación económica establecen la necesidad de que la EFS haga frente a sus necesidades de aptitudes y una variedad de formas de conseguir estas aptitudes.

- Los informes recientes de la ONA del Reino Unido sobre la gestión de la relación para lograr éxito en el partenariado de proyectos PFI (noviembre de 2001), sobre la modernización de la construcción (enero de 2001) y sobre la gestión del riesgo en ministerios (agosto de 2000) comprenden estudios para identificar el grado en que las entidades públicas están haciendo frente a los riesgos involucrados en estas nuevas relaciones con el sector privado, y su experiencia en una variedad de partenariados. Estos informes presentan lecciones y aspectos a aprender.

- El Grupo de Trabajo de INTOSAI es un vehículo singular para que las lecciones de buenas prácticas de auditoría se identifiquen, traten y compartan con otras EFS y con encargados de adoptar decisiones en el mundo entero, tanto a través de su sitio Web como de directrices publicadas.

- En el Reino Unido se reconoce que el desarrollo de una cartera ayudará a establecimientos estatales de investigaciones a diversificarse y beneficiarse de proyectos de éxito, contrarrestando fracasos. La gestión de la cartera requiere, sin embargo, cierto nivel de actividad y muchas de estas entidades no tienen aún un flujo de proyectos suficiente para facilitar la gestión de la cartera.

Fuentes

Disponibles en el sitio Web del Grupo de Trabajo
(www.nao.org.uk/intosai/wgap/home.htm)

1 Directrices sobre las mejores prácticas para la auditoría de

- Privatizaciones
- Finanzas y concesiones público-privadas
- Reglamentación económica

2 Trabajos relativos a la 6ª reunión del Grupo de Trabajo (octubre de 1999)

- External audit on the course of public property privatisation, octubre de 1999 (EFS, Albania)

3 Trabajos relativos a la 7ª reunión del Grupo de Trabajo (septiembre de 2000)

- The role of the state as minority shareholder in privatised businesses, June 2000 (EFS, Noruega)
- Users, septiembre de 2000 (EFS, Argentina)
- Actas de la 7ª reunión

4 Trabajos relativos a la 8ª reunión del Grupo de Trabajo (junio de 2001)

- The role of the state as a minority shareholder in private businesses - report on the survey of Working Group Members, mayo de 2001
- Auditing in an outsourced environment, June 2001 (EFS, Australia)
- Commercialisation projects in the United Kingdom and their audit (EFS, Reino Unido)

- Auditing concession contracts, junio de 2001 (EFS, Hungría)
- Privatisation in Hungary 1990-2000, junio de 2001 (EFS, Hungría)
- Actas de la 8ª reunión
- Informe del Grupo de Trabajo de INCOSAI XVII (junio de 2001)

5 Trabajos relativos a la 9ª reunión del Grupo de Trabajo (junio de 2002)

- Report on some accounting and financial transactions of Combus a/s, June 2002 (EFS, Dinamarca)
- Actas de la 9ª reunión

6 Trabajos relativos a la 10ª reunión del Grupo de Trabajo (junio de 2003)

- Actas de la 10ª reunión

Disponibles en el sitio Web de la EFS, Australia (www.anao.gov.au)

7 Commonwealth Policy:

- Principles for the use of private Financing (Ministerio de Finanzas y Administración, octubre de 2001)
- New South Wales: guidelines for Privately Financed Projects (noviembre de 2001)
- Victoria: Partnerships Victoria (junio de 2000)
- Governance arrangements for Commonwealth Government Business Enterprises (June 1997)
- The Compatibility of Risk Management and the Survival of Accountability in the Public Sector Environment (noviembre de 2000)

Disponsibles en el sitio Web de la EFS, Reino Unido (www.nao.org.uk)

8 Informes de la Oficina Nacional de Auditoría:

- Supporting Innovation: Managing Risks in Government Departments (HC 864 Session 1999-2000, 17 de agosto de 2000)

- The Acquisition of German Parcel
  (HC 858 Session 1999-2000, 24 de agosto de 2000)
- The Radiocommunications Agency's Joint Venture with CMG
  (HC 21 Session 2000-2001, 8 de diciembre de 2000)
- Modernising Construction
  (HC 87 Session 2000-2001, 11 de enero de 2001)
- Managing the Relationships to Secure a Successful Partnership in PFI Projects
  (HC 375 Session 2001-2002, 29 de noviembre de 2001)
- Public-Private Partnerships: Airwave
  (HC 730 Session 2001-2002, 11 de abril de 2002)
- PFI: Construction Performance
  (HC 371 Session 2002-2003, 5 de febrero de 2003)
- The Operational Performance of PFI Prisons
  (HC 700, Session 2002-2003, 18 de junio de 2003)

Disponibles en el sitio Web de Partnerships UK
(www.partnershipsuk.org.uk/wider_markets)

9 Proyecto de directrices

- Treasury guidance proposed by Partnerships UK
  (Proyecto de consulta, 21 de agosto de 2001)

Layout and Production by NAO Information Centre
Printed by Printflow | DG Ref: 4104rc

ISSAI 5310

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit *www.issai.org*

INTOSAI

Information System Security Review Methodology

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INTOSAI

Information System Security Review Methodology

A Guide for Reviewing Information System Security in Government Organisations

Issued by
EDP Audit Committee
International Organisation of
Supreme Audit Institutions
October 1995

Contents

Page

Volume 1

Overview 7

What is Information Security 7

Information Security Framework 9

Two-Tier Approach to Information System Security Reviews 10

The Top-Down Information System Security Review Approach 12

The Detailed Information System Security Method 13

How to Use the Two-Tier Approach to Information System Reviews 14

When and How to Use the Top-Down Review Approach 14

When and How to Use the Detailed Information Security Methods 15

Volume 2 - A Top Down Approach

Introduction 21

Computer Security Assessment Process 22

Evolution of Information Management 22

Security Management 22

The Security Team 23

The Process 23

Completion of an Information Sensitivity Statement & Security Classification Form 24

Completion of a Business Impact and Threat Assessment Form 25

Threat and Risk Assessment 25

Business Impact Assessment 26

Security Exposure Rating 27

Summary of Security Assessments 28

Security Decision and Recommended Action 29

Computer Security Assessment Steps 30

APPENDICES

A. Evolution of Information Management 33

B. Computer Security Assessment Process 34

C. Information Sensitivity Statement & Security Classification - Form 35

D. Summary Description of Information Systems 41

E. Business Impact and Threat Assessment - Form 42

F. Exposure Rating - Chart 44

G. Summary of Security Assessments 45

H. Baseline Threats and Security Countermeasures 47

I. Definitions 88

Volume 3 - A Detailed Information System Security Method

Overview 95

Infrastructure 96

Boundary 98

The Team 98

Threats / Vulnerability 99

Valuation 100

Security Requirement 102

Countermeasures 103

Security Administration 104

Short Glossary 105

Information System Security Review Methodology

A Guide for Reviewing Information System Security in Government Organisations

Volume 1 : Overview

Overview

Users should read this overview before referring to the other volumes of the INTOSAI Information System Security (ISS) Review Methodology Guide. The purpose of this overview is to explain how this methodology is organised and in what circumstances to use it.

The ISS Review Methodology Guide is applicable to any environment (mainframe, microcomputer or local network of microcomputers).

The ISS Review Methodology Guide proposes a two-tier approach. Tier 1 offers Supreme Audit Institutions (SAI) a method to do a simple manual information system review, especially when resources are limited or reporting needs do not require otherwise (Volume 2) . Tier 2 is a more sophisticated method based on the monetary value of information security exposures (Volume 3).

The main objective of this guide is to assist Supreme Audit Institutions that have such a mandate to review information system security programmes put in place by various government organisations. It can also be used by SAIs to set up comprehensive and cost effective security programmes covering key information systems in their own office. This is not a detailed security audit guide: it is a description of a structured approach to assessing and managing risk in information systems.

What Is Information System Security

The objective of an information system security programme is to protect an organisation's information by reducing the risk of loss of confidentiality, integrity and availability of that information to an acceptable level.

A good information security programme involves two major elements, risk analysis and risk management.

In the risk analysis phase, an inventory of all information systems is taken. For each system, its value to the organisation is established and the degree to which the organisation is exposed to risk is determined. Risk management, on the other hand, involves selecting the controls and security measures that reduce the organisation's exposure to risk to an acceptable level. To be effective, efficient and reflect common sense, risk management must be done within a security framework where information security measures are complemented by computer, administrative, personnel and physical security measures (see Table I).

Risk management becomes a senior management issue. A balance has to be reached between the value of the information to the organisation on the one hand and the cost of the personnel, administrative and technological security measures on the other hand. The security measures put in place need to be less expensive than the potential damage caused by the loss of confidentiality, integrity and availability of the information.

Many formal risk analysis methodologies on the market require technical expertise in the area of information technology and relevant controls and availability of precise threat frequencies that may be beyond the reach of many audit offices, at least initially. The objective is to build up over time the necessary expertise and resources.

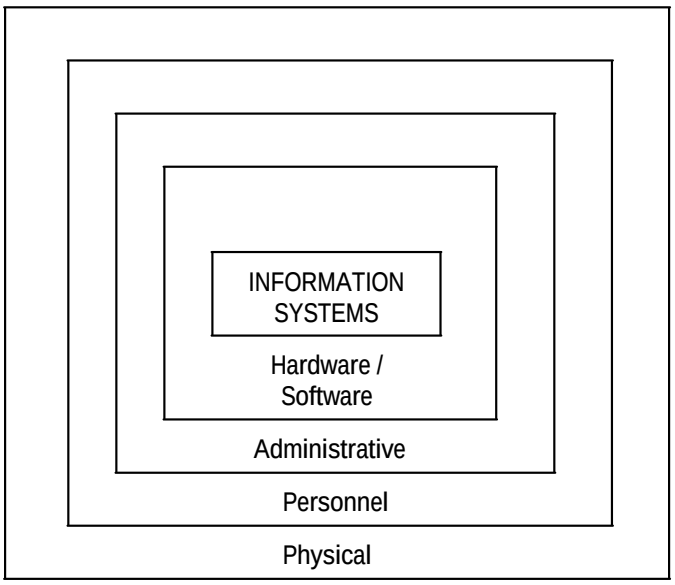


Table I Complementary Layers of Information Security

Information Security Framework

Information security is one element of a security infrastructure and, as such, should not be examined in a vacuum. There should be a framework of security policies dealing with all aspects of physical security, personnel security and information security. There should be clear roles and responsibilities for users, security officers and the Information Systems Steering Committee. An information security programme should include all aspects of the sensitivity of corporate information, including confidentiality, integrity and availability. A programme of security awareness should be in place reminding all staff of the possible risks and exposures and of their responsibilities as custodians of corporate information.

Referring to Table I, information security is a set of measures at the physical, personnel, administrative, computer and information system levels. They must all work together. Information security is good management control and shortcomings at any level can threaten the security at other levels. If personnel security policies, for instance, are not well designed and implemented, information security could become very costly or almost impossible to support. On the other hand, minimal measures at all levels should ensure a minimum of protection to the information, provided the security risk is reasonable and accepted by management. There are also situations where security measures at one level may compensate for security weaknesses elsewhere. Encryption, for instance, adds an extra layer of protection for data confidentiality and integrity even in cases where physical, personnel or administrative security measures may be weak. Encryption remains one last defence to help prevent a breach of confidentiality or of integrity.

In planning for information security, the value of the information to management and the volume of that information relative to other types of information have to be balanced against the basic security limitations of the medium. In many government departments, unless there are extreme requirements for carrying top secret information on a suitably protected laptop, the information should simply be created and carried otherwise. For those departments, the cost and the constraints of the appropriate security controls and measures may just not be acceptable, given the small volume of information that needs such protection.

Two-Tier Approach to Information System Security Reviews[1]

[1] This two-tier approach is the result of a joint effort by the National Audit Office of the United Kingdom and the Office of the Auditor General of Canada.

The guide introduces a two-tier approach to information system security reviews. The emphasis is on the use of common sense to always balance the cost of security to be built into a system to the value of the information carried by that system [2].

Given the limited resources of many Supreme Audit Institutions, it is proposed that SAIs first use a top-down, manual, management view of information security. SAIs should proceed to the second phase, a very detailed analysis aimed at a monetary valuation of information exposure to risk, only if management needs the monetary precision to support its decisions or if specific technical exposures are being examined. Both methods incorporate the elements of risk analysis and risk management (See Table II).

[2] Security is largely preventive in nature, like car insurance. Even though most people have never been in a serious car accident, they still have car insurance. The benefits are never fully realised until there is an accident. Security "is a legitimate and necessary expense of managing information, and (government) departments should consider both the cost of implementing controls and the potential cost of failing to do so. The costs of security should be commensurate with the need, and built into the life cycle costs of any computer system". (Office of the Auditor General of Canada, Annual Report, 1990, chapter 9, Information Security Audit)

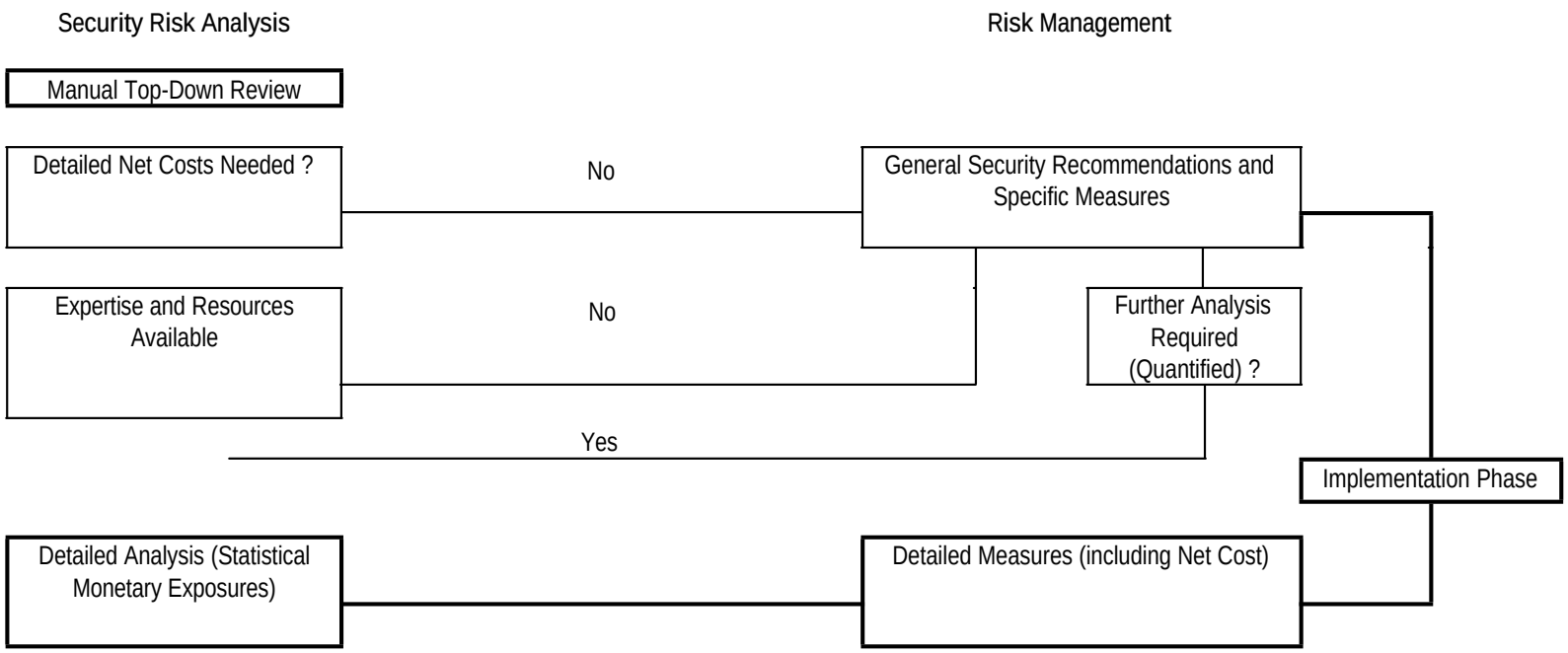


Table II Two Tier Approach to Security Risk Analysis and Management

This two-tier approach provides Supreme Audit Institutions with options in the choice of methodologies and with a gradual migration path from a less sophisticated methodology to a very formalised and resource intensive methodology.

The Top-down Information Security Review Approach - Volume 2

The top-down method is simple but complete and can help Supreme Audit Institutions reach conclusions on the security exposures of the information system under review. It takes a top-down perspective of information security as it attempts to take a senior management perspective of what information is of value to the organisation, what are the risks and the security exposures and what recommendations should be made. This approach allows auditors to focus their attention on key information systems, especially those presenting special security concerns.

The top-down method relies on qualitative assessments of the risk for threats to occur and of the degree of their impact if they did occur. The focus is on assessing the value to management of the information or the data carried by the information systems, not so much the value of the technology itself [3]. For each information system, the value of the information to the organisation, the threats and the possible impacts are evaluated first individually, then globally to determine a global degree of exposure to risk. These evaluations are subjective and usually expressed in terms of high, medium or low risk, impact and exposure.

Based on these evaluations, recommendations are made to management on the course of action to take or on the type of specific controls and security measures to put in place. These recommendations are part of risk management.

The top-down method has several advantages. It is easy and cheap to use. It is manual and can be used by any SAI with staff knowledgeable in matters of management controls and of information and computer systems in general. Internal staff resources may be sufficient. There is no need for sophisticated software packages to collect data about the information systems being reviewed, to obtain up-to-date and pertinent statistics and to produce very sophisticated analyses and reports. If a microcomputer is used, a word processing package is usually sufficient. Spreadsheets can help in producing summary tables. The more adventurous may want to use packages that offer database functionality to collect information and later produce analysis reports.

[3] Contrary to the top-down method, the detailed methodologies used in the second tier of the approach proposed by this Guide quantify in a very detailed manner the threats to the computer platforms on which information systems are running.

In the proposed Two-Tier Approach to Information System Security Review, the Top-Down Method is seen as a decision point in the overall method. Depending on the circumstances of the review, SAIs may satisfy themselves with the results of the review or may decide to pursue the review with more sophisticated procedures in areas of special concern or where very technical or costly security measures may need to be justified to management.

Detailed Information System Security Method - Volume 3

The detailed methodologies used in the second tier of the approach proposed to Supreme Audit Institutions are a well known type of risk analysis and management based on a detailed and quantitative analysis of information system assets. They attempt to measure the net monetary impact of security exposures and of the countermeasures put in place. Vendors around the world sell various security analysis packages that support such an approach.

Quantitative security analysis methods are usually made available with a microcomputer software package for the benefit of the auditor as the task of entering data, calculating security exposures and reporting on the project may prove tedious and formidable. Such risk management packages come with expert help from the suppliers and training for the users of the method. Volume 3 describes a manual version of a detailed information security method [4]. The objective is to provide SAIs with an overview of a method which is best used with the support of an automated software package.

In contrast to the top-down approach, quantitative security analysis attempts to evaluate in monetary terms, in a very detailed and structured way, all the assets and all the possible threats and impacts to the information systems carried by an organisation. Through interviews and questionnaires, the possible impacts to the information are evaluated by the users and given a rank, from one to ten, depending on their seriousness. Annual loss expectancies are calculated next by combining asset replacement costs, threat probabilities and impact weighting factors.

Most of the methods on the market are second-tier in nature and vary from one another in the way probabilities, costs and the cumulation of the annual loss expectancies are obtained. Other differences may be the user friendliness of the method and the kind of support provided by the vendor. These are some of the concerns this two-tier approach attempts to address.

The use of quantitative methods of risk analysis and management requires that tables of risk statistics and asset costs be modified for each country's own circumstances.

[4] Developed by the National Audit Office of the UK.

How To Use The Two-Tier Approach to Information System Reviews

Planning. Planning the security review is the key to success. It should cover the following main elements:

Knowledge of the client and of the environment;

Scope of the review: Which information systems, which logical, physical or geographical boundaries?

Resources available: Qualified staff or consultants, budgets, timeframes;

Availability of reliable threat statistics and cost figures, appropriate for the local conditions; adaptation of the default values, as necessary;

Reporting requirements: Users of the report, context of the review (Annual Report, special report, internal, external, etc.), type of recommendations needed;

Review method: Top-down approach, detailed analysis, or a combination of both.

When and How to Use the Top-Down Review Approach - Volume 2

The top-down approach is the preferred method to use, as it meets the needs and the capabilities of many Supreme Audit Institutions.

Volume 2 contains a description of the method, including the step by step completion of the security review. A series of forms is provided in appendices to the package. The forms can be used in printed form or on a microcomputer [5].

The two most important forms are the Information Sensitivity Statement and Security Classification form (Appendix C) and the Business Impact and Threat Assessment form (Appendix E). Depending on the circumstances of the security review, the hardcopy versions of these forms can be completed by the owners/users of the information systems under review and signed by a senior official. They become the permanent security assessment documentation for those systems. The availability of electronic forms simply makes it easier to adapt them to local needs.

[5] They were developed in WP 5.1 and in Lotus 123 version 2.01. The forms are available in electronic format and can easily be imported into a Windows environment.

The other forms, mostly spreadsheets, are used to summarise the results for several information systems on a master sheet. If Lotus 1-2-3 is not easily available, the security officer can use these forms and summarise the information from the individual security assessments on columnar pads .

When and How to Use Detailed Information Security Methods - Volume 3

There are circumstances where more detailed and quantified information security reviews will be the norm. This will be the case where Supreme Audit Institutions have the budgetary, technical and staff resources to conduct such detailed analyses or where reporting requirements dictate the approach to take.

Before attempting to use a detailed information security method, it is strongly recommended that SAIs take a closer look at the following issues:

availability or easy access to expertise in information technology and information security;

availability of a suitable methodology;

availability of a good software supporting package: Quantitative risk methods are very comprehensive and involve detailed methodologies that almost beg the use of a microcomputer; on the other hand, the microcomputer package usually introduces complexities of its own, which makes detailed security reviews a formidable task;

budgets to adapt or customise the package to the environment under review: Several months of effort are not unheard of;

training budgets, as the learning curve can be quite steep and costly, especially if consultants have to be used;

time and financial resources: Detailed or quantitative security reviews tend to be lengthy and resource intensive; and,

the need for such a detailed review: It has been argued that detailed, quantitative security reviews cannot be justified for commercial or government information systems which are neither complex nor highly sensitive.

SAIs such as the National Audit Office in the UK and the Audit Office of New Zealand already have a long experience in the development and the use of

detailed security risk management methods. Other SAIs may want to consult them before moving in that direction.

To use those methods effectively, Supreme Audit Institutions need to have access to staff or consultants qualified in information technology AND in information security concepts. As commercial risk management packages are marketed world-wide by a number of consulting firms, training in the use of the underlying methodology is available from those firms with the purchase of the package.

There are several well known risk management packages. CRAMM, for instance, was developed for the British government and is now marketed around the world by various consulting firms. In the U.S.A., RiskWatch is a well established package that uses expert system software to carry out risk analysis and management. The US Department of Energy has developed the Los Alamos Vulnerability Assessment (LAVA) package. New Zealand is developing CATALYST in a Windows environment to respond to its own security analysis needs. The actual selection of a package may be a matter of local availability, cost, after sales support and amount of customisation needed to local conditions.

The cost of one of those commercial packages to a Supreme Audit Institution is approximately £ 6,000 or US$ 10,000. This may also include training for one or two persons.

In all cases, Supreme Audit Institutions have to ensure that the underlying statistics used by the selected package are appropriate for their local conditions. Otherwise, the results could reflect conditions found only in Europe or in North America.

Information System Security Review Methodology

A Guide for Reviewing Information System Security in Government Organisations

Volume 2 : A Top-Down Approach

Information Sensitivity Statement and Security Assessment for Computer Information Systems

I INTRODUCTION

The purpose of this guide is to provide a cost effective methodology to assist in reviewing or establishing appropriate security policies and measures within an organisation. Recognising that security requirements need to be updated on a regular basis, the guide also provides for simple documentation, updating and reporting.

The guide describes computer security assessment from the perspective of management in a government organisation [6] . Organisations can use this guide to assist in producing an "inventory" of computer applications used, assessing the sensitivity and security classification of the information, and completing a business impact threat risk security assessment. The person in charge of security [7] utilises this work as a foundation for overall assessment of security policies and measures and for making recommendations.

Supreme Audit Institutions (SAI) can use the guide in two ways: For internal purposes, to set up a security assessment process in their own organisation or, for external purposes, to help in reviewing the security assessment process in other government organisations.

This guide takes a top-down high level approach to information security. The emphasis is on the information carried on various electronic devices. In line with this high level approach, this guide categorises threats by general causes instead of their results, such as earthquakes instead of the destruction they may bring. A detailed bottom-up approach to information security, on the other hand, tends to examine every possible computer asset for weaknesses that may create loss exposures to the information generated or carried by those assets. The advantage of using the top-down approach is that it helps management to quickly target and focus on problem areas for further action. In some cases, this may point to the need for more detailed work to build a business case for extensive or costly security measures.

Because the method always takes a corporate or management view of information security, it remains flexible and can deal with issues of security policy as well as of security measures.

---

[6] "Organisation" refers to any government department, agency or state corporation. In this document, "computer application" and "information system" are used interchangeably.

[7] See Appendix I for details of a typical security infrastructure in government.

II COMPUTER SECURITY ASSESSMENT PROCESS

Evolution of Information Management

In managing information and applications, an organisation goes through four distinct stages, managing paper, managing automated technologies, managing corporate information resources, and finally, managing the strategic use of information (Appendix A). The technology and security challenges are to minimise the time and effort spent in each stage and to go through the stages as smoothly as possible.

At the managing automated technologies stage, the users are not significantly relying on computer applications but are achieving noticeable efficiencies. At the third stage, managing corporate information resources, computer security becomes a major concern due to significant reliance on computer based information and the exposures related to concentration of information at one place.

Security Management

One of the Organisation's key resources is its information. The first step to safe computing is adoption of information and administrative management policies and measures which embrace principles of good security management:

1. Security protection should be consistent with the value of the information being protected;

2. Security protection should remain with the information at all times as it is moved or processed; and

3. Security protection should be continuous in all situations.

The Security Team

Under the leadership of the person in charge of computer security, a security team is selected. Full commitment by senior management is important if the team is to achieve its objectives. Its responsibility is to implement the security policy set out by senior management and to identify changes made necessary by developments in the organisation's information systems or the threats that face them.

The Process

Security policies are designed to protect information according to the exposures of the information. Security measures (standards, procedures, and tools) are the building blocks for protecting the information.

In determining which specific measures are necessary, the Computer Security Assessment Process (Appendix B) is followed involving:

Sensitivity Statement:

Assessing the sensitivity of program and administrative applications (information systems) used in the Organisation, and determining the security classification.

Confirming the Organisation's standard assessment of similar applications and, when appropriate, completing or updating an Information Sensitivity Statement & Security Classification form (Appendix C).

Where desirable, rolling up individual sensitivity statements unto a Summary Description of Information Systems (Appendix D).

Business Impact Assessment:

Determining possible business impacts to the Organisation if the information were disclosed, integrity compromised or services disrupted.

Threat and Risk Assessment:

Determining the risk (the chance) that identified threats could occur.

Security Exposure Rating:

Evaluating the business impacts and the threats together to determine overall exposure to the Organisation.

Confirming the Organisation's standard security assessment of similar applications and, when appropriate, confirming or updating a Business Impact and Threat Assessment form (Appendix E).

Security Decision and Recommended Actions:

Completing or updating a Summary of Security Assessments form (Appendix G).

Making security decisions and recommending management actions to minimise identified exposures, and highlighting any serious security policy deficiency.

III COMPLETION OF AN INFORMATION SENSITIVITY STATEMENT & SECURITY CLASSIFICATION FORM

It is important to establish a complete "inventory" of all operations and administrative applications (grouped or specific) in use and clearly establish the boundaries of the system(s) under review. Appendix I provides a definition of an application. For security purposes, similar applications may be grouped together, such as word processing Letters, word processing Audit Memorandums, spreadsheet Financial Analysis, spreadsheet Planning Schedule, etc.

Applications are owned by either a group or an individual. Where there is little interaction between applications, users of the output from the system can be readily identified. In highly integrated systems, an artificial boundary has to be agreed by all parties, including Senior Management.

A group may ask members to complete a User Information Sensitivity Statement and Security Classification form (Appendix C) in order to establish an "inventory" of applications in use and to collect the data required for consolidating similar applications. It is important that the form be reviewed and approved by a senior manager of the group. This ensures that all assessments reflect the true value of the information system to the organisation as a whole.

Through the completion of an Information Sensitivity Statement and Security Classification form (Appendix C), the owner assesses the sensitivity of information from the view of availability, integrity, and confidentiality, estimates replacement and opportunity costs, direct and indirect costs (hours @ an average dollar rate and expenses), and determines the required security classification.

The Information Sensitivity Statement and Security Classification form is formal documentation of the assessment. The form is also helpful to document specific integrity controls and procedures (completeness, accuracy and authorisation). It should be kept as permanent documentation and updated as necessary.

Where appropriate and once finalised, individual sensitivity statements are rolled up by management at the group level or at the organisation level unto a Summary Description of Information Systems (Appendix D). This provides management with an overview of the systems under their responsibility and of the value of the information they carry.

IV COMPLETION OF A BUSINESS IMPACT AND THREAT ASSESSMENT FORM

The Business Impact and Threat Assessment form (Appendix E) provides for a structured assessment of the Organisation's level of security exposures. The assessment has three distinct components, the risk (chance) of threat occurrence, the degree of seriousness of business impacts, and an exposure assessment rating. The first two components are independent of each other and can be assessed in any order. The business impacts and threats are then assessed together to arrive at an overall Organisation security exposure rating.

Threat and Risk Assessment

Threat. What could happen. Possible threats are listed in Appendix E. A more detailed list, along with suggestions for countermeasures, is also available in Appendix H. Security surveys report that over 80% of the threats experienced with computer information are from within the organisation (insiders) broken down between 24% due to inattention to procedures (carelessness), 26% due to inadequate training and 30% due to dishonest employees.

Care should be given to local conditions where the nature and importance of threats may differ considerably from country to country. In some cases, this may mean focusing more on certain types of threats, further defining some of the threats and adapting countermeasures to local conditions.

Probability of Occurrence. The chance that the threat will occur. As certain threats and risks may be common throughout the organisation, a general assessment should be completed by the person in charge of computer security and used as a yardstick for making individual assessments. The persons doing the individual assessments need only to concentrate on the risks which are relevant or could be different because of special circumstances. For each information system, the chance of individual threats to occur is rated as high, medium or low. After all possible threats to the application have been identified and assessed, a value judgement is made on the overall risk. For a given information system, the overall risk is not the result of a formula that

adds up the number of high and low ratings. A single high rating in a critical area may result in an overall high rating. On the other hand, several high ratings in non-critical areas may produce a medium to low overall rating.

Business Impact Assessment

Business decisions need to be made about the value of the information. For security purposes, these business values are expressed as business impacts on the Organisation if the information was disclosed, its integrity was compromised, or there was a disruption of services. Possible business impacts are listed in Appendix E. Depending on local conditions, additional business impacts can be determined. For each business impact, make decisions as to whether, if it occurred, the consequences would be very serious, serious, or less serious. Only those business impacts related to your information are assessed. After all possible impacts have been assessed, an overall business impact assessment is made for the application.

Each of those assessments is a subjective value judgement of the severity of each individual impact on the organisation as a whole. Similarly, after assessing the individual impacts on the organisation if the information were disclosed, compromised or made unavailable, an overall business impact assessment is made, not on the basis of a precise cumulation of those individual impacts, but on a value judgement of the overall effect on the organisation. These value judgements are built through consensus between the various key interested parties.

To be acceptable, it is important that assessments of business impacts and of threat risks be reviewed and approved by the senior executive of the organisational group and by the person in charge of computer security.

Security Exposure Rating

A security exposure assessment is the result of combining the overall threat risk rate or probability (high, medium, low) with the overall business impact rate (very serious, serious, or less serious). The Exposure Rating Chart, Appendix F, is used as a guide to rate exposures as high, medium, and low.

The first step is to assess the overall exposure for the application as a whole on the Business Impact and Threat Assessment form (Appendix E).

For instance, for a high overall threat risk assessment (vertical axis) but with a low overall business impact (horizontal axis), the Exposure Rating Chart would first make us select a "4" figure at the intersect. This is translated into a medium exposure rate. See the legend on the Exposure Rating Chart or the chart in Section VI below to see how exposure ratings can be regrouped as low, medium or high exposure rates.

As a second step and to identify which threat risk and business impact could be targeted for management action, an exposure rating is calculated for those business impacts that were assessed. This is done by using the Exposure Rating Chart to combine the individual business impact rate and the overall threat risk identified. The numbers obtained from the Exposure Rating Chart are posted to the relevant impact lines, in the exposure assessment area of Form E. For clarity, the numbers are posted in the appropriate Hi, Med or Lo column. Medium or high individual security exposure ratings could become the object of recommendations to management on the reassessment of the business impact or on the reduction of the overall threat risk, so as to reduce the security exposure to the organisation.

This assessment is the linkage between security exposures and what security decisions and actions are required.

V SUMMARY OF SECURITY ASSESSMENTS

The Summary of Security Assessments form (Appendix G) consolidates the information gathered and evaluated on the Information Sensitivity Statement & Security Classification forms (Appendix C) and the Business Impact and Threat Assessment forms (Appendix E). Group summaries, segregating program delivery operations and administrative work, are prepared. These forms and summaries should be kept as working papers and updated regularly. They should be reviewed and approved by the appropriate senior executive.

The summaries provide a senior management security overview of the applications in use. Based on these summaries, with the applications' assessments, the person in charge of computer security evaluates the Organisation security exposures and recommends actions required to minimise identified exposures. Given the changing nature of technology, the risk review process may also highlight security policies that are no longer adequate. All serious policy shortcomings are brought to the attention of senior management in the final report, along with other recommendations. Where, for a particular program or information system, the results indicate the need for more precise recommendations, a more detailed review using in-depth quantitative analysis may be recommended to determine what security countermeasures are required or to assess possible alternatives.

For security assessment and priority planning purposes, the threat and risk rating, the business impacts and rating if the threat occurred, and finally, the

overall organisational exposure assessment are very helpful in establishing acceptable long term security plans.

VI SECURITY DECISION AND RECOMMENDED ACTION

For each exposure assessment (Business Impact and Threat Assessment form), a security decision and a recommendation for management action is made. The relationship between an exposure and a security decision and recommended action is:

Exposure Rate	Security Decision	Recommended Action
HIGH (9,8,7)	Control the risk	Implement additional policies and measures (standards, procedures, tools)
MEDIUM (6,5,4)	Control the risk Avoid the risk	Implement additional policies and measures Change / improve operational procedures
LOW (3,2,1)	Avoid the risk Limit the risk Accept the risk	Change / improve operational procedures Obtain insurance coverage No change / continue as planned

Where specific measures need to be recommended, Appendix H provides a comprehensive list of possible actions to be taken. Used with professional judgement and an eye for costs, the list can provide the basis for recommending specific controls and security measures.

After review by the person in charge of computer security, the security report and recommendations are forwarded to senior management through the Information Systems Steering Committee for action.

VII COMPUTER SECURITY ASSESSMENT STEPS

The steps of a computer security assessment -- information sensitivity statement and security classification, business impacts assessment, threat risk assessment, security exposure assessment and security decision/recommended actions -- are outlined in Appendix B. The steps are:

1. For its applications, each organisational group assesses its information sensitivity and security classification,

   or alternatively,

   confirms the contents of the standard Information Sensitivity Statement and Security Classification form and, if appropriate, updates the form, including appropriate approval.

   Appendix C — Information Sensitivity Statement & Security Classification - Form

   Appendix D — Summary Description of Information Systems - Spreadsheet [8]

2. For its applications, the organisational group assesses the business impacts, and the threats and risks,

   or alternatively,

   confirms the contents of the standard Business Impact and Threat Assessment form and, if appropriate, updates the form, including appropriate approval.

   Appendix E — Business Impact and Threat Assessment - Spreadsheet

   Appendix F — Exposure Rating Chart

3. The organisational group prepares a summary of security assessments of applications in use in the format provided.

   Appendix G — Summary of Security Assessments - Spreadsheet

[8] Although developed as spreadsheet templates using Lotus 1-2-3, these forms can easily be used in hardcopy form (from photocopies) or done manually.

4. The organisational group sends a copy of the summary and the two forms to the person in charge of computer security for review and, if appropriate, meets with the person in charge of computer security to finalise the security assessment.

Appendix G	Summary of Security Assessments - Spreadsheet
Appendix C	Information Sensitivity Statement & Security Classification - Form
Appendix E	Business Impact and Threat Assessment - Spreadsheet

5. The summary is approved by the person in charge of computer security and, where appropriate, the summary is reviewed and approved by the Director of Security.

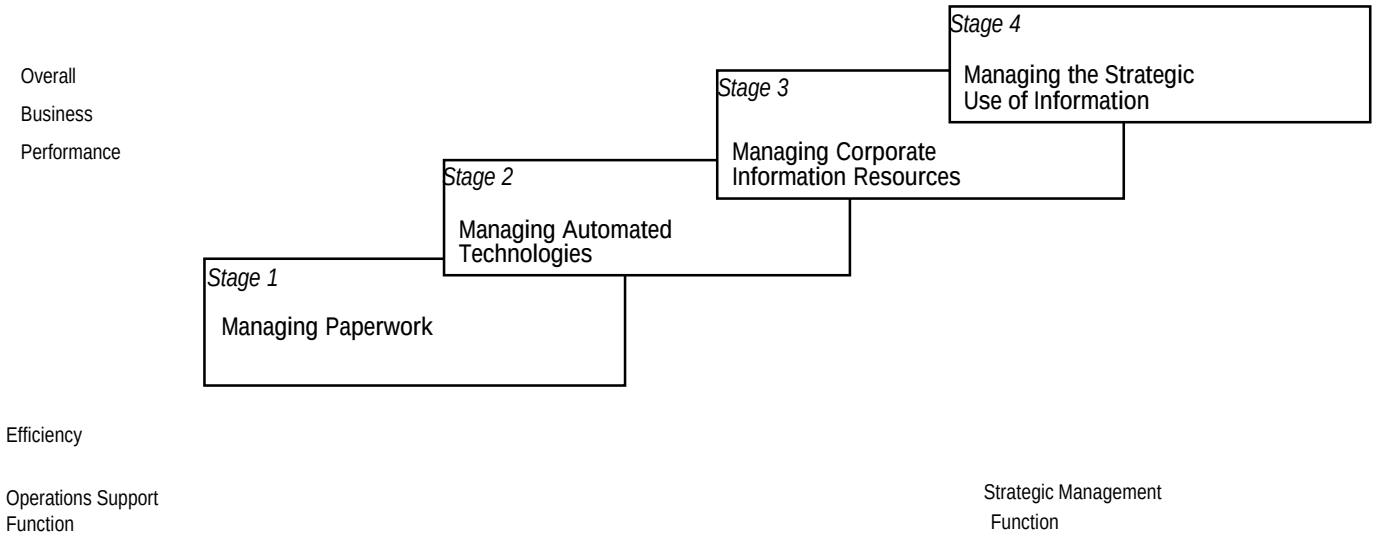
Appendix G	Summary of Security Assessments - Spreadsheet

6. The final summary is reviewed and approved by the senior executive responsible for the organisational group.

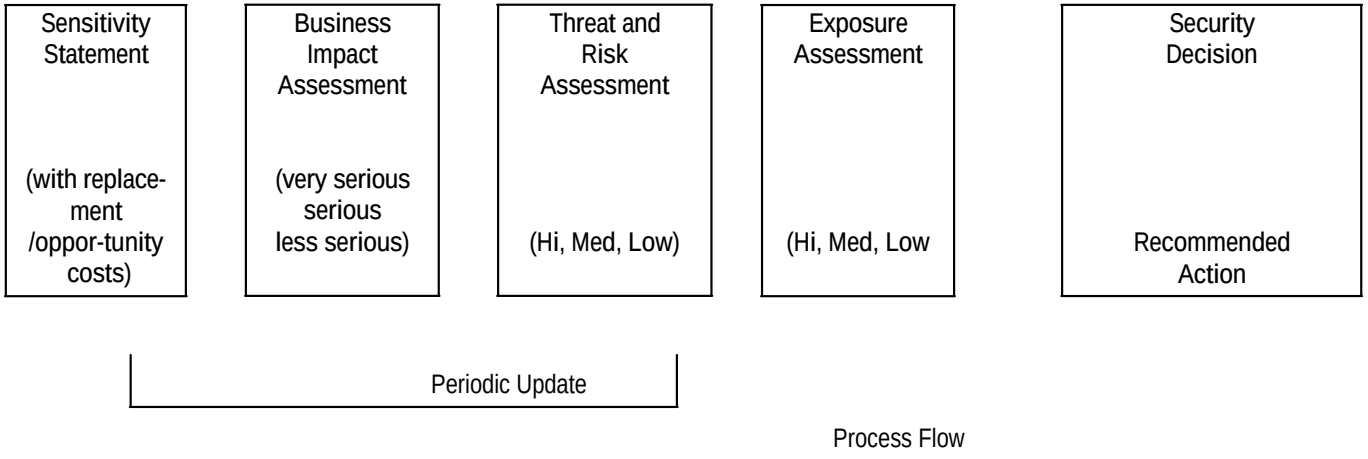
Appendix G	Summary of Security Assessments - Spreadsheet

7. The person in charge of computer security makes, if appropriate, security decisions with recommended management actions to minimise identified exposure(s) and reports to the Chief Security Officer.

APPENDIX A - EVOLUTION OF INFORMATION MANAGEMENT



APPENDIX B - INFORMATION SYSTEM SECURITY ASSESSMENT PROCESS



Process Flow

Appendix C - Information Sensitivity Statement and Security Classification

Introduction

This document can be used in hard copy form or as a WP 5.1 document, depending on local circumstances.

In the top-down information system security review, this document is used at the risk analysis phase, to document information systems. One document is completed per system.

Application :_____Date: _____
(grouping of similar applications is acceptable)

New Statement _____ Amended Statement _____

Computer Environment :
Micro ____Mini _____Mainframe _____Service Bureau _____

Software used : _____

1. Name of branch and, where appropriate, Group responsible for the information (i.e. the OWNER)

Branch : _____ Group : _____

2. If the applications have been “grouped”, skip the “Total no. of transactions” question. Where applicable, provide a general description of the application including the source of the information, the volumes and any complexity in the processing.

Volumes		Sources of information	
% of total organisational information		Client or external	
Total no. of transactions or monetary value of transactions		Program / Operations	
File size		Administration	
No. of records			
General description of application and complexity of processing			

3. Indicate the Primary Purpose and any Secondary Purposes of the Information :

Services to public _____ Admin. function _____
Decision making _____ Financial function _____

4. Indicate the Primary User and Secondary Users of the Information :

Program _____Admin _____Govt. _____Public _____Other _____

5. Are there manual and computerised procedures used before, during or after processing to ensure the completeness and accuracy of the information ? INTEGRITY

Procedure	Manual Yes / No	Compu-terised Yes / No	Comments (Nature of Main Procedures)

Before Processing			
During Processing			
After Processing			

6. What would be the consequences if the information were accidentally or deliberately disclosed ? CONFIDENTIALITY

Injury, loss or damage	Yes / No	Injury, loss or damage	Yes / No
1. Embarrassment to the organisation		5. Compromise of personal information	
2. Loss of credibility for the organisation		6. Compromise of national interest information	
3. Compromise of confidential organisation information			
4. Compromise of client or third party information			

7. What would be the consequences if the information were accidentally or deliberately modified and / or destroyed ? AVAILABILITY, INTEGRITY

Injury, loss or damage	Yes / No	Injury, loss or damage	Yes / No
Disclosure / Integrity of Information 1. Embarrassment to the organisation		Disruption of services 1. Late payment of bills / payroll	
2. Loss of credibility for the organisation		2. Inability to collect revenues	
3. Compromise of confidential organisation information		3. Disruption of service to the Government	
4. Compromise of client or third party information		4. Disruption of service to the public	
5. Compromise of personal information		5. Disruption of internal service	
6. Compromise of national interest information			
7. Legal implications / liability for compensatory and punitive damages			

Do contingency procedures exist to ensure recovery of the information ? AVAILABILITY, INTEGRITY

Recovery Procedures	Yes / No	Unknown	Comments
Backups			
Offsite Storage			
Other Method			

8. What is the maximum recovery period that the Organisation can tolerate without the availability of the application or service (if limited to specific period(s) indicate) ? AVAILABILITY

Hours _____Days _____ Weeks _____Months _____

Comment :

9. Indicate the sensitivity of the information
(5: Very critical; 4: Critical; 3: Sensitive; 2: Somewhat Sensitive; 1: Not Sensitive)
Availability _____ Integrity _____Confidentiality _____

10. Estimate replacement and opportunity costs of the information, both direct and indirect (hours, expenses)

Replacement Costs	Staff Hours	Expenses
Direct (time spent restoring / recreating the information, hardware, software)		
Indirect (e.g. delays caused to other tasks, other parties involved in recovery, opportunities lost because of missing information etc.)		

11. Indicate the Security Classification / Designation of the information for this application / information system :

% of information

_____ Basic Security Standards *(Undesignated)*

_____ Protected *(Designated)*

_____ Classified

100%

Completed by : _____ Branch/Group : _____

Information Owner
(e.g. Executive Director) Approved by _____ Date : _____

Security Group Approved by _____ Date : _____

APPENDIX F - EXPOSURE RATING CHART

Impact / Probability	Very Serious	Serious	Less Serious
HIGH	9	8	4
MEDIUM	7	6	3
LOW	5	2	1

(Chart developed by Royal Canadian Mounted Police)

Exposure Rate : High (9,8,7) Medium (6,5,4) Low (3,2,1)

Appendix H - Baseline Threats and Security Measures

Introduction

This document gives a list of threats and countermeasures by asset. As presented, these threats often correspond to actual weaknesses as a result of specific threats. The countermeasures are controls or security measures that can be used to correct or minimise the security weakness.

In the text, the mention of disciplinary action as a possible countermeasure or deterrent to inappropriate staff action should be seen in a wider context. Disciplinary action should be envisaged or used only when other measures such as awareness and training have failed to prevent unacceptable actions or behaviour. Good security solutions are the ones where the staff buys in easily.

An index has been created at the end of the list for all the assets or topics for which threats and countermeasures have been presented.

In the text, for each asset :-

T = Threat
C = Countermeasure (control or security measure)

Table of Contents (Appendix - H)

	Page
Hardware	53
Communications	53
Telephone lines	53
Input/output ports	53
Modems	53
Electronic mail	54
Bulletin Boards	54
Postal Service	55
Network cabling	55
Computers	55
Terminals	55
Microcomputers	56
Diskless workstations	57
File servers	58
Mini and mainframe computers	58
Input	58
Scanners	58
Output	59
General	59
Burster	59
Enveloper	59
Laser printer	60
Impact printer	60
Plotter	60
Output queues	60
Visual Display Unit	60
Photocopier	61
Typewriter	61
Storage	61
Paper files	61
Removable magnetic media	61
Fixed magnetic media	62
Removable optical media	63
Fixed optical media	63
Microfilm / fiche	64

People 64

Staff 64
General 64
Key personnel 65
Data entry 65
Enquiries 66
Output handling 66
Programmers 66
Analysts 67
System support 68
Systems Programmers 68
Change control 69
Media librarian 69
Logical access control 69
Physical access control 70
Auditors 70
Data owners 70
Data users 70
Data custodians 71

Contractors 71
Maintenance 71
Consultants 72

Outsiders 72
Visitors 72
Intruders 72

Physical 73

Buildings 73
Site 73
Key rooms 74
Data entry / update 74
Processing 74
Printing 75
Storage 75
Enquiries 76
Communications 76
Application live system operations 77
Application development 77
Systems functions 77
Plant 78

Stationery 78
Cooking / smoking 78
Valuable stationery 79

Documentation 79
Software 79
Hardware 79
Procedures 80
Contingency plan 80
Floor plans 80
Cabling diagrams 80
Data dictionary 81

Environment 81
Air conditioning 81
Power 81
Water 82
Lighting 82

Waste 82
Paper 82
Magnetic media 82
Optical media 83
Stationery 83

ALPHABETICAL INDEX 85

Hardware

Communications

Telephone lines

T Telephone lines can be cut or lost.
C Set up alternative lines for key connections.

T Telephone lines can be intercepted.
C Use private lines where possible.
Avoid routing key lines through public areas.
Consider sealed cable conduits.
Ensure that cables leave the site underground.
Avoid making data cables conspicuous by separate routing or labelling.
If you do label telephone lines label them all and not just the key communications lines.
Consider encryption for the transmission of sensitive information. If you do use encryption consider the following:
Encrypt keys as well as data.
Use an encryption algorithm which complies with industry standards.
Consider the use of "one time" keys to limit the usefulness of finding out any one key.
Use non word keys of 6 characters or more.

Input / output ports

T Control over functions compromised by changing the port connections.
C Keep connection boxes in secure areas if you rely upon restricting functions to terminals connected to particular ports.

Modems

T Modems can be used to gain unauthorised access to the system.
C In general, do not attach modems to dial in lines. If there is a need for dial-in capability, provide access only to a central site that is protected with a bastion firewall. Restrict the caller to very specific applications within a bastion environment. Provide the caller with "terminal" sessions and not with "host" sessions or remote access sessions as these may provide open access to sensitive information on the microcomputer or on the network. Consider using encryption for the transfer and the storage of sensitive data.
Call-back features are usually too restrictive for auditors who are constantly moving in the field and may cause administrative headaches.

T Modems can be used for unauthorised transfer of information outside the organisation.
C Keep the number of modems to a minimum, monitor the usage of lines to which modems are attached, disable modem lines outside working hours.

Electronic mail

T Electronic mail can be used for the unauthorised transfer of information outside the organisation.
C Keep copies of all electronic mail sent out and keep records of sender and addressee.
Do spot checks on the contents of electronic mail.

Use searching programs to find key words in electronic mail.
Cross tabulate senders and addressees to establish any suspicious pattern.

[*Warning: In some countries, eavesdropping on electronic mail may be illegal or subject to special legislation.*]

Bulletin Boards

T Bulletin boards may be used as a means to pass information out of your organisation.
C Route all connections to bulletin boards through a central point. Use offline readers to extract messages and post replies. This will enable you to monitor traffic to and from the bulletin boards in much the same way as electronic mail.

T Malicious software containing viruses or Trojan Horses may be received from bulletin boards.
C All requests for the download of files from bulletin boards should be routed through a central specialist unit. Downloaded files should be checked thoroughly for viruses etc.

Postal Service

T Malicious software has been found on disks sent through the post.
C Introduce a procedure which makes it a disciplinary offence for anyone to use a disk before it has been tested by support staff.

T The postal service may be used to pass information out of your organisation.
C Register documents and disks that contain sensitive material and introduce procedures to control copying of them.

Network cabling

T Network cables can be tapped to steal information or introduce illicit messages.
C Do not route network cables through areas that are accessible to the public. Consider the use of locked cable trays. Always examine lengths of cable that have been maintained by engineers. Consider the use of encryption for parts of the network which carry sensitive information.

T Networks can be vulnerable to failure if one section of their cabling is broken.
C Design the network to minimise the impact of the failure of any one length of cable. Consider duplicate cabling for key links.

Computers

Terminals

T Unauthorised access to data can be gained from the keyboard of a microcomputer or any terminal on a network.
C The operating system and application software should use identification and authentication to ensure that access requests come from authorised individuals. All actions that could have a material effect on the business should be logged. The combination of identification, authentication and logging is the basis for accountability.
Where passwords are used for authentication they should be 6 or more characters in length and should be pronounceable non words. It is best for the computer to generate passwords to avoid the choice of trivial or duplicate passwords. If you do use machine generated passwords it is important that they are pronounceable so that people can remember them without writing them down.

Try to use a single password for each individual where possible. Multiple passwords are harder to remember and may lead to people writing them down which is a breach of security.
Passwords should be changed regularly. The more critical the functions to which passwords give access the more often the passwords should be changed. For key transactions the use of once only passwords may be justified. The reason for changing passwords / encryption keys frequently is to reduce the damage that would be caused by an unauthorised individual finding out a password.

T A terminal which is left logged in to a system is an invitation for someone to pretend to be the operator who logged on.
C Procedures should make it a disciplinary offence to leave an unlocked terminal logged in and unattended. The operating system / application software should log out terminals after a short period of inactivity or automatically lock the terminal so that any further activity will require reentry of identification and authentication details.

T Critical data may be modified through any local or modem connection to the information system.
C Identification and authentication controls go some way towards reducing the risk of unauthorised changes to critical data. Changes to key data should be subject to confirmation by a supervisor in addition to the normal checks.

Microcomputers

T Microcomputers are easily stolen.
C Mark all microcomputers and peripherals indelibly. Keep an inventory of all microcomputers and check it on a cyclical basis.
Buy microcomputers with a lock that disables the keyboard and removal of the case.
Introduce a system for logging computers into and out of the building. Security guards should be instructed to do spot checks to make sure that staff are not carrying computers, peripherals or consumables off the site without authorisation.
Position microcomputers so that they are not visible from public areas.

T Microcomputers may become unavailable due to the loss of their keys.
C Keep one of the keys to each microcomputer in a locked key cabinet in the support area.

T Microcomputers are particularly sensitive to malicious software such as viruses and Trojan Horses because the user can readily copy programs

onto the machine using floppy disks. Malicious software can also be introduced inadvertently from floppy disks from uncontrolled environments, and from distribution media such as shrink-wrapped software and CD-ROMs.

C Introduce procedures which make it a disciplinary offence to use any program on a microcomputer before it has been tested by the support staff. Make frequent backups of critical data and essential software. Support staff should keep records of software authorised for use on each machine and undertake spot checks to ensure that staff are not using unauthorised software.
Take special precautions with CD-ROMs as they can be virus-infected as any other media but can never be cleaned.

T Microcomputers are generally not fault tolerant.

C Prepare and test contingency plans to deal with the failure of any microcomputer which supports critical functions.

T Microcomputers are used and maintained by users rather than specialist staff. The result is that the need for backup and security is often overlooked.

C Buy tape streamers for machines which are used to store large quantities of volatile information.
Introduce procedures, awareness and training courses to make staff aware of the need for backup, proper handling of the equipment and security.

T Microcomputers can be used to introduce illicit software onto networks because they have floppy disks.

C Allow file transfer to the network only where it is essential.
Consider making it impossible to transfer "executable" files.
Introduce procedures which make it a disciplinary offence for users to transfer programs to or from the network.
Use diskless workstations unless floppy disks are essential.

Diskless workstations

T Workstations can be moved.

C If your access control system relies upon restricting functions to particular terminals then you will need to introduce procedures which ban users from moving their machines. Otherwise there is a risk that a machine will be moved from a secure area to a less secure area.

File servers

T Machine may fail making the system unavailable.

C Introduce backup procedures and a strategy for recovery in the event of the failure of a file server. Backup should allow for at least three generations on site and one off site. The nature and frequency of the backups will vary with the criticality of the applications supported by the file server. In many cases, weekly full backups and daily incremental backups are the norm. Automatic backups can be made in off hours, making full backups as easy as incremental ones.

Duplication of storage and processing may be necessary for file servers that support critical applications.

Mini and mainframe computers

T Machine failure can affect many users.
C Establish and test a backup strategy.
Consider duplication of storage and processing for key applications.

Input

Scanners

T Scanned images of sensitive documents may remain on shared scanner units.
C End a scanning session by scanning a blank page or a non sensitive document. Users should be familiar with the functions of the scanning software. Delete temporary files created during the scan process, e.g. hard disk files which have been copied out to diskette.

Output

General

T Output devices can radiate electromagnetic signals which can be decoded remotely.
C Ban parking of vehicles in areas adjacent to rooms used for the output of sensitive data.
Consider the need for "Tempest proofed" equipment.
Consider installing white noise generators to mask signals from equipment used for the output of sensitive material.

T If output devices are visible from a public area then information may be disclosed.
C Avoid positioning output devices in such a way that unauthorised staff / outsiders could read the output.

Burster

T Spoiled stationery may be used for financial gain or as a means of passing sensitive information to outsiders.
C Introduce a system for accounting for sensitive stationery. Spoilage should be signed off by the supervisor and sent for shredding / secure disposal.

T Bursters contain a lot of moving parts which are prone to failure.
C Ensure that bursters are maintained regularly.
Establish procedures for critical applications to be supported in some other way if a particular burster fails.

Enveloper

T Envelopers need to be set up at the start of each run. There is a risk that spoiled stationery could be used for financial gain or to pass information to outsiders.
C Establish an accounting system for sensitive stationery. Spoiled output should be signed off by a supervisor and shredded. Requests for duplication of spoiled output should be signed by the supervisor.

Laser printer

T Laser printer output can be rubbed out if the fusing assembly is not working properly.
C Introduce regular checks of output to ensure that toner is bound to the paper.

T Laser printers can be set to print duplicate copies. This may be undesirable if the output is sensitive.
C Ensure that software sets the number of copies before printing each page.

Impact printer

T Ribbons can retain the image of the characters that were printed
C Send ribbons used for sensitive applications for incineration.

Plotter

T Plotters may produce misleading information if the pens are worn, missing or loaded incorrectly.
C Make designated staff responsible for setting up and maintaining plotters. The designated staff should be responsible for quality control of the output.

Output queues

T On local area networks and in minicomputer environments, print jobs of sensitive documents can remain in output queues for a variety of reasons.
C In the event of aborted or incomplete printouts, ensure that the print queue is cleared.

Visual Display Unit

T Unattended visual display units can reveal sensitive information to unauthorised personnel / outsiders.
C Introduce procedures to blank screens when they are not in use. Staff should also lock the keyboard when they leave the machine. Some software combine the functions of blanking the screen and locking the keyboard.

Photocopier

T Photocopiers make it easy for staff / outsiders to make unauthorised copies of sensitive information.

C Introduce procedures making it a disciplinary offence to copy sensitive output without authorisation.
Restrict the number and location of "casual" copiers so that usage can be monitored. They should not be located in areas where sensitive information is held. They should be in an area where anyone using the copier would be visible to other staff.

Typewriter

T Typewriter ribbons can retain an image of what was typed.

C Use only designated typewriters for sensitive material and send ribbons for incineration.

Storage

Paper files

T Paper files can be burned or damaged by water.

C Keep copies of essential documents in fire / water proof storage cabinets and / or off site.

T Paper files can be used to remove sensitive information from the site.

C Paper files that contain sensitive information should be registered. Sensitive files should be copied only by authorised staff in a secure area. Introduce procedures which make unauthorised copying of sensitive files a disciplinary offence.

Removable magnetic media

T Magnetic media can be used to transfer large amounts of data out of the organisation.

C Use magnetic media which bear the corporate logo. Introduce procedures for all magnetic media to be signed into and out of the site.
The handling and storage of tapes, diskettes and removable hard disks should be subject to procedures similar to that of paper documents.
Introduce procedures which make it a disciplinary offence to remove magnetic media from the site or introduce magnetic media to the site without authority.

T Floppy disks are one of the main media for the transmission of viruses from one computer to another.
C Check all formatted magnetic media for viruses on entry to the site.
Check disks carried by engineers and students particularly carefully. All disks that are checked should have a label attached with the corporate logo and the signature of the tester and date.
Introduce procedures which make it a disciplinary offence for staff to use floppy disks that have not been tested.

T Used floppy disks retain information even when files are deleted or the disks reformatted.
C If floppy disks or tape cartridges are used to store sensitive information then they should be marked accordingly and treated like a registered paper file. Magnetic media that have been used to hold sensitive information should be "degaussed" / security erased before being used for other work. If magnetic media fail whilst holding sensitive data then they should be treated as confidential waste and shredded or burned.

Fixed magnetic media

T Hard disks can hold very large quantities of information. It is easy to forget sensitive files.
C When a hard disk is first used to hold sensitive information it should be registered. It should not be deregistered until it has been inspected by a member of the support staff. All sensitive files should be security erased.

T Access control to microcomputers is much less rigorous than a network system. If microcomputer hard disks are used to store sensitive information there is a considerable risk of unauthorised modification or disclosure.
C Lock microcomputers when they are not in use. Maintain site level security to restrict access to rooms with microcomputers.
Consider installing access control packages and data encryption packages on machines used to hold particularly sensitive information.
Consider using exchangeable hard disks that can be locked away when the machine is not in use.

T Defective hard disks cannot always be security erased
C If a hard disk which holds sensitive information fails then it should be destroyed if it cannot be security erased.

T Fixed disks do fail. If they store large quantities of volatile data the loss can be very serious.
C Backing up a large hard disk to floppy disks is so time consuming that staff are unlikely to do it regularly. Tape streamers make backup quick and

easy. Install tape streamers on machines with a lot of volatile information on hard disks. Backup tapes / disks should be held for three generations. At least one backup should be held off site. This should be renewed cyclically.
Backup tapes should be stored securely and security marked to reflect their content.

Removable optical media

T Optical disks are easily concealed and can hold very large amounts of information.
C Optical disks that hold sensitive information should be serially numbered and registered. The only safe way to dispose of them is incineration.

T Partial or total loss of data on optical disks can occur if either surface of the disk is scratched.
C All optical disks should be handled with extreme care to prevent scratches that may damage the reflective quality of the disk and "hide" major portions of the data. When the file allocation table of the disk is affected, the whole disk may become unreadable.

Fixed optical media

T Optical disks hold a lot of information and often cannot be erased.
C If an optical disk does fail it should be destroyed.

T The large volumes of data held on optical disks can pose problems for backup.
C Unless optical disks hold mission-critical data not found elsewhere, they need not be duplicated or backed-up. Optical disks usually hold static information such as reference materials or software programs that are already duplicates or backups of existing data. If this is not the case and the information is mission-critical, duplicate copies can be obtained or made on write-once-read-many-times (WORM) optical disks. Copies can also be made on tape in the usual way. Modern tape backup systems can now offer reliable gigabyte backups. Normal backup strategies apply for off-site storage.

Microfilm / fiche

T Film and fiche can be easily destroyed by fire and may be lost or stolen.
C Never rely on a single fiche film copy of key data. Keep archival copies at a remote site.

Treat fiche film like registered files. Keep them stored securely and register date, time and name for issues.

People

Staff

General

T Staff may be dishonest or subjected to blackmail.

C When new staff join the organisation, make routine enquiries to ensure that their employment and educational history can be verified.
Staff with access to key information should be investigated more thoroughly to ascertain any criminal or social history that could lead them to be dishonest or subject to blackmail. Pay particular attention to financial history, involvement in subversive organisations, family circumstances, psychological history and any evidence of drug abuse / dependency. Checks should be repeated at regular intervals.
Security awareness programmes should stress the need for staff to be vigilant and stress the positive advantages of seeking help for themselves or others.

T Inadequate separation of duties makes the compromise of any one individual more damaging, may tempt staff to be dishonest and can lead to high data entry / update error rates.

C Ensure that there is adequate separation of duties between staff responsible for authorisation, data entry, receipts, bill paying, custody of financial instruments, audit, systems analysts, programmers, change control staff, access control staff and information librarians.

T Staff will be more likely to make errors or exceed their authority if accountability is inadequate.

C Ensure that your information systems provide for sufficient identification, authentication and logging for accountability to be maintained.

T Inadequate training in operational and emergency procedures is an important source of errors and system malfunctions.

C Ensure that all persons dealing with information systems receive sufficient training in operational and emergency procedures to meet the requirements of their responsibilities and duties.

T Persons in position of authority may leave authorisation of transactions in a computerised environment to clerical subordinates, in instances when they would never do so in a manual system.

C Set up adequate authorisation schemes for electronic documents. Improve the general control environment with education and programs that enhance awareness, management involvement and supervision.

Key personnel

T Key personnel who play an important role because of their duties or special skills may be absent for a long period of time.
C Consider alternative or backup personnel to replace key personnel should the need arise.

Data entry

T Data may be deleted, amended or created incorrectly.
C Software should incorporate validation checks for all key fields, identification and authentication checks.
Consider the introduction of authorisation and batching where possible.

Enquiries

T Anyone who gains enquiry rights within the system could become a source of unauthorised disclosure of information.

C Accountability and supervision are the main defence against unauthorised disclosure. The system can help by clearly marking printed output with appropriate privacy markings and ensuring that it is routed through an output control section who can log any sensitive output.
Individuals should have the minimum access rights consistent with their jobs.
Any failed access attempts should be logged and investigated by internal audit. Where 100% check is impracticable a statistical sample should be selected to ensure that testing is evenly spread over time. Internal audit or the systems audit team should undertake the checks.

Output handling

T There is a risk that output handling staff could copy output, lose it or route it to unauthorised staff / outsiders.

C All sensitive output should be routed through independent output handling sections but the staff in output handling should have no access to copiers and no rights to initiate output. Their sole role should be to record the production of sensitive output and route it to the correct recipient.

Programmers

T Programmers could compromise the controls of live information systems.

C Programmers should not have access to live information systems. Change control staff should be responsible for copying new software from the development environment to the live system.

T Programmers could introduce covert functionality into their software such as time bombs or logic bombs.

C Programming should be modularised. Each unit should be subjected to peer review to guard against the introduction of unintended functions.

T Programs may compromise the integrity or availability of information systems if they are not thoroughly tested.

C All programs should be subjected to unit testing to ensure that expected outputs result from expected inputs. Testing should be undertaken by staff independent of the programmer and should be formally documented as part of the quality control procedures. Once a unit has been tested the programmer should have no further access to it.

T Poorly documented programs can be difficult to maintain which may compromise the availability or integrity of dependent information systems.
C Documentation should be included in the quality control procedures. No unit should be passed to change control until the documentation is complete.

T Availability of information systems could be compromised if user instructions get out of step with the live information system programs.
C Completion of changes to user documentation should be a necessary prerequisite of a new unit being copied to the live system.

Analysts

T Availability and integrity may be compromised if analysts make design errors.
C Design documentation should include specifications that are intelligible to the clients. Clients should be required to sign off each stage in the design process. Prototypes may be a useful means of firming up client requirements before proceeding to a full functional design.

T Analysts have a broader perspective on the interaction of information systems than programmers. There is a risk that they might exploit their understanding to circumvent controls.
C Analysts should not have any write access to source code. They should not have access to compilers or assemblers that would enable them to develop their own applications.
Analysts should have no authority to initiate or authorise sensitive transactions.

System support

T Support staff act as custodians of information which belongs to others. There is a risk that they could initiate changes to the information or programs or produce unauthorised output.

C Support staff should not have access to compilers or assemblers that would enable them to develop their own programs. They should have no access to the source code of the live information systems.

Powerful amendment facilities are often provided by operating system vendors to directly amend programs or data. Seek advice from the vendors about utilities that can be used to circumvent system controls and store them offline. Use of system amendment utilities should require the entry of a password known only to the shift leader. The media librarian should keep note of occasions when the restricted utilities are issued. All usage of restricted utilities should be logged and the internal / systems audit staff should review the logs kept by the operations supervisor and the media librarian.

If the operating system access control package is sophisticated enough to impose access, copy and execute controls over named utilities then this mechanism can be relied upon rather than keeping the utilities offline. If this course is adopted, the internal / systems audit staff should review access rights at regular intervals and insist that privileged users have their passwords changed frequently. Every time system amendment facilities are used the execute password should be changed.

Systems Programmers

T System programmers are responsible for maintaining the operating system environment. This will include the operating system and may additionally include network management software, database management systems, transaction processing software and storage management software. The work of systems programmers is often poorly understood which may lead to poor control over their activities. Systems programmers could accidentally or deliberately destroy the entire system.

C Systems programmers should not have access to the source code or data structures of any live information systems. They should not have access to compilers or assemblers in the live environment.

The access control software should restrict systems programmers to files which they have a legitimate reason to change. All activities by systems programmers should be logged.

Systems programmers should not have any access to the access control software or data files.

All changes to operating system software should be undertaken in a development environment and should be subjected to peer review.

In the rare event that emergency changes have to be made without formal quality control the review process should take place after the event.

Change control

T Change control staff are responsible for copying programs and data from the development environment to the live environment. There is a risk that they could abuse their access to the live environment by altering live programs or data.

C Change control staff should not have access to program development tools that would enable them to compile their own programs.
Their activities should be carefully monitored by internal / systems audit staff.

Media librarian

T Media librarians are responsible for maintaining and issuing offline data and programs. If they have access to the system there is a risk that they will alter the information that they control.

C Media librarians should not have access to any software that would enable them to manipulate the contents of the media in their charge.

Logical access control

T The access control staff are responsible for maintaining user profiles which determine who has access to what. There is a risk that they will give themselves rights that are inconsistent with their functions.

C Changes to access profiles should be logged and the access control staff should be unable to switch the log off or to alter its contents.
Internal / systems audit staff should review access profiles paying particular attention to access rights of knowledgeable users and the users who have access to particularly sensitive programs / data.

Physical access control

T Security guards necessarily have access to secure areas during quiet hours. There is a risk that they will abuse the privilege.

C Security staff should have no access rights to information systems.
Sensitive output should be locked away during quiet hours and all terminals logged out and switched off.

Auditors

T Auditors require extensive access to information systems and to logs. There is a danger that auditors could compromise system integrity either deliberately or accidentally.
C Auditors should not need write access to any areas other than their own. They should be given read only access to other areas on a need to know basis.

Data owners

T The owners of a set of information should be the staff who are responsible for maintaining it. Owners should be primarily responsible for the security of their own data. There is a risk that owners will abuse their privileges.
C Separation of duties within the staff comprising the owners should ensure that alteration, destruction, creation or output of sensitive information requires the co-operation of more than one person.

Data users

T Data users are given access rights to information by data owners. There is a risk that they will exceed the authority conferred on them by the owners.
C Data users should be given the minimum rights consistent with their legitimate need to access information. Access to sensitive information should be logged and any unusual patterns investigated.

Data custodians

T Data custodians are those responsible for maintaining the infrastructure which supports access to information and the security measures specified by the owners. There is a risk that they will exceed their authority by accidentally or deliberately destroying, disclosing or modifying the information in their care.

C Custodians should have minimal access rights to the information in their care. Operations staff do not need to be able to read or modify information in order to maintain access to it. They only need to know that process X requires data sets A, B and C which are stored on device Q. It is not necessary or desirable for them to know the details of the function of the processes they support. Special classes of custodians such as systems programmers, data administrators and network administrators may need read or write access to live data. Particularly sensitive information should be encrypted so that it is not revealed to support staff in the course of monitoring the network or maintaining the system.

It is wise to avoid employing staff in the operations area who have a knowledge of systems or applications programming. Individuals with knowledge of machine code are particularly dangerous because they could develop small programs without using an assembler or compiler.

Where possible, make it impossible for operations staff to create an executable file. This is only an option where the operating system can distinguish executable from other files and the access control system can control the ability of users to change the status of files that they create or modify.

Contractors

Maintenance

T Maintenance engineers often have an intimate knowledge of the operating system as well as the hardware. This can enable then to exploit "trap doors" to compromise security.

C Maintenance engineers should not be left to work unattended and should not be allowed to take any files containing sensitive information off site.

T Many systems have "maintenance users" with a default password. This can be used to gain unauthorised access to the system.

C Seek the vendor's advice on default users and passwords and change them regularly and, in particular, after every visit by an engineer.

Consultants

T Consultants will inevitably gain inside knowledge of your organisation.

C Consultants should be required to sign a non disclosure agreement. If they need to access particularly sensitive systems, then get them to submit to "vetting".

Change any passwords / user identities that are known to the consultant when their contract ceases.

Outsiders

Visitors

T If visitors are allowed to see areas where sensitive information or processing takes place this may compromise security.

C Visitors should be required to wear identity badges and staff should be instructed to challenge anyone whom they do not recognise or who is not wearing a badge. In secure environments visitors should be escorted at all times.

Keep visitors away from sensitive areas. If they do need to see sensitive information then require them to sign non disclosure agreements and make sure that they do not see more than is necessary.

Intruders

T Intruders can compromise information system confidentiality, integrity and availability.

C Multiple layers of security offer the best protection. Avoid publicity. Make penetration of the perimeter difficult. Install intruder detection equipment. Lock rooms that give access to sensitive facilities. Use access control to make it difficult to make use of information systems even if an intruder gains access to a terminal.

Physical

Buildings

Site

T There is a risk that the site will be physically damaged. The specific risks that affect your site will depend upon local circumstances.
C Contingency plans should be developed, which include a plan for the continuation of critical functions in the event of damage to or destruction of the site. Contingency plans should be tested annually.

T Intruders may penetrate your site which could compromise availability, integrity or confidentiality of your information systems.
C Site level physical security should be consistent with the average value of your information systems. Particularly sensitive applications can be further secured by providing higher levels of security for the locations necessary to support them. Basic site security should include security guards who monitor people entering and leaving the site. Ground floor windows should be kept locked when rooms are unattended and fitted with intruder alarms. Public parking should not be allowed in areas adjacent to critical facilities. Fire doors should open outward and be fitted with glass bolts and alarms linked to a central control panel in the security guards office.

T Sites which are used to support well publicised critical functions are particularly vulnerable.
C Keep the location of assets which support critical functions vague. Try to avoid unnecessary publicity. If the details of the site do become widely known then more extensive security measures will be required to compensate for the increased risks.

T Sites near to areas of dense population are more likely to suffer from the effects of civil disturbance.
C Key information system support sites should be situated away form conurbations if possible.

T Educational sites are particularly vulnerable to theft and attempted system penetration.
C Physical and logical access controls are often weak in educational sites. Ensure that areas which contain assets that are attractive and portable are secured to higher than base level. Accountability controls should be given a high priority for key systems accessible from educational sites.

Key rooms

Data entry / update

T Areas where information is entered or maintained are focal points for threats to the confidentiality and integrity of your information systems.

C Data entry areas should, where possible, be inaccessible to staff without a legitimate need to go there.
Terminals with access to facilities for updating critical information should not be visible from public areas. They should not be left logged in and unattended.
Applications which update key information should close down sessions where there has been no keyboard activity for more than a few minutes. Where the information has critical implications for key information systems the application should repeat identification and authentication checks at regular intervals and log all changes that are made. For particularly sensitive information, consider setting up applications so that changes cannot be finalised until confirmed by an authorising officer.

Processing

T Areas where information is processed may provide extensive opportunities to corrupt, disrupt or gain access to information systems.

C Restrict access to enforce separation of duties where possible.

T Mainframe computers often have exacting environmental requirements. This led to a natural isolation of key machines from staff who were not involved in operating them. As small machines have become more powerful so key applications have been moved onto them. Small machines can usually operate in a normal office environment. The use of distributed processing has in some cases led to information systems becoming reliant on a large number of geographically dispersed small machines. Down-sizing has led to a neglect of the need to protect key machines leaving them vulnerable to physical abuse and environmental failure.

C Machines which support key functions should be physically isolated from the general office environment.
Consider the need to protect the power supply of any machines that play an essential part in critical information systems.

Printing

T Sensitive output should be routed through secure areas so that it can be monitored and possibly logged. In the case of financial stationery material loss could arise from theft of output. Where the value of the output lies in

the need for confidentiality losses may be incurred by someone merely seeing the output without necessarily removing it.

C Access to rooms used for the output of valuable or sensitive information should be restricted to output handling staff. Physical and logical access control should enforce a separation of duties between those responsible for handling and registering output and those responsible for initiating or authorising it.

Storage

T Areas where information is stored may present an attractive target to someone trying to gain unauthorised access because a lot of information is gathered together.

C Sensitive information should be stored in secure archives / libraries. Access should be restricted to librarians who should check the clearance of staff who request access and log information which is issued.

T Reliance upon unique archived copies of information renders you vulnerable to losses of the integrity and availability of your information.

C Adopt a backup policy which ensures that at least two copies of key information are held at geographically dispersed locations. The integrity of machine readable archives should be checked at regular intervals and any magnetic media archives should be copied at least every three years.

Enquiries

T Rooms that handle enquiries are particularly vulnerable to threats which could compromise availability or integrity of the information systems.

C Consider contingency plans that would enable staff who deal with enquiries to continue to satisfy critical requirements if the information systems, or the hardware supporting them, failed.

T Rooms that are used as centres for handling enquiries may be particularly vulnerable to threats to confidentiality of information.

C Procedures should set out the conditions for providing each class of information and any need to register the issue of information. Access to areas which deal with sensitive enquiries should be restricted.

Software should automatically log off staff if there is no keyboard activity within a specified period. Accountability is an essential aspect of controlling enquiries. It can be just as important to be able to ascertain what individuals did as to restrict the activities that they can undertake.

It may reduce threats to confidentiality if enquiry facilities are physically dispersed. For example, make one group of staff responsible for answering all enquiries about individuals whose surnames began with the letters A through D and other groups responsible for other letters. Fragmenting the ability to access and collate information can reduce vulnerability to abuse.

Particularly sensitive information should require authorisation from a second operator / supervisor before it is revealed.

Enquiry terminals should be situated so that they cannot be looked over from public areas and so that operators cannot read each others' screens.

Communications

T Rooms which house network junction boxes, modem racks, telephone branch exchanges, or patch boxes provide an opportunity for unauthorised staff to identify equipment associated with sensitive facilities and disrupt the service or tap into it.

C Information systems cables and communications equipment should not be labelled in human readable form. Coded cable labels are preferable. The key to the cabling coding system should be locked away. If any cables are labelled they should all be labelled to make it more difficult to spot the route taken by key connections.

Junction boxes, modem racks and telephone exchanges should be secured. Access should be restricted to maintenance staff and network administrators.

Application live system operations

T Access to machines which are running live applications can facilitate the circumvention of measures designed to maintain the integrity, availability and confidentiality of the systems.

C Rooms which house machines which are key parts of live information systems should be accessible only to operations staff.
Separation of duties should ensure that operations staff are unable to originate transactions, design or develop programs or access sensitive output produced by the systems that they operate. The latter is made easier if secure output is possible only to devices outside of the operations area and operations staff are barred from entry to it.

Application development

T Application software is potentially the most powerful means of compromising the integrity of information systems. Programmers or others with access to the development environment can introduce covert actions into the system.

C Programmers should be assigned work on a modular basis. Each module should have defined inputs and outputs. Peer review and unit testing should guard against the introduction of covert functionality. Change control staff should be separate from application programmers both physically and managerially.
Access to rooms which are used for application development of secure systems should be limited to the programmers. Analysts and change control staff should not be allowed access.
Strict accountability controls and a strong version control system should ensure that there is always a record of who did what and when.
Development tools should be made unavailable during quiet hours.

Systems functions

T Systems diagnostics and management tools can be used to intercept network traffic and to circumvent controls.

C Access should be restricted to designated terminals and accountability controls used to monitor usage in much the same way as for application programmers. Physical access to systems terminals should be restricted to systems support staff and they should preferably work in pairs.

Plant

T Power supply is a key resource for information systems. Disruption to the power supply could destroy information and, in the case of power surges, the hardware that supports the system.

C All information system assets should have smoothed power supplies capable of eliminating harmful surges in the supply.
Key machinery such as file servers will need an uninterruptible power supply unit to ensure that they can at least close down gracefully in the event of disruption of the supply.
Access to plant rooms should be restricted to maintenance personnel.

Stationery

T Blank forms may be essential for the continued operations of some systems. Licenses and certificates are two examples. Destruction of stocks would disrupt the service.
C Backup supplies of essential forms should be held at any remote processing site and at an alternative location within the main site. Stocks should be held to the same level of security as the main stock and the storeholder should regularly check the completeness / usability of backup stocks.

Cooking / smoking

T Cooking and smoking are the main sources of information system unavailability due to fire.
C Both smoking and cooking should be banned in areas adjacent to key assets. Rooms where either are allowed should be provided with fire fighting equipment. In particular flame proof ash trays and bins should be used in rooms where smoking is allowed.

Valuable stationery

T Stationery which can be used for financial gain or as the basis for gaining rights, such as blank passes, payable orders or cheques, is an attractive target for theft.

C Sensitive stationery should be serially numbered and kept in locked storage. The storekeeper(s) should account for issues including any wastage. Endeavour to ensure that a reconciliation can be undertaken which can account for all usage in terms of authorised issues and spoilage. Store rooms holding valuable stationery should be secured and accessible only to designated accountable staff.

Documentation

Software

T Documentation is essential if software is to be maintained. There is a risk that it will be lost, destroyed or stolen. There may be a strong motivation for theft where the software performs functions which have a commercial value or disclose proprietary or sensitive information.

C Documentation should be examined as part of the quality control procedures. Once it has been approved registered copies should be filed by change control staff.

Backup copies of the documentation of the live system should be held at a remote site.

Documentation of sensitive systems should be treated like a registered file. Copies should be numbered, copying banned and issues should be on a need to know basis. Copies should be locked away when not in use.

Hardware

T Information systems assets are often both attractive, portable and easily damaged.

C A full inventory of all material information system assets should be kept, maintained and audited.

T Manuals for hardware are infrequently required but essential on the occasions that they are required. They are often difficult to replace and may contain information that would be of use to a system infiltrator.

C Keep hardware manuals in locked libraries or within secure areas. Issues of manuals should be registered especially where approval is granted to take the manual away from the room that houses the equipment. Keep copies of essential hardware manuals at a remote site.

Procedures

T Office manuals provide staff with essential information and may provide others with an undesirable insight into the way that your systems work.

C Procedures guides should be issued to named individuals, registered and kept securely. All manuals should be privacy marked on each page and sensitive manuals should have instructions on each page which make it clear that copying is not allowed.
Keep copies of procedure manuals off site.

Contingency plan

T By their nature contingency plans are needed infrequently and at a time when the organisation is under stress. There is a risk that they will become out of date or be unavailable when an emergency arises. In addition they may be of use to someone who intends to disrupt the service.

C Contingency plans should be reviewed and tested at regular intervals, every year in most situations but more frequently where availability is very critical. Copies of relevant sections should be held securely at backup sites.

Floor plans

T Floor plans are extremely useful documents for a potential intruder.

C Keep architectural drawings locked away. This is particularly important where the drawings have functional information overlaid.

Cabling diagrams

T Cabling diagrams are essential to the maintenance of networked systems. Loss could compromise the ability to maintain information systems or diagnose network faults. The diagrams are also very useful to anyone with an interest in infiltrating or disrupting the information services provided by the network.

C Network diagrams should be prepared and updated whenever a new routing or connection is introduced.
Copies of cabling diagrams should be kept at backup sites to facilitate recovery if the main site is damaged.
Access to cabling diagrams should be restricted to staff with a legitimate interest in cabling management / network administration.

Data dictionary

T The data dictionary should provide an index to the structure of all permanent information systems. It is an essential tool for the development of new information systems. It can be an invaluable aid to anyone wishing to infiltrate your information systems.

C Integrate the maintenance of the data dictionary with the change control procedures to ensure that it reflects the current structure of data held by your information systems.
Keep copies at remote sites.
Maintain a register of copies of documents which are derived from the data dictionary and treat sensitive extracts like registered files.

Environment

Air conditioning

T Large computers and their peripherals often have exacting environmental requirements. Failing to comply with the environmental conditions specified by the manufacturer may lead to machine failure and disputes over maintenance.

C Set up a regular maintenance programme for essential air conditioning equipment.
Consider the need for backup of air conditioning equipment where key assets would be affected by failure.

Power

T Information systems assets can be affected adversely by reduction or increase in the voltage or frequency of power supplies.

C All computers should be protected by surge suppressing power supplies.
Key assets should be protected by uninterruptible supplies.

Water

T Some mainframe computers require supplies of cooled water. Failure of the water supply can lead to serious damage to the computer.

C Ensure that the continuation of the water supply is under the control of operations staff and not building maintenance staff. It is not unknown for maintenance staff to inadvertently switch off chilled water supplies during holiday / quiet periods. Consider backup supplies of chilled water or automatic, orderly, shutdown of dependent computers in the event of the failure of the supply.

Lighting

T Darkness can seriously disrupt plans for dealing with emergencies.

C Consider the need for backup lighting.

Waste

Paper

T Information systems often produce prodigious quantities of waste paper. This can be a source of leakage of information from the organisation.

C All paper output should be security marked as appropriate. Consider shredding material of particular sensitivity. "Confidential waste" sacks should be used for material awaiting incineration. The security of waste is often overlooked. A waste sack containing material that would have been put on a registered file should be subject to the same level of security as would have been applied to the file.

Magnetic media

T Magnetic media retain fragments of the files that have been copied to them even after the files have been erased.

C Waste magnetic media should be security erased, degaussed or destroyed.

Optical media

T Optical media cannot usually be effectively erased.
C Incineration is the best way to destroy waste optical storage devices.

Stationery

T Waste financial stationery may be used illicitly.
C Obsolete financial stationery should be formally written off and disposed of as confidential waste.
Make sure that accounting records take account of the disposal of prenumbered stationery.

Index

	Page
Air conditioning	81
Analysts	67
Application development	77
Application live system operations	77
Auditors	70
Buildings	73
Bulletin Boards	54
Burster	59
Cabling diagrams	80
Change control	69
Communications	53
Communications	76
Computers	55
Consultants	72
Contingency plan	80
Contractors	71
Cooking / smoking	78
Data custodians	71
Data dictionary	81
Data entry	65
Data entry / update	74
Data owners	70
Data users	70
Diskless workstations	57
Documentation	79
Electronic mail	54
Enquiries	66
Enquiries	76
Enveloper	59
Environment	81
File servers	58
Fixed magnetic media	62
Fixed optical media	63
Floor plans	80
General	59
General	64
Hardware	53
Hardware	79
Impact printer	60
Input	58

Input/output ports 53
Intruders 72
Key personnel 65
Key rooms 74
Laser printer 60
Lighting 82
Logical access control 69
Magnetic media 82
Maintenance 71
Media librarian 69
Microcomputers 56
Microfilm / fiche 64
Mini and mainframe computers 58
Modems 53
Network cabling 55
Optical media 83
Output 59
Output handling 66
Output queues 60
Outsiders 72
Paper 82
Paper files 61
People 64
Photocopier 61
Physical 73
Physical access control 70
Plant 78
Plotter 60
Postal Service 55
Power 81
Printing 75
Procedures 80
Processing 74
Programmers 66
Removable magnetic media 61
Removable optical media 63
Scanners 58
Site 73
Software 79
Staff 64
Stationery 78
Stationery 83
Storage 61
Storage 75

System support 68
Systems functions 77
Systems Programmers 68
Telephone lines 53
Terminals 55
Typewriter 61
Valuable stationery 79
Visitors 72
Visual Display Unit 60
Waste 82
Water 82

Appendix I - A Few Definitions

Classification of information:

Undesignated information: information not otherwise designated or classified where safeguards of normal good management practices are sufficient. Information that is publicly available. For example: Time Reporting, Staff Scheduling, Manuals and Publications, General Administration, released Chapters, released Positions, released Opinions, etc.

Designated information: information related to other than the national interest that is designated as needing protection.

Classified information: information related to the national interest.

Information System / Application:

"The application of specific software to complete specific work. Any set of steps followed in doing financial, administrative, or program work", for instance an Accounts Payable System.

In a microcomputer environment, applications may be very simple, such as a WordPerfect report - keying, setting format, and printing, or complex, a CAAT - down loading client data, extracting samples, analysing the results, and printing samples or results.

The software used, such as CAAT programs, Lotus, or WP, should not be confused with the application of the software, audit sampling or annual chapter. An application's name is usually a combination of the software used and the application developed, such as CAAT Audit Sample, Lotus Financial Analysis, WP Audit Chapter.

For security assessment purposes, similar applications may be grouped together.

"Logical" Access Control and Accountability as part of a Security System

"Logical" access control using IDs and passwords enforces restricted access to data on an individual user basis. This is achieved through a security system which determines what the user can access and do, and maintains accountability through the creation of an audit trail which records the user's use of the computer.

Access control, as any other control, is not considered effective and reliable unless the control can be demonstrated to be working as intended and can be monitored. An audit trail serves as evidence that the access control measure is working as intended and provides the means to investigate irregularities and to identify areas where controls could be improved. Within a computer security system, the audit trail is a history file created and protected by the system through password and encryption controls. The use of an audit trail is transparent to the user. Under many security systems, the security administrator has access to all users' audit trail history files. Individual users have read access to their own audit trail.

Need to Know Principle

A fundamental principle of security policy is to restrict access to data and assets to those who need such access, which involves defining the specifications of sharing the data and assets. Within a computer environment this involves physically and/or logically (Security System) controlling access to data and assets. For example, in an Audit Office, users protect client, audit and administrative information to keep others from accidentally reading, modifying or erasing the information.

Sensitivity of information:

Availability: the quality or condition of information, services, systems, and programs being available in a timely manner ("at the Organisation level").

Confidentiality: the quality or condition of being sensitive ("may cause injury if information is disclosed").

Integrity: the quality or condition of being accurate and complete ("may cause injury if information is modified, incorrect, or incomplete").

Security Exposure Assessment

A security exposure assessment is the result of combining a business impact assessment with a threat risk/probability assessment. A security exposure assessment is rated as:

High: Dramatic impact - reasonable probability. Those events that have enough probability of occurrence and such strong business impact that it is prudent to take preventive and recovery steps. The expectation of damage is high enough that you don't have to agonise over precise predictions of probability.

Medium: Significant impact - unknown probability. The business impact is such that steps should be taken. A review of the threats and their probability is required to reduce the threats to a manageable level.

Low: Low impact - any probability. The so-what category. If it happens, it won't hurt that much. If you feel comfortable that the potential for damage is low, these are the threats you accept. There is no need to undertake detail probability analysis.

Security Infrastructure

Typically, in many government organisations, under similar or different titles, security administration is delegated in the following manner:

Chief Security Officer: A Senior Executive, who has overall responsibility for security in the organisation. He is the liaison with all other government entities and is fully accountable for all matters of security within his own organisation.

Director of Security: A senior manager, with delegated authority from the Chief Security Officer, who has the day to day responsibility for the administration of all security matters within the organisation.

Person in charge of computer security: A senior manager, with delegated authority from the Chief Security Officer and reporting to the Director of Security, who has the day to day responsibility for the administration of computer and technology security matters within the organisation.

Security Team: A team of individuals built from as wide a cross section of the organisation as possible. The team needs the full support and commitment of senior management to perform the security review and gain the acceptance of its results. For instance, it is preferable that the user

representative be an influential member of the user community and be the team leader. Users and senior management are more likely to accept security recommendations from the team as they are usually suspicious of reports produced by "technical specialists".

A corporate security policy, approved by senior management, is put in place to support the information system strategy which, itself, is based upon the mission and objectives identified in the statement of corporate policy.

Typically also, an Information Systems Steering Committee (ISSC), chaired by a senior executive, plays an important role to ensure that all information systems in the organisation are developed and used in line with corporate objectives and strategies. ISSC oversees the implementation of the information systems policy and of the security policy.

Security Management Principles

1. Security protection should be consistent with the sensitivity of the data being protected;

2. Security protection should remain with the data at all times as it is moved or processed; and

3. Security protection should be continuous in all situations.

These principles are implemented by determining data sensitivity from the view of integrity, confidentiality & availability and the application of specific elements of a Security Scheme which includes people, physical, practice & procedures, hardware, software, applications, and back up elements of protection.

Information System Security Review Methodology

A Guide for Reviewing Information System Security in Government Organisations

Volume 3 : A Detailed Information System Security Method

A Manual Quantitative Approach to Information System Security [9]

1. Overview

1.1 The objective of an information system security programme is to reduce the risk of loss of confidentiality, integrity and availability of information to an acceptable level.

1.2 The aim of an information system security method is to facilitate the establishment of a comprehensive, cost effective, security programme covering all key information systems. The method should assist users to establish a level of security commensurate with their requirements. Finding an appropriate level of security involves risk analysis and risk management.

1.3 Risk analysis is used to establish the degree to which information systems are exposed to risks. It entails examining the threats facing information systems, estimating the frequency with which they are expected to occur and then evaluating the impact that the organisation would suffer if threats do occur. "Exposure" is calculated by combining the valuation of impact and the estimated frequency of threats.

1.4 Risk management involves the choice of the cheapest countermeasures which reduce the organisation's exposure to risk to an acceptable level. Countermeasures are steps taken by the organisation to reduce the frequency of a threats or to reduce the impact when threats do occur.

1.5 Valuation is the key to establishing an appropriate level of security and users are the key to valuation. It follows that groups of users must be established at an early stage. Each system can be valued by reference to its users. A system with no users or one where the users place no value on the information received is worthless and should not be maintained let alone secured.

1.6 If systems faced no threats then security would not be required. The method should help identify threats to the confidentiality, integrity or availability of information systems. This involves identifying all of the

[9] Adapted from a methodology developed by the National Audit Office, UK. This document aims only at providing a general description of a detailed and quantitative risk analysis method which is used in various ways by most commercial risk analysis packages. It is strongly recommended that a microcomputer software package be used with this detailed risk analysis method.

components that must be in place if the users are to continue to receive a reliable service and then looking at events which would adversely affect each component. It also involves the identification of ways that information can leak from each component of the information system.

1.7 Once the value of a system and the threats that face it have been established a security requirement can be formulated. This will take the form of a list of measures that are necessary to reduce the risks faced by users to an acceptable level. Putting these measures in place and maintaining them is the job of the staff which make up the security infrastructure.

1.8 The stages of an information system security method are:

(1) Establish a security policy
(2) Build up the security infrastructure
(3) Identify information systems
(4) Identify threats / weaknesses
(5) Value the systems
(6) Assess the security requirement for each system
(7) Implement and maintain a security programme and procedures consistent with the security policy

2. Infrastructure

2.1 The security policy should reflect the information system strategy which should itself be based upon the mission and objectives identified in the statement of corporate policy. It is not appropriate to begin designing an information system security strategy before the corporate or information system strategy. The senior management board should devise a security policy. The policy should be endorsed by the head of the organisation. A Security Officer (SO) should be appointed to oversee the implementation of the security policy.

2.2 If you have, or plan to have, extensive information systems you should set up an Information Systems Steering Committee (ISSC). A member of the senior management board should chair the ISSC. The role of the ISSC is to ensure that the information system strategy develops in line with corporate objectives and that the security strategy keeps up to date. You should appoint an Information System Security Officer (ISSO) and consider establishing an Information System Security Group (ISSG). Information system security is a speciality. The role of the security group is to act as a focus for information system security development work.

2.3 The security policy statement should provide a framework for the security programmes dealing with each major information system. Large organisations often produce security guidelines which set out security standards in great detail. The guidelines are intended to help staff translate the requirements of the security policy into a security programme for their systems.

2.4 Security Operating Procedures (SOPs) take the form of manuals which give details of the procedures necessary to support the security programme. The SOPs are particularly important as many security measures are ineffective unless staff both understand and comply with supporting procedures.

2.5 Staff training and awareness programmes are an essential part of the security infrastructure. You should include security awareness training as part of staff induction and follow this up with refresher courses at regular intervals. The use of posters, booklets and manuals can further reinforce the main elements of the security programme.

3. Boundary

3.1 The first stage in any information system security review is to establish the boundaries of the system under review. This can be achieved by identifying a community of users.

3.2 Where there is little interaction between information systems this is quite easy as users of the output from the system can be readily identified. In highly integrated systems an artificial boundary has to be agreed in order to keep the review to a reasonable scale.

3.3 It is important to gain Senior Management commitment to the review and, in particular, to ensure that they agree the boundaries of it.

3.4 Ideally you should start with a complete information model of the organisation in which the review is to take place. This should show the flow of information both within the organisation and between the organisation and others outside. This model can act as the basis for an information system security programme which will cover all key systems when completed.

4. The Team

4.1 The first manifestation of senior management commitment to information system security should be the establishment of an Information System Security Group (ISSG). The security group should be responsible for the implementation of the security policy set out by senior management and identifying changes made necessary by developments in the organisation's information systems or the threats that face them.

4.2 If the findings of a review are to be accepted throughout the organisation it is important to ensure that the security team is built from as wide a cross section of the organisation as possible. This is particularly important if you are undertaking the review as an external consultant.

4.3 The internal audit team should have built up a deep understanding of the information systems within the organisation and will have a major part to play in ensuring that the security recommendations are implemented effectively. The security team may be able to use internal audit working papers to assist their understanding of the information systems in the organisation but it is unlikely that members

of the internal audit section will want to play an active role as this would compromise their independence at the review stage.

4.4 Users of an information system have a key role to play in explaining how the system works and in valuing the information gained from it. The co-operation of users is essential if the information security programme is to be implemented successfully. Users are much more likely to accept security recommendations if an influential member of the user community is a member of the team. The user representative often makes a good team leader as this reassures both senior management and users who are often deeply suspicious of reports produced by "technical specialists".

4.5 If the system is heavily computerised then a systems analyst should be included on the team to help explain how the computer system works and to advise on a clear and consistent method of documenting the flows of information.

4.6 Computer Security specialists may not be required at all if the system is simple but for complex computerised systems their help will be required both in evaluating the threats to the system and formulating countermeasures.

5. Threats / Vulnerability

5.1 The first stage in assessing the threats facing a system is to establish the chain of assets which are involved in the supply of information to each major user. Remember the information security objectives of confidentiality, integrity and availability and think of all of the points in the system where any one of these objectives could be compromised. The list of assets will be longer for a networked application than for a manual or stand alone one. A stand alone word processor will be vulnerable through the screen, printer, keyboard and via any storage device such as floppy disks, paper or tapes. A networked system may be vulnerable at many other points including terminals, printers, telecommunications equipment linked to the network, the network cabling and both central and local disks.

5.2 Create a form for each asset or group of assets that you identify and then make a list of all of the events which could compromise integrity, availability or confidentiality of information systems that are connected to the asset. For each event you will have to make an estimate of the likelihood of the event occurring in any one year. This can be very difficult if there have been no occurrences of the event in the history

of your information systems. Actuarial statistics from insurance companies may help you to make a realistic estimate of the frequency of unusual events. Whichever approach you adopt there will be an element of uncertainty. Records of past experience relate only to detected events; the security of the system may have been compromised but not detected. In addition there is no guarantee that events will occur with the same frequency that they have in the past.

5.3 The judgement of the expected frequency of events which could compromise security of your information systems plays an important part in the cost justification of measures to protect the system. If you do not gain senior management commitment to the strategy that you adopt for assessing the frequency of events you are unlikely to gain commitment to your recommendations.

5.4 If there are already measures in place to reduce the likelihood that the information system will be compromised you should note them and make an assessment of the annual cost of keeping them in place as well as the effect that they are judged to have on the frequency of events which could adversely affect the information systems. This information can be used later to decide whether the existing measures should be replaced with more effective ones.

6. Valuation

6.1 Analysis of the threats and vulnerabilities of the system results in a list of events that could adversely affect the information system. You should have agreed an expected frequency for each event. The next stage is to discuss the impact of each event with the users.

6.2 The values that users identify for the impact of each threat will be used as part of the cost justification for security measures. It is important that impacts can be expressed in monetary terms and that they are assessed on a consistent basis. Many impacts that can result from the compromise of an information system have no direct financial impact. In these cases it is necessary to construct scales which can be used to translate non financial impacts into monetary terms.

6.3 The key scale deals with financial loss and might look like the one shown below:

Loss [10]	Points
£10m+	10
£4m-£10m	9
£2m-£4m	8
£1m-£2m	7
£500,000-£1m	6
£250,000-£500,000	5
£100,000-£250,000	4
£50,000-£100,000	3
£10,000-£50,000	2
£1,000-£10,000	1

6.4 Another scale to apply might deal with personal safety:

Result	Points
Loss of 100+ lives	10
Loss of 50+ lives	9
Loss of 25+ lives	8
Loss of 10+ lives	7
Loss of 5+ lives	6
Loss of 1-5 lives	5
Loss of 1 life	4
Loss of sight or 2+ limbs	3
Loss of limb or hearing	2
Minor injury	1

6.5 The scales above are examples. Many more could be constructed such as legal liability, political embarrassment and organisational disruption. The scales that you construct should be consistent with each other and should cover all of the main impacts that could result from the loss of your information systems.

6.6 Once the scales have been agreed with Senior Management you can proceed to interview users of the information systems. You should ask them to consider the impact of each of the events identified during threat / vulnerability analysis. They may be able to identify impacts on more than one scale. Be careful to avoid double counting. If destruction of the information could lead to loss of a life and this could lead to a court case with damages of £100,000 being awarded but only £5,000 other expenses then you would score 4 on the personal safety scale, which would be equated to a mid-point value of

[10] In this document, the pound symbol (£) represents any national monetary unit. The scale ranges may need to be adapted to each country's currency and agreed levels of materiality.

£175,000 on the financial loss scale. Adding other expenses of £5000 to this figure results in a total loss in financial terms of £180,000, equivalent to a total score of 4 on the financial loss scale.

6.7 When you have interviewed the key users of the system you will have a series of scores. The scores may need to be adjusted by Senior Management if the impacts identified by the users are considered unreasonable. The score for an event can then be established by compiling a list of all of the impacts identified by the users for each event.

7. Security Requirement

7.1 The security requirement is a statement of how much it is worth spending on the protection of each asset in the system. This is derived from the valuation and frequency assessments for each adverse event. The user valuations should be converted to monetary values by using the mid points of the financial scale. Frequencies should be expressed in terms of the number of times that the event is expected to occur in any one year. This will be less than one where an event is rare. Collect together all of the impacts identified by users for each event and exclude any duplicates. If you then add the financial values of the impacts and multiply by the frequency of the event this will give the Annual Loss Expectancy (ALE) for one particular event affecting one particular asset.

7.2 The calculation of ALE has to be repeated for each event that could significantly adversely affect each asset that is connected to each of the information systems under review. When this job has been completed the assets can be sorted by ALE. The sorted list should form the basis for an action plan to develop the security programme.

8. Countermeasures

8.1 The security requirement will highlight assets that represent a significant risk to the confidentiality, integrity or availability of the information systems under review. Countermeasures are steps taken to reduce the frequency of threats to information system assets or the impact when the threats occur.

8.2 You should begin by installing countermeasures to protect the assets with the greatest ALE. Consider steps that could be taken to reduce the frequency or impact of events that would have the greatest impact. Find out their costs including any training, maintenance and

disruption that they would cause. Once you have evaluated the measures that could be introduced consider the reduction in ALE that they would be expected to achieve.

8.3 A single countermeasure, such as the introduction of a security guard at the entrance to the site, may reduce the ALE associated with many events affecting many assets. You will need to make sure that all of the benefits of the measure are reflected in the case for introducing each measure. For each countermeasure keep an impact list of the events / assets whose ALEs are affected and the magnitude of the expected change.

8.4 Once you have identified countermeasures that would reduce the largest ALE to the level of the next largest ALE you should switch your attention to the next event / asset in the list.

8.5 Each time you select a countermeasure you will have to adjust the ALEs of any other events / assets which are affected by the countermeasure. As you move down the list the remaining ALEs will get smaller. You should stop when the remaining ALEs are below the threshold that you think management will accept.

8.6 Recommendations to management should highlight those countermeasures which yield the greatest reduction in ALE at the least cost. Management may decide to accept the risk of any event affecting any asset in the information system but they should do this explicitly in the light of ALE analysis so that they are aware of the magnitude of the risks that they are accepting. If management do decide not to install a countermeasure then you will have to readjust the list of ALEs using the impact list for the countermeasure.

9. Security Administration

9.1 Once a list of countermeasures has been agreed these will have to be carried forward into the security programmes and the security operational procedures. The information system security group should be responsiblefor implementing the selected countermeasures.

9.2 Internal audit should review the risk assessment and risk management working papers and monitor the implementation and effectiveness of the countermeasures selected.

9.3 The security programme and procedures will need to be updated to take account of changes in the security environment and the information systems. The information system security group should keep themselves informed of developments in information system security and be informed of all significant developments in the organisation's information systems. They should continuously monitor the need for updating the security programme.

Short Glossary

Security Risk Terminology [11]

Countermeasure (C): A control which is designed to enhance security by either reducing the threat, reducing the impact, detecting a security breach or recovering from a security incident.

Synonyms: Safeguard, security measure.

Impact: The adverse effect or consequence of a threat occurring.

Probability: The likelihood of a particular threat occurring.

Risk / Exposure: A measure of the probability and magnitude of the impact of a particular threat on an information system. It is a function of a threat occurring and the possible loss that may result.

Risk Assessment: A formal process to evaluate the chance of vulnerabilities being exploited, based on the effectiveness of existing or proposed security safeguards.

Threat (T): Any potential event or act that is unwanted and can impact on an information system, such as a fire, natural disaster, unauthorised access, etc.

Vulnerability: A measure of the likelihood of an asset succumbing to or being attacked by a particular threat.

[11] Security risk terminology may vary very much between different schools of thought. Similarly, depending on the methodology used, impacts and vulnerabilities may be assessed in the presence of existing safeguards or in the absence of any safeguard.

ISSAI 5410

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

EXPERIENTIA MUTUA

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

OMNIBUS

PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Introducción 1

Papel de las EFS 5

Ambiente de Control 8

Evaluación de Riesgos 18

Actividades de Control 21

Información y Comunicación 28

Supervisión 30

Objetivos y Procedimientos de la Auditoría 31

Ambiente de Control 32

Evaluación de Riesgos 39

Actividades de Control 42

Información y Comunicación 44

Supervisión 46

Apéndice: Glosario de Deuda Pública 48

Bibliografía 55

Recuadro 1: Cómo define la INTOSAI los elementos de la deuda pública 4

Recuadro 2: Alcance de las auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de México 6

Recuadro 3: Fuentes externas de información sobre la deuda 13

Recuadro 4: Cómo califica Standard & Poor's (S&P) la deuda soberana 15

Recuadro 5: Crisis de devaluación y controles de la deuda en moneda extranjera 16

Recuadro 6: Cómo afecta la estructura organizacional la administración de la deuda pública 17

Recuadro 7: Auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de Argentina 26

Recuadro 8: Cómo informa el gobierno sobre sus operaciones de deuda: el caso de Canadá 29

Tabla 1 : Países Pobres Muy Endeudados 54

Introducción

En los términos de referencia que estableció el Consejo Directivo de la INTOSAI, se encomendó a la Comisión de Deuda Pública (CDP) la tarea de publicar lineamientos y demás información que sirviera de orientación a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para promover una eficaz administración de la deuda pública y la presentación de informes apropiados al respecto.

En 1998 el INCOSAI aprobó la propuesta que presentó este comité para integrar dos estudios – de los cuales uno se refería a la auditoría del desempeño de la administración de la deuda pública y el otro a los controles internos correspondientes – en un solo conjunto de lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos relacionados con la deuda pública. Para la elaboración de este documento se consideraron tanto las aportaciones que hicieron los participantes del INCOSAI de 1998 como los comentarios que recibió posteriormente la CDP.

En su informe al INCOSAI de 1998 la CDP hizo varias observaciones respecto al papel que deben desempeñar las EFS para la fiscalización de la deuda pública. La creciente volatilidad de los mercados financieros globales, el surgimiento de complejos instrumentos y prácticas de financiamiento, la inconsistencia de los procedimientos para la valuación de los instrumentos crediticios y la falta de transparencia de los informes sobre la deuda pública representan un reto formidable para las EFS. Los factores anteriores, que complican la situación, afectan el servicio de la deuda y ponen en entredicho la validez de los criterios

empleados hasta ahora para evaluar las operaciones de la deuda y determinar los niveles de su sostenibilidad. Por otra parte, los cuerpos legislativos están cada vez más conscientes de la correlación que existe entre la deuda pública, la política fiscal y la política económica.

Comprender las relaciones que guarda la deuda pública con las políticas fiscal y económica y atender las demandas del poder legislativo para que se revisen las operaciones de la deuda son tareas que abren un campo cada vez más amplio para la fiscalización de las EFS. La CDP considera que para estas tareas se requiere de nuevos métodos y estrategias, de una presencia más activa de las EFS y de inventiva para desarrollar el arsenal técnico necesario para comprender las operaciones de la deuda soberana. Por consiguiente, en este documento la CDP ha incluido un conjunto de conceptos e indicadores económicos, presupuestales y financieros que se han utilizado para evaluar esas operaciones.

A la vez que se ha profundizado en la fiscalización de las operaciones relacionadas con la administración de la deuda, los controles internos se han vuelto más inclusivos. En la actualidad muchas organizaciones profesionales de auditores definen a los controles internos como un proceso que va más allá de los controles financieros tradicionales que tienen por objeto salvaguardar los activos y mantener registros financieros apropiados.

Los controles internos se definen actualmente como un conjunto de procedimientos y mecanismos que ayudan a los administradores a alcanzar los objetivos operacionales, financieros y de regularidad. Los controles internos se consideran como un proceso continuo que efectúa la administración de una entidad para obtener una seguridad razonable de que sus objetivos se cumplen en las siguiente categorías:

(1) Las operaciones se realizan con eficacia y eficiencia.

(2) Los informes financieros, presupuestales y de evaluación de programas son pertinentes y confiables.

(3) Los funcionarios responsables observan las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables.[1]

Si bien las evaluaciones periódicas de los controles internos de las operaciones de la deuda pública que efectúan las EFS no proporcionan una seguridad absoluta, incrementan la posibilidad de que las entidades soberanas cumplan sus objetivos operacionales, financieros y de regularidad por lo que respecta a la administración de su deuda.

Al iniciar una auditoría sobre la deuda pública, la EFS necesitará determinar qué entidades e instrumentos crediticios podrá incluir en el alcance de su revisión. Ese será un momento apropiado para que la EFS considere la definición del concepto de deuda pública (véase el recuadro 1). Para los efectos de estos lineamientos, la definición de deuda pública incluye obligaciones contraídas mediante un instrumento legal por un gobierno central o federal; las autoridades de un estado, provincia, condado, región, municipio o localidad; empresas propiedad del Estado o controladas por el Estado; y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas. Los préstamos bancarios a los gobiernos y los valores emitidos por los gobiernos son un ejemplo de deuda pública

[1] En los Estados Unidos el Comité de Organizaciones Patrocinadoras (COSO: Commitee of Sponsoring Organizations) de la Comisión Treadway publicó en 1992 un estudio exhaustivo sobre los controles internos en ese país, intitulado "Control Interno – un Sistema Integrado" (Internal Control - Integrated Framework). Con posterioridad al informe del COSO, informes similares fueron publicados en (1) Canadá, por el Comité de Controles (COCO: Controls Commitee); (2) Reino Unido; (3) Estados Unidos, por la Oficina de la Contraloría General (GAO); y a nivel mundial (3) por la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés).

Recuadro 1: Cómo define la INTOSAI los elementos de la deuda pública

Antes de iniciar la auditoría de un programa de deuda pública, la EFS necesita comprender claramente el significado del concepto de deuda pública. Como se señaló en el informe anterior de la Comisión de Deuda Pública, "Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública", la definición del concepto de deuda pública variará dependiendo de su uso. Los economistas se inclinarán por la definición más amplia posible para considerar la contribución del sector público a la economía. Por el contrario, tratándose de rendición de cuentas, la definición se restringirá a la deuda en que haya incurrido una entidad gubernamental con la debida autoridad y responsabilidad para ello. Cada EFS necesitará aplicar su criterio para determinar las entidades y compromisos que comprenderá su revisión.

Fuente: Comisión de Deuda Pública de la INTOSAI, "Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Cuenta Pública".

La deuda pública puede incluir las obligaciones en que incurren entes públicos tales como un gobierno central o federal; las autoridades de un estado, provincia, condado, región, municipio o localidad; empresas propiedad del Estado o controladas por el Estado; y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas.

Cada uno de esos entes contrae una gran variedad de compromisos que pueden considerarse deuda pública, como los derivados de la emisión de valores negociables, préstamos bancarios, pasivos por arrendamiento a largo plazo, garantías de préstamos, créditos al interior de la entidad, emisión de moneda, recursos provenientes de planes públicos de ahorro, créditos de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, pasivos por concepto de pensiones y servicios de salud para empleados públicos, y cuentas por pagar.

Papel de las EFS

A iniciar una auditoría de la deuda pública, la EFS se enfrentará a dos decisiones fundamentales: qué componentes de los controles internos deberá examinar y con qué profundidad deberá revisar cada uno de esos componentes. El alcance y la profundidad de la auditoría dependerán del mandato legal de la EFS, del trabajo de auditoría que se haya realizado con anterioridad y de los recursos disponibles para efectuar la revisión. El mandato legal de ciertas EFS es limitado por lo que respecta a la revisión de la deuda soberana. Otras EFS poseen atribuciones legales más amplias para revisar determinados aspectos de la deuda pública, pero no tienen la capacidad técnica necesaria para auditar transacciones complejas de esa naturaleza que estén vinculadas
significativamente con las políticas fiscal y monetaria.

Recuadro 2: Alcance de las auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de México

La EFS de México revisa la información relacionada con la deuda pública que presenta el Poder Ejecutivo principalmente en dos formas:

1. El Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que presenta anualmente la EFS incluye un capítulo donde se analizan las finanzas públicas en el contexto de los resultados de la ejecución de la política fiscal establecida para el año. En su informe la EFS examina el monto de la deuda pública, en sus componentes externo e interno, las variaciones que registraron los saldos durante el período y el costo financiero de la deuda. La EFS efectúa un análisis comparativo de los niveles de endeudamiento reales y los autorizados, pero en esta fase no efectúa pruebas sustantivas.

2. La EFS de México también realiza trabajo sustantivo de auditoría, que abarca todos los elementos de la administración de la deuda pública. En esta fase el trabajo de campo incluye la verificación de los registros de la deuda en que se sustentó la información examinada para el informe preliminar anual antes mencionado. La EFS de México está facultada legalmente para establecer un amplio programa de auditoría sobre la deuda pública y en promedio cada año se efectúan 18 auditorías al respecto. Como parte de sus auditorías, la EFS examina los componentes del control interno que están relacionados con las autorizaciones internas, los procedimientos para efectuar las transacciones y su registro, y el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables. La EFS de México revisa los siguientes aspectos de la administración de la deuda pública en el gobierno central y en las empresas controladas por el Estado:

- Términos y condiciones de los contratos;

- Procedimientos para el pago del servicio de la deuda (intereses, comisiones y gastos);

- Autorizaciones;

- Revaluación de deuda externa;

- La aplicación de los recursos provenientes de créditos externos;

- Disposiciones legales que atañen al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, a la Secretaría de Hacienda, al banco central, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; y

- Los requisitos legales para el otorgamiento de la garantía del Gobierno Federal.

Para sus auditorías de operaciones especiales de deuda, la EFS de México está facultada para revisar los estudios, análisis y estrategias de mercado en que se sustentó su gestión. Por ejemplo, la EFS auditó la colocación de notas bancarias de gran liquidez que se realizó para refinanciar parte del paquete de emergencia que se negoció con la Tesorería de Estados Unidos hace algunos años. En particular, una de las operaciones de deuda que se revisaron implicó la cancelación de los bonos Brady y la recuperación de su colateral. En esa transacción se obtuvo una ganancia sustancial en cuanto a los términos en que se renegoció la deuda, ya que se ampliaron los plazos de vencimiento y se redujeron las tasas de interés.

Para determinar el alcance de sus auditorías sobre la deuda, las EFS pueden optar por alguno o varios de los cinco elementos de un sistema de control interno, que están estrechamente relacionados entre sí:

Ambiente de control;

Evaluación de riesgos;

Actividades de control;

Información y comunicación;

y supervisión.

Cada componente puede considerarse como una puerta que representa un área potencial de auditoría.

Los distintos elementos o puertas conducen a áreas cuya revisión diferirá en cuanto a su alcance y complejidad técnica. La primera puerta –el ambiente de control– conducirá a los auditores a un examen de la actitud, conocimientos y acciones de los administradores de la deuda pública por lo que respecta a los controles internos. A esta puerta podrán tener acceso las EFS con atribuciones legales para revisar la eficacia de la administración de la deuda. Las otras cuatro puertas están relacionadas de manera más estrecha con las auditorías tradicionales de los controles internos. Por ejemplo, la evaluación de los riesgos conducirá a los auditores a determinar los eventos y circunstancias que puedan influir en la capacidad para registrar, procesar y presentar la información sobre la deuda.

mbiente de ontrol

El ambiente de control constituye el fundamento de los controles internos en virtud de su influencia sobre la conducta del personal que administra la deuda pública. Las autoridades superiores encargadas de la administración de la deuda son responsables de establecer y mantener un ambiente de control que fomente los valores éticos, políticas de recursos humanos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la deuda pública, una estructura organizacional con claras líneas de responsabilidad y comunicación, y sistemas computarizados de información que incluyan controles de seguridad apropiados. Asimismo, esos funcionarios son responsables de vigilar que los objetivos de la deuda pública se cumplan dentro de los límites de su autoridad, de asegurarse de que el personal a su cargo esté consciente de los beneficios de un ambiente de control adecuado y de dar seguimiento a factores externos que puedan afectar la capacidad y disposición del gobierno para pagar el servicio de su deuda.

Integridad y valores éticos. La efectividad de los controles internos no puede ser mayor que la integridad y los valores éticos de los individuos que los establecen, administran y supervisan. Puesto que las autoridades responsables de la administración de la deuda pueden substraerse a los controles internos, la integridad y los valores éticos de esos funcionarios son esenciales para mantener controles internos eficaces.

Políticas de recursos humanos. La creciente complejidad de las operaciones de la deuda pública –que pueden implicar múltiples monedas, tasas de interés variables y la reestructuración o conversión de la deuda– exige que los instrumentos de la deuda

pública sean administrados por personal cada vez más capacitado. Las autoridades encargadas de la administración de la deuda pública son responsables de obtener los niveles de competencia necesarios para cumplir los objetivos en la materia y de asignar a cada tarea el personal con la capacidad requerida.

Estructura organizacional. La mayor parte de las instituciones responsables de administrar la deuda pública cuentan con varias unidades operacionales a las que se han asignado diferentes funciones administrativas y responsabilidades en cuanto a la presentación de informes. Los administradores de la deuda pública tienen a su cargo dos funciones básicas: una función general, que implica coordinar las operaciones de la deuda con las operaciones relacionadas con las políticas fiscal y monetaria del gobierno; y una función operacional, que implica gestionar transacciones específicas de deuda.

Los sistemas computarizados de información sobre la deuda, que son comunes en la mayoría de los países, tienen implicaciones importantes para las auditorías de las operaciones de la deuda pública. Los auditores deben ser suficientemente expertos en computación para efectuar pruebas a los controles internos de los sistemas de cómputo, que se clasifican comúnmente en controles generales y controles de aplicación. Los controles generales son las políticas y procedimientos de carácter general que crean el ambiente en el cual se efectúan las aplicaciones. Los controles generales se dividen en cinco categorías principales:

(1) Diseño y administración de los mecanismos de seguridad del sistema de cómputo.

(2) Controles de acceso a los datos, programas, equipo e instalaciones de cómputo.

(3) Controles que impiden que los programas de cómputo se utilicen o se modifiquen sin autorización.

(4) Controles que regulan el acceso al hardware del sistema de cómputo y a las aplicaciones de seguridad.

(5) Segregación de las responsabilidades, que tiene por objeto evitar que una persona controle aspectos fundamentales de las operaciones de cómputo y, por consiguiente, tenga acceso a registros para los que no está autorizado.

(6) Controles de la continuidad del servicio, cuyo propósito es garantizar que las operaciones críticas no se interrumpirán, o se reanudarán con la debida prontitud, y que la información importante estará protegida cuando ocurran eventos imprevistos.

Cuando los controles generales son débiles o no se han establecido, la confiabilidad de los controles de aplicación se reduce drásticamente. Los controles de aplicación contribuyen a garantizar que la información de la deuda con que se alimenta el sistema de cómputo es correcta y se procesa correctamente. Estos controles suelen subdividirse en controles de entrada, proceso y archivo.

Los controles de entrada garantizan la corrección, exactitud e integridad de la información sobre la deuda que se introduce en la computadora. Los controles de proceso sirven para verificar que se introduzcan todos los datos importantes de la transacción de deuda, que se registren en el formato apropiado (de texto o numérico), que los valores estén comprendidos en un rango predeterminado y que la información de la transacción corresponda a un registro válido en el archivo maestro. Los controles de archivo, como las etiquetas externas de los archivos y sus marcadores internos de sólo lectura, son una garantía de que se actualizarán los archivos correctos y no se destruirán los archivos.

Por lo general los controles de aplicación forman parte integral del sistema de cómputo específico que se ha instalado en cada país. En la actualidad cerca de 50 países han adoptado el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), un sistema de cómputo diseñado para que los ministerios de finanzas y/o los bancos centrales lo utilicen en la administración de la deuda soberana. El SIGADE es una aplicación de Windows que utiliza el Sistema de Administración de Bases de Datos Relacionales de Oracle.

Las leyes, reglamentos y prácticas dictan la forma en que los administradores de la deuda deben colaborar con personal de

otras unidades gubernamentales, como la unidad presupuestal y el banco central. Los auditores deben estar en posibilidad de determinar quién o quiénes son responsables de contratar deuda pública y de informar al respecto, conocer los procedimientos que regulen las operaciones de la deuda y tener acceso a los informes que presenten sus administradores.

Las EFS necesitan examinar el marco legal y los procedimientos aplicables para comprender tanto el ámbito en que operen los administradores de la deuda pública y las restricciones a que estén sujetos como sus propias responsabilidades de fiscalización en la materia (véase el recuadro 2). Por ejemplo, es posible que en ciertos países no esté permitido contraer deuda para financiar gastos recurrentes o que exista un monto máximo de deuda pública que sólo pueda modificar el poder legislativo. Otras EFS podrán tener dificultades para obtener información completa sobre la deuda pública debido a que las empresas propiedad del Estado que contraigan deuda con la garantía del gobierno no estén obligadas a informar de sus compromisos a la dependencia a cargo de la deuda pública.

Como parte de una auditoría de la deuda, algunas EFS podrán examinar la forma en que las previsiones de la deuda pública se incluyan en el presupuesto como origen y aplicación de recursos presupuestales. En casos semejantes, las EFS podrán evaluar la capacidad de la unidad a cargo de la deuda pública para proporcionar a la unidad presupuestal información confiable respecto a los requerimientos del servicio de la deuda para el año siguiente. Los documentos presupuestales también pueden considerarse como un programa de colocación de deuda para el siguiente ciclo presupuestal, ya que establecen los recursos que se requerirán para financiar los programas de inversión y de operación del gobierno.

Las EFS también podrán examinar la forma en que el crédito público se utilice para financiar temporalmente déficit de caja de origen operacional, para lo cual deberá existir una estrecha

comunicación entre el personal que administre el flujo de efectivo y el que administre la deuda. Un elemento esencial para la eficacia de un sistema de administración del flujo de caja, que afecta directamente las operaciones de la deuda pública, es la capacidad para efectuar estimaciones del flujo de efectivo con base en los ingresos y desembolsos previstos. La capacidad para realizar esas estimaciones dependerá de la aplicación del presupuesto gubernamental y de la capacidad para captar oportunamente el efectivo y consolidar los saldos de caja en una cuenta única. La incapacidad para coordinar adecuadamente las entradas y desembolsos de efectivo podrá conducir a montos de deuda
pública innecesarios y a montos excesivos de recursos ociosos.

Las EFS deberán considerar los factores externos que influyan en la capacidad y disposición del gobierno para pagar el servicio de su deuda, incluso en el caso de auditorías de alcance reducido que se circunscriban a alguna de las unidades que administren la deuda pública. También podrán consultar fuentes externas de información para verificar la información que proporcionen los administradores de la deuda. La capacidad de la EFS para evaluar los factores externos y obtener información de terceros en
materia de deuda pública fortalecerá su capacidad para evaluar la probabilidad de que se incurra en incumplimientos de pago.

Las instituciones internacionales que dan seguimiento a la deuda soberana han informado que en las últimas cuatro décadas se han incrementado los incumplimientos de pago. En total, el número de los incumplimientos de pago de deuda soberana aumentó de 18 incumplimientos de cuatro países de 1956 a 1965 a 203 incumplimientos de 65 países de 1986 a 1994. En los últimos años las iniciativas más importantes para reprogramar deuda pública han sido auspiciadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El propósito de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) es ayudar a
41 países para que reduzcan su deuda a niveles sostenibles y ofrecerles soluciones eficaces para evitar que recurran a constantes renegociaciones de su deuda.

Si desean obtener más información respecto a esas iniciativas y validar datos de la deuda con fuentes externas, las EFS pueden comunicarse con las instituciones internacionales que se indican en el recuadro 3. Las fuentes externas de información sobre la deuda incluyen acreedores tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; organizaciones internacionales, como la Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); organizaciones de acreedores, como los Clubes de París y Londres; y las agencias que califican la deuda soberana.

Recuadro 3: Fuentes Externas de Información sobre la deuda

Fuentes de información sobre la deuda	Institución, contacto principal, teléfono, dirección de correo electrónico y dirección en Internet
Sistema de Información sobre la Deuda del Banco Mundial Financial Flows and theDeveloping Countries ("Flujos financieros y países en vías de desarrollo"), publicación trimestral del Banco Mundial	Banco Mundial Punam Chuhan (202) 473-3922 Pchuhan@worldbank.org William Shaw (202) 473-0138
Fondo Monetario Internacional	Consultas de supervisión conforme al artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Normas para la publicación de datos sobre la deuda del FMI:
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	Sisterma de Gestión yAnálisis de la Deuda (SIGADE) Dr. Enrique Cossío-Pascal Teléfono: 41 22 907 2741 (Ginebra, Suiza) E-mail:
Commonwealth Secretariat	Debt Recording and Management System (CS-DRMS), http:www.csdrms.co.uk Dr. Dev Useree, Telephone: 44 020 7747 6434 (London, United Kingdom) Email:d.useree@commonwealth.int
Agencias que clasifican la deuda soberana	Standard & Poor's Corporation (212) 208-1989 Moody's Investors Service (212) 553-1653

Las instituciones internacionales también proporcionan criterios que pueden ser de utilidad para las auditorías de la deuda soberana. Por ejemplo, las agencias que clasifican la deuda soberana han identificado factores económicos y políticos que determinan la capacidad y disposición de un país para pagar su deuda, como los siguientes: la estabilidad de la forma de gobierno del país; el nivel de la inflación y sus variaciones; las exportaciones de bienes y servicios, por las cuales se captan divisas para pagar el servicio de la deuda externa; y las reservas del banco central (véase el recuadro 4).

Recuadro 4: Cómo califica Standard & Poor's (S&P) la deuda soberana

Las calificaciones de deuda soberana de S&P -que en abril de 1997 comprendían deuda en moneda nacional y extranjera a cargo de los gobiernos de 69 países- son resultado de una evaluación de la capacidad y disposición de cada gobierno para pagar su deuda. La evaluación de S&P se basa en criterios cuantitativos y cualitativos.

La voluntad de pago es un aspecto cualitativo que distingue a los deudores soberanos de la mayoría de los demás deudores, porque un gobierno puede dejar de cumplir sus obligaciones del todo o en parte aunque posea suficiente capacidad financiera para pagar oportunamente el servicio de su deuda.

Los riesgos económicos y políticos que considera principalmente S&P para calificar la deuda externa incluyen los siguientes:

Instituciones políticas. La estabilidad de la forma de gobierno de un país y la legitimidad que se le atribuye determinan los parámetros conforme a los cuales se establece la política económica. Por ejemplo, la calificación crediticia de Francia ("AAA") refleja en parte un sistema político democrático que da transparencia a la formulación de las políticas gubernamentales y permite predecir la forma en que el gobierno reaccionará ante sus errores de política.

Inflación y deuda pública. Una significativa monetización de los déficit presupuestales alimenta la inflación, la cual puede restar apoyo popular al gobierno. Una situación semejante es terreno fértil para los incumplimientos de pago de la deuda soberana. Por estas razones, S&P considera que la tasa de inflación es el indicador aislado más importante de las tendencias de la deuda soberana en moneda nacional.

Deuda externa. Para evaluar la magnitud de la deuda pública externa, S&P la compara con los flujos de las exportaciones anuales de bienes y servicios, que proporcionan las divisas necesarias para pagar el servicio de la deuda. Por lo que respecta a los 69 países cuya deuda soberana se calificó en abril de 1997, la relación entre la deuda externa neta del sector público y las exportaciones fue en promedio de 53%.

Reservas. Las reservas del banco central son otro indicador externo, pero su importancia varía para efectos de las distintas calificaciones. Las reservas sirven generalmente al gobierno como un amortiguador financiero cuando existen presiones sobre la balanza de pagos. La suficiencia de las reservas se mide con relación a las importaciones, así como en función de los déficit en la cuenta corriente y el servicio total de la deuda que se han previsto para el año.

Unión Monetaria Europea (UME). La calificación de los estados miembros de la UME constituye un caso especial. Los gobiernos que se adhieren a la UME (que entró en vigor en 1999) transfieren sus responsabilidades monetarias y cambiarias al nuevo Banco Central Europeo. Por tanto, S&P espera calificar la deuda en moneda extranjera de esos gobiernos conforme a los mismos criterios. El análisis fiscal, que era importante en el pasado, será el criterio principal para diferenciar la calidad del crédito de los distintos gobiernos al interior de la UME.

Fuente: Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", en CreditWeek, 16 de abril de 1997.

Algunas EFS utilizan indicadores generales o señales de alerta para medir la sostenibilidad de la deuda, la flexibilidad presupuestal y la vulnerabilidad a los incumplimientos de pago. La sostenibilidad de la deuda es el grado en que un gobierno puede financiar sus programas en ejecución y satisfacer los actuales requerimientos de sus acreedores sin incrementar el peso de la deuda en la economía. La flexibilidad de la deuda es el grado en que un gobierno puede obtener más recursos financieros para cumplir sus crecientes compromisos aumentando sus ingresos o el peso de su deuda. La vulnerabilidad de la deuda es el grado en que un gobierno se vuelve dependiente de fuentes de financiamiento que están fuera de su control o influencia. En un estudio posterior la CDP examinará con mayor amplitud la relación que existe entre estos indicadores y otras señales de alarma (como las relacionadas con la viabilidad y transparencia de las agencias de servicios financieros) y la adecuada administración de la deuda.

Recuadro 5: Crisis de devaluación y controles de la deuda en moneda extranjera

Las crisis de devaluación están relacionadas comúnmente con niveles insostenibles de deuda en moneda extranjera contratada a corto plazo. Los países que están en posibilidad de obtener financiamientos en el extranjero pueden realizar inversiones mayores de las que podrían efectuar si sólo dependieran del ahorro interno, pero finalmente sus exportaciones deberán proporcionar las divisas necesarias para pagar el servicio de la deuda en moneda extranjera.

Si los pagos del servicio de la deuda en moneda extranjera crecen más rápido que sus exportaciones netas, el país tenderá a experimentar dificultades en su balanza de pagos, debido a que sus reservas internacionales disminuirán por debajo de los niveles críticos y la moneda nacional se devaluará. Por tanto, los países cuya deuda en moneda extranjera crezca de manera acelerada deberán establecer controles internos que alerten oportunamente a los responsables de formular las políticas gubernamentales cuando los créditos del exterior y los pagos del servicio de la deuda externa se aproximen a niveles de presión.

Una vez que haya evaluado los factores externos que pudieran afectar la capacidad del gobierno para pagar su deuda, la EFS estará preparada para revisar los cinco elementos del control interno de la administración de la deuda pública o de la unidad a cargo de esa función.

Recuadro 6: Cómo afecta la estructura organizacional la administración de la deuda pública

En algunos países los intentos por mejorar y fortalecer los controles internos se han enfocado a asignar principalmente al ministerio de finanzas la responsabilidad de la administración de la deuda pública. En estos casos el ministerio de finanzas se encarga de supervisar la deuda, en coordinación con el banco central, y de autorizar todas las contrataciones de deuda pública y los créditos garantizados por el gobierno.

A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora en ese sentido, mucho queda por hacer en varios países donde el ministerio de finanzas es formalmente responsable de la administración de la deuda pública, pero de hecho la responsabilidad institucional de su supervisión se dispersa entre el ministerio de finanzas, el ministerio a cargo de la planificación y el banco central. Por otra parte, en ciertos países el ministerio de finanzas aún no está facultado para obtener los registros de los créditos correspondientes a la deuda pública contraída con anterioridad. La falta de acceso directo a esos registros dificulta que el ministerio de finanzas presupueste correctamente las obligaciones del servicio de la deuda y las pague con toda oportunidad.

valuación de iesgos

La evaluación de riesgos es el proceso por el cual se determinan las situaciones y eventos que pueden impedir que las autoridades superiores a cargo de la administración de la deuda cumplan sus objetivos y la probabilidad de que ocurran esas contingencias. Los administradores de la deuda son
responsables de determinar los riesgos internos y externos y de establecer planes para controlarlos. Los riesgos operacionales surgen en el curso normal de la gestión de las transacciones de la deuda. Los riesgos de fraude están relacionados con actos ilícitos en que se incurre intencionalmente para obtener beneficios personales. Para evitar o minimizar los daños que entrañan esos riesgos, los administradores de la deuda pública necesitan establecer un plan de riesgos. En sus auditorías de los controles internos relacionados con los riesgos, las EFS podrían examinar el plan de riesgos y evaluar el desempeño de los administradores de la deuda con relación a ese plan.

Riesgos Operacionales

Los riesgos operacionales están relacionados con la gestión de las transacciones de deuda que se efectúa en las áreas de apoyo de la unidad a cargo de la administración de la deuda pública. Las EFS podrían evaluar los riesgos operacionales como parte de su revisión de la estructura organizacional de esa unidad. Los riesgos operacionales son los siguientes:

i. **Falta de segregación de las responsabilidades o funciones.** Las transacciones de la deuda pública deben procesarse, confirmarse, valuarse y revisarse por separado y ser supervisadas por una unidad administrativa independiente.

ii. **Personal sin suficiente competencia.** Los supervisores deben poseer la competencia necesaria para evitar que aquéllos con quienes negocian la deuda los consideren como meros sellos de autorización. El personal de apoyo constituye generalmente la primera línea de defensa para detectar posibles errores e irregularidades en el procesamiento de las transacciones de la deuda.

iii. **Riesgos relacionados con los productos.** Es posible que los nuevos instrumentos de la deuda sean muy complejos o no se comprendan suficientemente. Ello puede provocar que el área de apoyo sea incapaz de procesar, valuar y controlar los nuevos instrumentos crediticios.

iv. **Riesgos relacionados con los sistemas y la tecnología.** Estos riesgos se presentan cuando el personal no se ha mantenido actualizado en cuanto a los avances tecnológicos asociados con los nuevos sistemas de información o ha adoptado sistemas computarizados de información para la administración de la deuda sin adecuar las prácticas en uso.

v. **Riesgos relacionados con los procedimientos.** Surgen cuando las funciones propias de la administración de la deuda no se han regulado formalmente mediante procedimientos establecidos por escrito y el flujo del trabajo no se ha estructurado de una manera predecible y conforme a un diseño adecuado, con referencias de auditoría apropiadas. Los procedimientos establecidos por escrito serán más importantes mientras más complejos sean los instrumentos de la deuda.

vi. **Riesgos relacionados con la recuperación de desastres.** Existen cuando la organización que administra la deuda pública no ha previsto otros sitios, medios informáticos, sistemas de comunicación, recursos financieros, instalaciones comerciales y demás servicios de apoyo en caso de desastre. Quienes operan en el mercado de la deuda deben contar con instalaciones y recursos tecnológicos alternativos a fin de que en caso de desastre estén en posibilidad de reanudar sus transacciones con mínimas interrupciones.

vii. **Riesgos de documentación.** Se dan cuando las transacciones de la deuda no se formalizan mediante convenios redactados conforme a modelos idóneos, que se autoricen legalmente y se ejecuten en todos sus términos; y las operaciones no se soportan oportunamente mediante confirmaciones apropiadas. Las áreas jurídicas y el personal de apoyo deben contar con modelos de convenios y de confirmaciones.

viii. **Riesgos de valuación.** Existen cuando el personal de apoyo no es capaz de efectuar, al menos de manera regular, una valuación independiente de todos los instrumentos de la deuda o bien su valuación difiere de la que realizó la EFS o algún tercero.

Riesgos de Fraude

Al tratar uno de los temas principales del XVI INCOSAI de 1998 – Prevención y Detección de Fraudes y Corrupción- se hizo hincapié en las situaciones que dan origen a pérdidas por fraude y en los métodos de auditoría que pueden aplicarse para detectar y evitar actividades fraudulentas. Los fraudes en materia de deuda pública tienden a ocurrir cuando se presentan las tres situaciones siguientes:

(i) Personas que controlan operaciones de deuda necesitan o desean obtener recursos financieros a causa de una crisis imprevista, el deseo de incrementar su consumo o simple codicia;

(ii) Quienes incurren en fraudes son capaces de racionalizar sus actos ilícitos –»el gobierno me debe». Los actos fraudulentos se racionalizan con el propósito de conciliar una conducta ilícita con nociones de decencia y honradez comúnmente aceptadas; y

(iii) Esos individuos tienen la oportunidad de efectuar y ocultar transacciones fraudulentas de deuda.

De las situaciones anteriores, las autoridades gubernamentales ejercen un control directo sobre las oportunidades de fraude. Para evaluar los riesgos de fraude, los auditores deben buscar los «focos rojos» que se hayan observado en casos de fraude anteriores. Los indicios de fraude más comunes incluyen los siguientes:

(1) No se han implantado controles internos básicos con relación a las operaciones de la deuda pública, como la segregación de tareas que impliquen la ejecución de transacciones de deuda y su registro contable;

(2) Los funcionarios gubernamentales no han tomado oportunamente las medidas necesarias para corregir deficiencias o irregularidades detectadas en auditorías anteriores;

(3) Se efectúan transacciones de deuda que no tienen un claro propósito por lo que respecta a las finanzas o políticas gubernamentales; y

(4) Los administradores de la deuda se rehusan a presentar la evidencia documental que han solicitado los auditores.

ctividades de ontrol

Las actividades de control son las que se efectúan conforme a las políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se cumplen las disposiciones del gobierno y se realizan las acciones necesarias para alcanzar sus objetivos en materia de deuda. Establecer un vínculo eficaz entre los objetivos de la deuda y las actividades de control constituye un componente esencial de los controles internos.

Objetivos

En la mayoría de los países los objetivos de los administradores de la deuda se refieren a la satisfacción de necesidades fundamentales de largo y corto plazo que han determinado autoridades gubernamentales de mayor jerarquía e independientes de los administradores de la deuda. Típicamente, los objetivos de la deuda pública incluyen los siguientes:

Liquidez de la tesorería del gobierno. El propósito principal de los administradores de la deuda es garantizar la liquidez de la tesorería. Ello implica asegurarse no solamente de que las fechas de vencimiento de la deuda estén razonablemente espaciadas, sino de que se cuente con el efectivo suficiente para que el gobierno cumpla sus obligaciones en el corto plazo sin necesidad de recurrir a la emisión de moneda. Una vez que se haya garantizado esa liquidez, deberá cumplirse una serie de objetivos secundarios, como los que se indican a continuación.

Mantener un equilibrio entre el costo y la estabilidad de la deuda. En el supuesto de que se pueda obtener la liquidez necesaria, uno de los principales objetivos consistirá en establecer un equilibrio entre el costo y la estabilidad de la deuda, considerando los riesgos asociados con el costo más bajo. Puesto que las tasas de interés son generalmente más elevadas en el caso de los bonos con los mayores plazos de vencimiento, el costo más bajo se obtendrá regularmente mediante la emisión de instrumentos a menores plazos de vencimiento. Sin embargo, con ello se incrementará el riesgo. Mientras menores sean los plazos de vencimiento de los instrumentos, más sujeta estará la deuda a las fluctuaciones de las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio.

Establecer y mantener un eficaz mercado de capitales interno. En los países donde opere un mercado de bonos en el cual el gobierno sea uno de los principales emisores, garantizar reglas equitativas y transparentes para la emisión y compraventa de bonos será fundamental a fin de estimular tanto a los emisores como a los inversionistas para que concurran en ese mercado.

Estrategias

Las estrategias de la deuda pública deben estar vinculadas directamente con sus objetivos y definirse de tal manera que puedan evaluarse. Las estrategias de la deuda se definen comúnmente en términos de las características de la deuda que se desea contraer, como las siguientes:

Relación entre deuda fija y deuda flotante. En general, es fija toda deuda negociable que vence o se revalúa en un período mayor de 12 meses. Por ejemplo, Canadá aplicó la política de incrementar esta relación de 50% en 1990 a 65% en 1998. Una de las razones para aumentar la proporción de la deuda fija es la necesidad de estabilizar el costo del servicio de la deuda a largo plazo.

Perfil de vencimientos de la deuda. Las ventajas de incrementar la relación entre la deuda fija y la flotante derivan

de la estabilidad del costo que se obtiene con la colocación de deuda a mayores plazos. Mientras mayor sea el plazo de vencimiento, mayor será la estabilidad. Sin embargo, una mayor estabilidad puede implicar un incremento del costo. Los administradores de la deuda deben estar en posibilidad de evaluar la conveniencia de optar por el menor costo o por la estabilidad, considerando para ello el mayor riesgo que acompaña a la deuda contraída en el extremo inferior de la curva de rendimientos.

Necesidad de diversificar los instrumentos de la deuda. En el supuesto de que un gobierno desee establecer y mantener un mercado de valores interno, en el cual sea el mayor emisor, será responsable de asegurarse de que en ese mercado existan suficientes títulos negociables con una gran variedad de plazos de vencimiento, con objeto de garantizar su eficiencia.

Relación entre deuda en moneda nacional y deuda en moneda extranjera. Suponiendo que exista un mercado en moneda nacional para la deuda de un país, existen dos razones principales para contraer deuda en moneda extranjera: reducir costos y mantener una reserva de divisas como parte de las políticas cambiarias del país. No obstante, los créditos en moneda extranjera implican riesgos monetarios, que deberán sopesarse con relación a las ventajas de esos financiamientos.

Relación entre deuda a tasa real y deuda a tasa nominal. Una práctica relativamente nueva para los gobiernos consiste en colocar deuda que varía con la inflación. La tasa aplicable al instrumento es una tasa base (que los economistas llaman tasa real), a la que se agrega un ajuste por concepto de la inflación. En el caso de esta deuda el riesgo asociado con la inflación no lo asumen los acreedores, sino el gobierno. Si el gobierno confía en la eficacia de su política contra la inflación, semejante política de financiamiento será ventajosa. Otra razón para emitir

instrumentos de deuda en esas condiciones es contribuir a la eficiencia del mercado ofreciendo una gran variedad de instrumentos por negociar.

Plan Operacional

Para la ejecución de un programa de deuda pública debe establecerse un plan operacional que sea consistente con sus objetivos y estrategias. Ese plan incluiría procedimientos para vender valores, mantener relaciones con los acreedores y suscriptores y establecer sistemas de control para registrar, evaluar y reportar las transacciones de la deuda y para informar respecto a los niveles de endeudamiento y sus riesgos. Un programa de deuda comprendería acciones como las siguientes:

Seleccionar los operadores primarios, locales y/o extranjeros. La mayoría de los gobiernos utilizan operadores/ intermediarios/suscriptores para colocar sus valores. La selección de los operadores (en función de su ubicación, nacionalidad, etc.) y su máxima participación en cada emisión de bonos deberá basarse en criterios compatibles con la estrategia de la deuda.

Diseñar un proceso apropiado para la colocación de la deuda (mediante subasta o por otros medios). Los valores se distribuyen generalmente a los operadores mediante subasta o de manera directa y continua. El proceso deberá diseñarse en tal forma que garantice la integridad del mercado. Ello significa que los mercados deben ser transparentes, ordenados, solventes y eficientes.

Establecer un programa para mantener relaciones con los interesados. Es importante que se mantenga la confianza en el emisor, tanto en términos de la estabilidad económica del país como de la transparencia del gobierno en su calidad de emisor de valores. Si bien las naciones son soberanas, dependen de la confianza de los inversionistas. En este sentido, las sorpresas no son del agrado de los mercados, que esperan que los gobiernos actúen en forma franca y consistente. Para mantener

un programa de deuda que ofrezca confianza y transparencia es necesario consultar regularmente a los interesados en cuanto al proceso en general, su divulgación, la programación de las emisiones, etc.

Establecer un programa para determinar y controlar los riesgos operacionales. Este aspecto se examina en el apartado «Evaluación de Riesgos».

Implantar procedimientos para preservar la integridad financiera. Un elemento básico del control es reducir los riesgos asociados con fraudes, negligencia financiera, infracción de las reglas financieras y pérdida de activos o fondos públicos.

Establecer objetivos y procedimientos de auditoría. El propósito de la auditoría en este caso es proporcionar seguridad independiente de que se han establecido controles apropiados a fin de garantizar que se efectúen las acciones que la administración consideró necesarias para controlar los riesgos asociados con el cumplimiento de sus objetivos. Ello implica establecer procedimientos de auditoría para revisar los controles en cada fase de la operación, con objeto de que la administración se asegure de que las actividades cotidianas sean congruentes con los objetivos del programa. Al respecto, el auditor deberá examinar cuatro aspectos principales: los controles de gestión, los controles operacionales, la presentación
de informes y la supervisión.

Recuadro 7: Auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de Argentina

La EFS de Argentina practica auditorías con relación a los siguientes aspectos de la deuda pública:

1.Auditorías financieras respecto a la deuda pública en general

La EFS de Argentina efectúa auditorías selectivas de la emisión de bonos gubernamentales, que incluyen la revisión de los ingresos captados por ese concepto, el cumplimiento de las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables, el registro contable de las operaciones, los calendarios de pagos del principal y de los intereses, y las comisiones pagadas a los intermediarios financieros. Las auditorías de este tipo se enfocan a los sistemas de contabilidad y de control interno del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Como parte de sus auditorías de la deuda pública, la EFS de Argentina ha establecido razones financieras para estimar el riesgo asociado a factores externos. Los organismos internacionales (OI) y el Departamento de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos proporcionan la información necesaria para el cálculo de esas razones. La EFS de Argentina emplea una gran variedad de razones financieras con objeto de medir la suficiencia presupuestal del gobierno para pagar los intereses, como las relaciones deuda-PIB, deuda-reservas del banco central, deuda-ingresos por exportaciones y pago de intereses-ingresos por exportaciones. Esos índices financieros se determinan anualmente para dar seguimiento a la solvencia del gobierno. Las razones financieras que se utilizan en Argentina son similares a las que se emplean en otros países de Latinoamérica, como México, Brasil y Chile.

2.Auditorías del pago de intereses

La EFS de Argentina efectúa auditorías detalladas del pago de intereses, para lo cual utiliza la información que le proporcionan la Dirección de Administración de la Deuda Pública, la Contaduría General de la Nación, la Tesorería General de la Nación, la Oficina Nacional de Crédito Público y la Oficina Nacional de Presupuesto. Estas auditorías se enfocan principalmente a los trámites administrativos relacionados con el servicio y las comisiones de la deuda y a los controles internos correspondientes. Con ese propósito se revisa documentación comprobatoria de los pagos y las asignaciones presupuestales.

La EFS de Argentina también es responsable de presentar los siguientes informes sobre la deuda pública:

1. Informes de auditorías financieras a los OI

La EFS de Argentina revisa los créditos que otorgan a instituciones de ese país el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esa EFS presenta un informe final de auditoría por cada uno de los programas financiados con esos créditos.

2. Informes de auditorías del desempeño a los OI

De manera similar, la EFS de Argentina revisa el cumplimiento de las metas de los programas y proyectos financiados por los OI y en general da seguimiento a esos programas y proyectos en términos de su eficacia, eficiencia y economía. La EFS evalúa los incumplimientos y las variaciones entre los resultados reales y los previstos.

3.Informe de seguimiento de la evolución de la deuda pública

La EFS de Argentina da seguimiento a la deuda pública nacional al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año. La EFS obtiene información al respecto del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la compara con sus propios datos, que obtiene mediante el examen de los convenios de crédito y de otras fuentes. Los resultados de su revisión determinan las cifras de la deuda pública a esas dos fechas. La deuda se analiza y se reporta de la siguiente manera: (1) bonos gubernamentales en moneda nacional y extranjera; (2) financiamientos de organismos internacionales; y (3) préstamos comerciales, créditos bilaterales y deuda contraída con el Club de París.

Otras evaluaciones que efectúa la EFS de Argentina se refieren a la influencia del tipo de cambio y de las tasas de interés sobre la deuda, los plazos de vencimiento y la clasificación de la deuda por monedas y tasas de interés.

nformación y omunicación

A fin de cumplir las metas en materia de deuda pública, quienes formulan las políticas gubernamentales necesitan apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente y confiable sobre la deuda soberana. Esa información se obtiene con mayor facilidad cuando existen las siguientes condiciones:

i. Para el registro de las operaciones presupuestales, de tesorería y de deuda pública se utiliza de manera consistente un sistema de contabilidad gubernamental uniforme.
ii. Una base de datos integrada proporciona información consistente sobre el efectivo, el presupuesto y la deuda pública y facilita el flujo de la información entre las distintas unidades operativas y a su interior.
iii. El cuerpo encargado de prescribir normas de contabilidad ha establecido un sistema contable uniforme y los requisitos que
deben cumplir los informes, tanto en su forma como en su contenido.
iv. Grupos de las distintas dependencias se coordinan para administrar la evolución de los sistemas de información de manera integral y eficiente.

Para la contabilidad de las transacciones de deuda pública se recomienda la base de acumulación en lugar de la base de efectivo o la híbrida. Los gobiernos que registraran las transacciones conforme a la base de efectivo podrían omitir compromisos con proveedores de bienes y servicios que se hubiesen recibido pero no se hubieran pagado, que por lo general constituyen pasivos de consideración. De manera similar, los gobiernos que operaran programas de deuda garantizada por el gobierno sobre una base de efectivo podrían reconocer sus obligaciones cuando se pagaran y no cuando se asumieran, lo cual conduciría a que se subestimaran los montos de la deuda pública y se otorgaran incentivos improcedentes a los administradores de la deuda.

Los informes oportunos sobre la deuda pública contribuyen a evitar irregularidades y a la salvaguarda de los activos. Dado que las operaciones de la deuda pública implican grandes sumas de efectivo, información oportuna respecto a los ingresos y desembolsos de efectivo relacionados con las transacciones de deuda pública podría disuadir a quienes tuvieran la intención de cometer fraudes.

Recuadro 8: Cómo informa el gobierno sobre sus operaciones de deuda: el caso de Canadá

Desde 1991 el Ministerio de Finanzas del Gobierno de Canadá ha venido presentando un informe sobre las operaciones de la deuda (que actualmente se denomina Informe de la Administración de la Deuda), en el cual se describen y explican diversos aspectos del programa de deuda, tanto por lo que corresponde al año anterior como desde una perspectiva histórica. Ese informe se refiere a las actividades relacionadas con la administración de la deuda gubernamental, la obtención de créditos y la administración del efectivo, y proporciona antecedentes de la deuda contraída por las corporaciones de la Corona (empresas públicas). El último de esos informes está más orientado al futuro, con objeto de que quienes participan en el mercado estén más enterados de las estrategias de deuda del gobierno y de sus actuales prioridades al respecto. Por ejemplo, se informa que, como resultado de la reducción de los déficit y de la virtual eliminación del creciente endeudamiento del sector público en el mercado, en la actualidad el gobierno está concentrando sus esfuerzos en el mantenimiento de un mercado solvente y eficiente.

En el Informe de la Administración de la Deuda de 1997 se ofrece una visión general de la actual estrategia para la administración de la deuda federal y se informa de la situación de los programas de la deuda federal al 30 de noviembre de 1997 y de las operaciones de la deuda federal correspondientes al año fiscal de 1996-97. El informe consta de las siguientes secciones:

- El ámbito de la administración de la deuda federal, incluyendo su monto y su estructura, y el actual entorno fiscal;
- Una visión general de la actual estrategia para la administración de la deuda federal y de las autoridades a su cargo;
- La problemática actual de la administración de la deuda y las iniciativas para atenderla;
- Detalles de los programas de la deuda federal;
- Distribución de la tenencia de la deuda del Gobierno de Canadá en el mercado;
- Reseña de las operaciones de deuda en moneda nacional y extranjera que efectuó el gobierno en el año fiscal de 1996-1997; y
- Resumen estadístico de las operaciones de deuda que efectuaron el gobierno federal y sus agencias en el año fiscal de 1996-1997.

upervisión

Prácticamente no existe ninguna organización cuya estructura y operación estén exentas de la necesidad de cambio. Por tanto, deben establecerse mecanismos apropiados para dar seguimiento a los cambios, a fin de ayudar a que los responsables de tomar las decisiones se enteren cuando el entorno sufra cambios que afecten su operación y estén en posibilidad de reaccionar ante esos cambios con toda oportunidad. La supervisión de los controles internos de la deuda pública podría incluir el uso de información externa, como los informes a interesados del exterior, incluyendo acreedores institucionales, agencias que califican el crédito soberano y organismos internacionales.

La supervisión se puede efectuar tanto de manera concomitante a las operaciones regulares de la deuda pública como mediante auditorías enfocadas a aspectos específicos. Los administradores de la deuda deben mantenerse alerta para enterarse de los cambios imprevistos a que se haga referencia en los informes periódicos sobre la deuda y en las indagaciones o investigaciones inusuales que efectúen interesados internos y externos.

De vez en cuando las autoridades superiores a cargo de la deuda podrían ordenar una evaluación independiente y detallada de los controles internos. Mediante esa revisión externa se verificaría la
pertinencia, regularidad y eficacia de las actividades de control.

Objetivos y Procedimentos de Auditoría

En esta sección se sugieren objetivos y procedimientos de auditoría para cada uno de los cinco elementos del control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión. Las siguientes fuentes de información se utilizan comúnmente en los procedimientos de auditoría a que se refiere este apartado.

Resultados de auditorías anteriores;

Entrevistas con funcionarios responsables de la administración de la deuda pública;

Datos biográficos de los principales funcionarios a cargo de la deuda pública;

Organigramas;

Manuales de procedimientos;

Leyes y disposiciones reglamentarias aplicables a la contratación de deuda pública y a la presentación de informes al respecto;

Informes de gestión;

Informes de auditoría interna; y

Minutas de reuniones.

mbiente de ontrol[1]

Como se señaló en su oportunidad, los elementos del ambiente de control se pueden clasificar en las siguientes categorías: (A) integridad y valores éticos, (B) políticas de recursos humanos y (C) estructura organizacional. Los objetivos y procedimientos de auditoría correspondientes a los elementos anteriores se indican a continuación.

a) Integridad y Valores Eticos

Objetivo 1: Determinar si se ha establecido un código de conducta y la forma en que se aplica.

Procedimientos: La EFS obtendría evidencia oral y documental para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿La dirección ha establecido por escrito un código de conducta que sea aplicable tanto al personal directivo como al subalterno y sirva como referencia para evaluar la actitud y el comportamiento de ambos?

ii. ¿El código de conducta considera los conflictos de intereses o establece normas éticas para regular la conducta del personal?

iii. ¿El código de conducta se ha difundido en toda la unidad a cargo de la administración de la deuda?

iv. ¿Se confirma periódicamente esa difusión con el personal?

v. ¿Se ha comunicado al personal la forma en que deberá proceder cuando observe conductas impropias?

[1] Las preguntas de esta sección se obtuvieron del documento Control Environment Questionnaire ("Cuestionario sobre el Ambiente de Control"), que proporcionó la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.

vi. ¿Se han establecido por escrito políticas para regular las relaciones de la dirección con el personal subalterno, clientes, acreedores y aseguradores?

vii. ¿Se ha establecido por escrito una política respecto a las transacciones con terceros?

viii. ¿Se ha establecido por escrito una política en cuanto a los obsequios y muestras de hospitalidad que puede aceptar el personal?

ix. ¿Se ha establecido por escrito una política que obligue a los funcionarios de mayor jerarquía a declarar sus beneficios pecuniarios y sus intereses financieros en el exterior (incluyendo sus ingresos por concepto de asesorías, comisiones y participación en consejos directivos)?

x. ¿Se efectúan revisiones independientes para detectar propiedades en común, participación en consejos directivos y nexos familiares antes de realizar u ordenar transacciones importantes de deuda pública?

Objetivo 2: Determinar la actitud de los administradores de la deuda respecto a los controles internos.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿La dirección promueve evaluaciones externas del ambiente de control y de los controles internos y actúa de conformidad con los resultados de esas evaluaciones? Por ejemplo:

ii. ¿Las cartas a la administración de los auditores externos se examinan y contestan al nivel de la dirección?

iii. ¿La dirección promueve los informes de auditoría interna sobre los controles?

iv. ¿Se ha integrado un comité de auditoría que supervise las relaciones con los auditores internos y externos?

v. ¿La dirección actúa cuando el personal infringe los códigos de conducta o las disposiciones legales aplicables?

vi. ¿Las medidas disciplinarias que se aplican en esos casos se dan a conocer en toda la organización?

vii. ¿La dirección contraviene en ocasiones los procedimientos, los códigos de conducta o los controles internos? ¿Esas infracciones se documentan e investigan?

viii. ¿La dirección proporciona recursos suficientes para que el trabajo de auditoría interna sea apropiado? Al respecto, debe considerarse si la función de auditoría interna se cumple con la amplitud, calidad e independencia necesarias.

b) Políticas de Recursos Humanos

Objetivo 1: Determinar las políticas y prácticas que aplique la dirección para reclutar, retener y pagar al personal.

Procedimientos: La EFS examinaría la documentación pertinente para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿Los puestos superiores que están vacantes se dan a conocer ampliamente entre las personas con la competencia necesaria para ocuparlos (dentro y/o fuera de la organización)?

ii. ¿Los mecanismos para la designación y promoción del personal son transparentes y se basan en criterios objetivos y apropiados para evitar el favoritismo y el nepotismo?

iii. ¿Se efectúan revisiones independientes de las remuneraciones (por ejemplo, mediante un área de asesoría o un consejo en la materia), incluyendo los pagos que se hacen al personal que deja de prestar sus servicios?

iv. ¿Para las evaluaciones del desempeño se consideran otros factores aparte del cumplimiento de las metas de desempeño de corto plazo?

v. ¿Para las evaluaciones del desempeño se aplican criterios de integridad y éticos?

vi. ¿Se efectúan revisiones independientes (por ejemplo, mediante el órgano de auditoría interna, auditores externos o un consejo de supervisión) de la función y de la competencia de los principales funcionarios?

vii. ¿Existen descripciones de los puestos? De ser así, ¿contienen suficientes referencias a las responsabilidades relacionadas con el control?

viii. ¿Las funciones ejecutivas se asignan a los niveles de dirección apropiados?

ix. ¿Las responsabilidades se delegan de manera apropiada?

Objetivo 2: Determinar las políticas y prácticas que aplique la dirección para reclutar y capacitar al personal.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿Las políticas para el reclutamiento del personal se han establecido por escrito? Personal con la capacitación necesaria, debidamente enterado de los requerimientos de los puestos vacantes y con aptitudes para realizar entrevistas examinaría las solicitudes de empleo y efectuaría las entrevistas de reclutamiento.

ii. ¿Se han establecido procedimientos apropiados para verificar la experiencia, competencia y referencias de los candidatos?

iii. ¿Las políticas para la contratación del personal prevén la investigación de antecedentes penales?

iv. ¿Se informa al personal de nuevo ingreso de sus responsabilidades y de las expectativas de la administración, de preferencia mediante una descripción detallada de los puestos que se mantendrá actualizada durante el tiempo en que preste sus servicios?

v. ¿El personal de línea de la administración efectúa regularmente una evaluación del desempeño de cada empleado, que es revisada por las autoridades superiores correspondientes?

vi. ¿Para evaluar el desempeño del personal se considera tanto la satisfacción de sus actuales necesidades de capacitación y desarrollo como sus futuras necesidades al respecto?

vii. ¿Se han establecido procedimientos apropiados para corregir o prevenir las deficiencias de desempeño?

viii. ¿Se han establecido procedimientos disciplinarios apropiados para los casos en que el personal infrinja el código de conducta de la organización o incurra en otras conductas inaceptables?

c) Estructura Organizacional

Objetivo: Determinar la estructura organizacional de la unidad a cargo de la administración de la deuda pública.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿Se ha definido claramente la estructura de la organización? ¿Se han establecido líneas claras para la presentación de informes que abarquen todas las funciones y el personal de la organización?

ii. ¿Se han definido claramente las responsabilidades de los funcionarios a cargo de la administración de la deuda pública (de preferencia por escrito)?

iii. ¿Son razonables los contratos de trabajo celebrados con esos funcionarios (en términos de su vigencia, remuneraciones, condiciones de trabajo, etc.)?

iv. ¿Existen los debidos pesos y contrapesos al interior de la dirección (por ejemplo, existen directores sin funciones ejecutivas, se han integrado comités de auditoría, se han separado las responsabilidades del presidente y del director general y la supervisión la ejerce la autoridad apropiada)?

v. ¿Posee el consejo directivo (o su equivalente) la competencia y experiencia necesarias (en campos tales como economía, finanzas, contabilidad y sistemas de información)?

vi. ¿Se cuenta con manuales de procedimientos actualizados que incluyan tanto los procedimientos operacionales como los procedimientos financieros/ contables que deban aplicarse para la administración de la deuda pública?

d) Sistemas Computarizados de Información sobre la Deuda

Objetivo 1: Evaluar los controles generales del sistema computarizado de información sobre la deuda.

Procedimientos: La EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿El sistema computarizado de información sobre la deuda es administrado por un funcionario de alto nivel que informa a las autoridades superiores del ministerio de finanzas, del banco central o de ambas instituciones?

ii. ¿Quienes se encargan de desarrollar los programas de cómputo tienen prohibido operar las computadoras y utilizar los programas con datos reales?

iii. ¿El programa de la deuda y su información están protegidos y el responsable de su custodia sólo los facilita a personal autorizado?

iv. ¿El responsable de la custodia del programa de la deuda y de su información tiene acceso al equipo de cómputo para operar programas o modificar los datos?

v. ¿Las contraseñas se asignan formalmente, se modifican de manera regular y están protegidas para evitar que sean utilizadas por personas no autorizadas?

vi. ¿Se han asignado códigos de identificación a las terminales para evitar que terminales no autorizadas tengan acceso a las líneas de comunicación?

vii. ¿Existen listas del personal autorizado que especifican los límites de su autorización y esas listas se mantienen actualizadas y se verifican?

viii. ¿Las impresiones de información delicada se destruyen regularmente antes de que se desechen? ¿La información almacenada en disquete o en cinta magnética se borra por completo en lugar de que la dirección del archivo se elimine simplemente del directorio de archivos?

ix. ¿La información confidencial se cifra para proteger su transmisión?

x. ¿El hardware relacionado con la deuda tiene adheridos marbetes con números de identificación y se ha asignado a personal específico? ¿Los registros financieros se concilian con los resultados de los inventarios?

xi. ¿Cuándo los programas de cómputo se modifican se efectúan pruebas para verificar que la información se procese correctamente?

Objetivo 2: Evaluar los controles de aplicación del sistema computarizado de información sobre la deuda.

Procedimientos: La EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿El sistema de cómputo incluye reglas, como controles de edición, para verificar la exactitud de la información que se introduce a la computadora?

ii. ¿Se informa oportunamente a los funcionarios responsables de la administración de la deuda de los errores en que se incurre al procesar las transacciones correspondientes?

iii. ¿Se utilizan los controles de archivo para verificar que se actualice la información correcta y evitar la destrucción accidental de los archivos?

iv. ¿Se conservan copias de respaldo de los archivos, programas y documentos relacionados con la deuda?

v. ¿Se han documentado debidamente los programas, aplicaciones y procedimientos que se emplean para procesar la información relacionada con la deuda?

vi. ¿Se informa oportunamente a los administradores de la deuda de las deficiencias? ¿Las deficiencias se investigan y se subsanan?

valuación de iesgos

Como se señaló anteriormente, los factores de riesgo relacionados con las operaciones de la deuda son mayores cuando en la unidad a cargo de su administración no se han separado las tareas críticas y no se cuenta con personal competente, sistemas que cumplan las normas técnicas, procedimientos de trabajo estructurados, capacidad para valuar regularmente los instrumentos crediticios y documentación completa de las transacciones de la deuda.

A continuación se indican los objetivos y procedimientos de auditoría por lo que respecta al riesgo operacional y al riesgo de fraude.

Objetivo 1: Determinar si en la unidad a cargo de la administración de la deuda existen indicios de riesgo operacional.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿El personal responsable de la custodia de los activos (instrumentos de deuda, efectivo, etc.) está separado de la contabilidad?

ii. ¿El personal responsable de la contabilidad de la deuda pública tiene acceso al efectivo, a los instrumentos de deuda o a las cuentas bancarias?

iii. ¿El personal responsable de autorizar las transacciones de deuda pública está separado de la custodia de los activos correspondientes?

iv. ¿El registro de las transacciones de la deuda pública está segregado en tal forma que el mismo personal no podría registrar una transacción desde su origen hasta su asiento final en los auxiliares y en el libro mayor?

v. ¿Los especialistas que participan en las transacciones de deuda, sus supervisores y el personal que procesa la información poseen niveles técnicos comparables de experiencia y competencia en el campo de la administración de la deuda?

vi. Cuando los nuevos productos de deuda son complejos, ¿se capacita debidamente al personal antes de que se introduzcan en el mercado, a fin de que esté en aptitud de valuarlos, negociarlos y procesarlos?

vii. ¿Son confiables los sistemas establecidos para capturar, procesar y reportar las transacciones de deuda?
¿Cumplen las normas técnicas vigentes?

viii. ¿Los procedimientos de la unidad a cargo de la administración de la deuda se han establecido por escrito, son predecibles, su diseño es adecuado e incluyen referencias de auditoría apropiadas?

ix. ¿La unidad que administra la deuda ha previsto un sitio alternativo y los recursos informáticos, sistemas de comunicación, instalaciones y demás servicios de apoyo necesarios para efectuar las transacciones en caso de desastre?

x. ¿Las transacciones de deuda se formalizan debidamente mediante convenios redactados conforme a un modelo idóneo, que se ejecutan en todos sus términos, y se soportan oportunamente con la documentación apropiada? ¿Las transacciones de deuda se efectúan de acuerdo con las leyes, las estipulaciones restrictivas (incluyendo las que se refieren al depósito de activos gubernamentales en garantía y al uso de los recursos provenientes de los financiamientos) y los acuerdos de reestructuración de deuda?

xi. ¿El personal que administra la deuda está capacitado para valuar todos los instrumentos de deuda a su valor de mercado?

Objetivo 2: Determinar si existen indicios de fraude o alto riesgo en las operaciones de la deuda pública.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿Los funcionarios a cargo de la administración de la deuda pública se rehusan a proporcionar información a los auditores?

ii. ¿No se han adoptado medidas para subsanar debilidades de control interno detectadas en auditorías anteriores?

iii. ¿Es considerable el riesgo de que los funcionarios responsables de la administración de la deuda contravengan las políticas y procedimientos aplicables con fines ilícitos y de lucro personal o de que se maquille la información relacionada con la situación de la deuda soberana o el cumplimiento de la normatividad en la materia?

iv. ¿Se numeran en forma consecutiva los documentos que se utilizan en las transacciones de deuda pública?

v. ¿Faltan documentos de la deuda o solamente obran sus fotocopias?

vi. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no se justifican y no cumplen un claro propósito?

vii. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no han sido autorizadas por las autoridades superiores correspondientes?

viii. ¿Se han canjeado instrumentos de la deuda pública con inversionistas privados a valores distintos de su valor de mercado?

ix. ¿Los funcionarios gubernamentales utilizan cuentas bancarias en el extranjero a nombre de empresas?

x. ¿Existen diferencias sin conciliar entre las cifras de los depósitos y pagos bancarios y las registradas en la contabilidad?

xi. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no se justifican y están relacionadas con cuentas bancarias inactivas?

xii. ¿Existen inesperados sobregiros o disminuciones en los saldos de las cuentas donde se registran las transacciones de deuda pública?

xiii. ¿Se han efectuado recientemente modificaciones importantes a las disposiciones legales que regulan la deuda o a la normas contables que no se hayan aplicado?

xiv. ¿Se han asignado actividades de control a personal de nuevo ingreso que no ha sido capacitado debidamente?

xv. ¿Se han instalado nuevos sistemas computarizados de información sin efectuar las pruebas necesarias?

xvi. ¿Se han introducido nuevas transacciones o instrumentos de deuda sin comprender cabalmente sus efectos en la situación financiera y presupuestal del gobierno?

ctividades de ontrol

Como se ha indicado con anterioridad, las actividades de control contribuyen a garantizar que el personal que administra la deuda efectúa las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos del gobierno en la materia. Para la eficacia de las actividades de control se requiere que las autoridades responsables de la administración de la deuda establezcan claramente sus objetivos en aspectos específicos tales como la liquidez de la tesorería, el costo de la deuda y la estabilidad de su servicio. Las actividades de control orientadas al cumplimiento de los objetivos de la deuda se complementan con actividades de control generales que promueven la debida autorización de las transacciones, su cabal reconocimiento y registro contable y la salvaguarda de los activos.

Objetivo 1: Determinar si el gobierno ha establecido claramente los objetivos, políticas y procedimientos de la deuda.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿El gobierno ha establecido un plan estratégico y un manual de procedimientos para la administración de su deuda?

ii. ¿Las transacciones de la deuda se autorizan y efectúan conforme a las disposiciones e instrucciones de las autoridades superiores responsables de su administración a fin de cumplir objetivos específicos, como garantizar la liquidez necesaria para que el gobierno cumpla oportunamente sus obligaciones, obtener determinado perfil de vencimientos de la deuda, mantener cierta relación entre la deuda en moneda nacional y la deuda en moneda extranjera y contar con un activo mercado de capitales interno?

Objetivo 2: Determinar si las transacciones de la deuda se efectúan de acuerdo con las políticas de control generales por lo que respecta a su registro eficaz y eficiente, la salvaguarda de los activos, la conciliación de las cifras de la contabilidad y la transparencia de los informes al respecto.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿Para el registro de la deuda pública se han diseñado formas apropiadas que se utilicen correctamente para asentar todos los términos en que se contrata la deuda, incluyendo datos tales como la fecha de las transacciones, su monto original, la garantía colateral, el periodo de pago, la tasa de interés aplicable, el acreedor, la moneda, las fechas de amortización del principal y el garante?

ii. ¿La información sobre la deuda se registra en una sola unidad para evitar errores por duplicación de registro e inconsistencias en los informes y para reducir los costos?

iii. ¿El sistema que se utiliza para numerar las transacciones e instrumentos de la deuda es consistente con el que se emplea para informar a los interesados en el exterior, como el Banco Mundial?

iv. ¿Los informes sobre la deuda cumplen las normas de presentación y transparencia que ha establecido la comunidad internacional?

v. ¿Está restringido el acceso a los documentos de la deuda y a los recursos captados mediante su colocación?

vi. ¿Las confirmaciones de las operaciones de la deuda se concilian con los registros contables del gobierno?

vii. Si el banco central funge como agente financiero del gobierno en las transacciones de la deuda, ¿revisa un auditor independiente sus controles internos?

nformación y omunicación

El objetivo de los controles internos relacionados con la información y comunicación es presentar a las autoridades superiores del gobierno los informes confiables sobre la deuda que necesitan para tomar oportunamente las decisiones en materia de contratación de financiamientos, presupuesto y flujo de efectivo.

Objetivo: Determinar si las autoridades superiores del gobierno reciben la información sobre la deuda que requieren para cumplir sus responsabilidades ministeriales.

Procedimientos: Obtener la información necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿Las autoridades superiores gubernamentales obtienen oportunamente la información sobre la deuda que necesitan para que el presupuesto incluya previsiones confiables del servicio de la deuda?

ii. ¿Los funcionarios que administran la deuda obtienen diariamente información respecto al estado del flujo de efectivo del gobierno con objeto de contratar los financiamientos necesarios para garantizar su liquidez a un costo razonable?

iii. ¿Las autoridades superiores gubernamentales de los países pobres muy endeudados (PPME) cuentan con información pertinente y confiable sobre la deuda a fin de obtener todos los beneficios de la iniciativa para la reducción de la deuda de esos países?

iv. ¿Los informes sobre la deuda pública contienen información actualizada sobre los financiamientos más recientes, la reestructuración de la deuda y la deuda de las empresas privadas apoyadas por el Estado que se ha contratado con la garantía del gobierno central?

v. ¿Los informes sobre la deuda se presentan de acuerdo con las normas de contabilidad generalmente aceptadas del país y las normas que al respecto ha establecido la comunidad internacional?

upervisión

La supervisión de los controles internos la efectuaría el personal de auditoría interna; se podrían contratar consultores externos para realizar revisiones más amplias y profundas al respecto.

Objetivo: Evaluar la eficacia de las actividades regulares de supervisión.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

i. ¿Existen registros de auditorías internas anteriores sobre las transacciones de la deuda? Revisar las recomendaciones derivadas de las auditorías internas y verificar que se hayan efectuado las aciones correctivas pertinentes.

ii. ¿Los informes de las auditorías internas se presentan a las autoridades superiores responsables de establecer las políticas en materia de deuda?

iii. Obtener los registros de las auditorías internas y los informes de la administración donde el presupuesto se compare con el desempeño real en cuanto a la contratación de deuda pública, los pagos de amortización y los gastos por concepto de intereses.

iv. ¿Existen variaciones significativas entre las cifras presupuestadas y las reales por lo que respecta a los créditos obtenidos, los pagos de principal y los gastos por concepto de intereses? ¿Quienes administran la deuda revisan y explican sus saldos?

v. Si se ha efectuado un número reducido de transacciones de deuda pública por montos muy elevados, habría que ampliar los procedimientos de auditoría para verificar que los fondos captados mediante los financiamientos se hayan registrado en la cuenta de caja y su ingreso esté soportado por los recibos correspondientes.

vi. ¿Se da seguimiento a las comunicaciones de los acreedores, las instituciones reguladoras y otros interesados a fin de obtener información importante para la administración de la deuda?

vii. ¿Se verifica la eficacia de las actividades regulares de control cuando se desarrollan y establecen nuevos sistemas de contabilidad e información?

viii. ¿Se mejoran los sistemas de contabilidad e información cuando el volumen y complejidad de la información sobre las transacciones y el monto de la deuda se incrementan significativamente?

ix. ¿El personal está obligado a hacer constar con su firma que se han efectuado actividades esenciales para el control interno?

x. ¿Las quejas de los inversionistas se investigan oportunamente para determinar sus causas?

Apéndice

Glosario de Deuda Pública

Análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA: Debt Sustainability Analysis)
Estudio que efectúan funcionarios del FMI y del Banco Mundial al término de la primera fase de la aplicación de la iniciativa para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), conjuntamente con el país deudor y en consulta con los acreedores, a fin de decidir si ese país está apto para recibir apoyo conforme a esa iniciativa. (Fuente: BM, 12/96.)

Acreedores oficiales
Instituciones del sector público que otorgan créditos. Algunos de estos acreedores son multilaterales, porque son organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial. Otros son bilaterales, por tratarse de instituciones gubernamentales de dos países, como los bancos centrales. (Fuente: BM, 1994.)

Acuerdo "stand by"
Acuerdo que establece el FMI con un país miembro conforme al cual solamente se podrán efectuar compras con cargo al tramo de crédito otorgado a ese país hasta por determinado monto y durante cierto período –que normalmente es de 12 a 18 meses. Los recursos del FMI se proporcionan por partes conforme a acuerdos «stand by» y están sujetos a condiciones que por lo regular se refieren a la política crediticia, a préstamos al gobierno o al sector público, a la política de comercio exterior y a la aplicación de los créditos externos. (Fuente: BM, 1994.)

Acuerdo "stand still"

Acuerdo provisional entre el país deudor y los bancos comerciales acreedores por el cual los pagos del principal de la deuda de mediano y largo plazos se diferirán y las obligaciones de corto plazo se renovarán mientras se acuerda la reestructuración de la deuda. El propósito es que el país deudor siga teniendo acceso a un mínimo de financiación para fines comerciales mientras se efectúan las negociaciones y evitar que algunos bancos retiren abruptamente sus facilidades de crédito en perjuicio de otros. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de buena voluntad

Esta cláusula se incluyó en los acuerdos del Club de París a partir de 1978 en atención de los países que necesitaban recibir apoyo con posterioridad al período de consolidación acostumbrado, que es de 12 a 18 meses. De acuerdo con la cláusula de buena voluntad original, los acreedores del Club de París aceptan en principio, pero sin ningún compromiso para ellos, considerar en forma favorable las solicitudes de apoyo que en lo futuro presente un país deudor que haya estado cumpliendo el programa del FMI y haya solicitado apoyos similares de otros acreedores. La cláusula de buena voluntad modificada, que se introdujo en 1983, mejora la original porque especifica el nuevo período de consolidación. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de la nación más favorecida

Los acuerdos suscritos con el Club de París obligan al deudor a obtener alivio a su deuda de otros acreedores en términos no más favorables que los obtenidos de los acreedores miembros de ese club. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de transferencia

Estipulación que obliga al gobierno deudor a garantizar la transferencia inmediata e irrestricta de las divisas que correspondan en todos los casos en que el sector privado pague en moneda nacional el servicio de su deuda a los acreedores del Club de París. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula "pull back"

En un acuerdo de reestructuración de deuda esta cláusula establece que una minuta aprobada será «nula y sin efecto» a menos que ciertas acciones se hayan efectuado antes de los plazos pactados con ese propósito. (Fuente: BM, 1994.)

Club de Londres

Denominación que se emplea comúnmente para referirse a un grupo de bancos comerciales que se unen para negociar la reestructuración de pasivos a cargo de deudores comunes. (Fuente: BM, 1994.)

Club de París

Es el foro donde los acreedores oficiales han negociado reestructuraciones de deuda desde 1956. Los países acreedores participantes se caracterizan porque todos cuentan con sistemas de seguro de créditos a la exportación, debido a que los pasivos que se reprograman en el Club de París corresponden principalmente a créditos a la exportación garantizados (o asegurados). El presidente del club y su reducido secretariado los proporciona la Tesorería de Francia. (Fuente: BM, 1994.)

Crédito a la exportación

Préstamo que se otorga para financiar la adquisición de bienes o servicios específicos en el país acreedor. Los créditos a la exportación que otorgan los proveedores de bienes se conocen como créditos de proveedores y los que otorga el banco del proveedor se denominan créditos al comprador. (Fuente: BM, 1994.)

Deuda con garantía pública

Son los pasivos externos a cargo de deudores del sector privado cuyo pago está garantizado por entidades públicas. (Fuente: BM, 1994.)

Deuda no consolidada

Deuda que se ha excluido total o parcialmente de la reprogramación. La parte de esa deuda que no se haya reprogramado deberá pagarse en los términos en que se pactó. (Fuente: BM, 1994.)

Elemento de subvención

El grado en que se subvenciona un préstamo, que se calcula como la diferencia entre su valor nominal y la suma de los pagos con descuento que hará el deudor por concepto de su servicio y se expresa como un porcentaje del valor nominal del crédito. (Fuente: BM, 1994.)

Intereses por mora

Intereses que causa la deuda reprogramada. En el Club de París la tasa de los intereses por mora la negocia bilateralmente el país deudor con cada uno de los acreedores, por lo cual defiere de un acreedor a otro. En el Club de Londres, donde se considera que todos los acreedores tienen acceso a los fondos a tasas similares, se aplica una misma tasa de intereses por mora a todos los pasivos que se reprograman conforme a un mismo acuerdo. (Fuente: BM, 1994.)

Minuta aprobada

La minuta aprobada establece los términos comunes de una reprogramación de deuda que acuerdan acreedores miembros del Club de París con el país deudor y es suscrita por los representantes de los países acreedores, quienes se obligan a recomendar esos términos a sus respectivos gobiernos. La minuta aprobada especifíca el servicio de la deuda por reprogramar y el período correspondiente. La tasa de interés aplicable a la deuda reprogramada será objeto de negociaciones que conducirán a la celebración de acuerdos bilaterales entre el país deudor y los distintos acreedores del Club de París. (Fuente: BM, 1994.)

Países pobres muy endeudados (PPME)

Grupo integrado originalmente por 41 países en vías de desarrollo, en 32 de los cuales el PIB per cápita era de US$ 695 en 1993 y en ese mismo año la relación deuda-exportaciones era superior a 220% o la relación deuda-PIB mayor de 80%. Incluía también a nueve países que obtuvieron una reprogramación de su deuda en términos preferenciales de acreedores del Club de París (o cumplían los requisitos para obtener esa reprogramación). La lista

original de PPME se modificará en el curso de la implementación de la Iniciativa para los PPME y se ampliará para incluir a más países cuya deuda sea insostenible después de que se hayan aplicado todos los mecanismos tradicionales para el alivio de su deuda y se hayan emprendido programas de ajuste con el apoyo del Banco Mundial y del FMI. (Fuente: BM, 12/96.)

Reducción de la deuda y del servicio de la deuda (DDSR: Debt and Debt Service Reduction)

Acuerdos de reestructuración de deuda que celebran estados soberanos con consorcios de bancos comerciales acreedores e incluyen una combinación de recompra de deuda, canje de créditos bancarios con descuento por bonos o canje de créditos bancarios por bonos a la par, pero a tasas de interés inferiores a las del mercado. En la mayoría de los casos los nuevos instrumentos financieros están garantizados con bonos de la Tesorería de los Estados Unidos. De acuerdo con el Plan Brady de marzo de 1989, estos acuerdos están respaldados por préstamos de acreedores oficiales. (Fuente: BM, 1994.)

Sostenibilidad de la deuda

Es la situación de la deuda de un país cuando las razones valor neto actualizado de la deuda/exportaciones y servicio de la deuda/ exportaciones son inferiores a las metas específicas que se han establecido para ese país, de rangos de 200-250% 20-25%, respectivamente. Para los efectos de esta medición se considera tanto la deuda pública como la deuda con garantía pública. (Fuente: BM, 12/96.)

Supervisión reforzada

De acuerdo con el Artículo IV de su Convenio Constitutivo, el FMI supervisa el progreso económico de aquellos países que, si bien ya no hacen uso de sus recursos, siguen recibiendo apoyo para aliviar su deuda conforme a acuerdos de reestructuración multianuales. Los países están autorizados para hacer llegar a sus

acreedores oficiales y comerciales versiones modificadas de los informes de los funcionarios del FMI. (Fuente: BM: 1994.)

Términos de Nápoles

Términos preferenciales para reducir la deuda de países de bajos ingresos que aprobó el Club de París en diciembre de 1994 y se aplican de acuerdo con cada caso en particular. Esos países pueden obtener una reducción de hasta 67% del valor neto actualizado de su deuda externa que cumpla los requisitos para ser objeto de esos términos. (Fuente: BM, 12/96.)

Términos de Toronto

Términos especiales para la reprogramación de deuda de países pobres muy endeudados que estuvieron vigentes de octubre de 1988 a diciembre de 1991. (Fuente: BM, 1994.)

Valor neto actualizado de la deuda (VNA)

Es la suma de todas las obligaciones por concepto del servicio (intereses y capital) de la deuda actual, descontada a la tasa de interés del mercado. Cuando la tasa de interés de un préstamo es inferior a la del mercado, el valor neto actualizado de la deuda es menor que su valor nominal y la diferencia refleja el elemento de subvención. (Fuente: BM, 12/96.)

Tabla 1: Países Pobres Muy Endeudados

Pais	Deuda Externa, 1994 (US $billions)	Deuda del Banco Mundial y Otros Organismos. (porciento)
Angola	8.5	1.9
Benin	1.5	52.1
Bolivia	4.2	54.4
Burkina Faso	1.0	84.7
Burundi	1.1	82.8
Cameroon	6.2	26.1
Central African Republic	0.8	73.1
Chad	0.7	79.3
Congo	4.7	14.9
Cote d'Ivoire	13.9	24.3
Equatorial Guinea	0.2	44.9
Ethiopia	4.8	44.1
Ghana	4.1	65.0
Guinea	2.9	45.3
Guinea-Bissau	0.7	49.5
Guyana	1.8	34.0
Honduras	4.0	51.8
Kenya	6.2	44.6
Lao P.D.R.	2.0	26.2
Liberia	1.1	38.6
Madagascar	3.6	44.8
Mali	2.6	47.0
Mauritania	2.1	39.9
Mozambique	5.0	20.9
Myanmar	6.1	23.9
Nicaragua	9.0	14.6
Niger	1.5	56.3
Nigeria	28.5	16.9
Rwanda	0.9	82.8
Sao Tome and Principe	0.2	72.3
Senegal	3.1	56.9
Sierra Leone	0.7	45.2
Somalia	1.9	40.0
Sudan	16.6	17.0
Tanzania	6.2	42.3
Togo	1.2	55.5
Uganda	3.0	68.6
Viet Nam	22.2	1.0
Yemen	5.3	22.7
Zaire	9.3	25.1
Zambia	4.9	40.8

Fuente: World Bank Debtor Reporting System and IMF staff estimates.

Bibliografía

Banco de Pagos Internacionales, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Mundial, Debt Stocks, Debt Flows and the Balance of Payments, 1994.

The Canadian Institute of Chartered Accountants, Indicators of Government Financial Condition, 1997.

Sistema de la Reserva Federal, Junta de Gobernadores, Trading and Capital Market Activities Manual, 1999.

Fondo Monetario Internacional, Official Financing for Developing Countries, diciembre de 1995.

Fondo Monetario Internacional, Debt Relief for Low-Income Countries, The HIPC Initiative, Pamphlet Series No. 51, 1999.

INTOSAI, Comité de Controles Internos, Guidelines for Internal Control Standards, junio de 1992.

INTOSAI, "Recognizing Fraud Indicators", en International Journal of Government Auditing, abril de 1999.

INTOSAI, Comisión de Deuda Pública, Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública.

INTOSAI, Comisión de Deuda Pública, Guidance on the Measurement and Identification of Actual and Contingent Public Debt, 1999.

Klein, Thomas, External Debt Management: An Introduction, World Bank Technical Paper 245, 1994.

Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", en CreditWeek, 16 de abril de 1997.

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, Debt Management, noviembre de 1997.

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, Debt and Sustainable Human Development, Technical Advisory Paper No. 4, mayo de 1999.

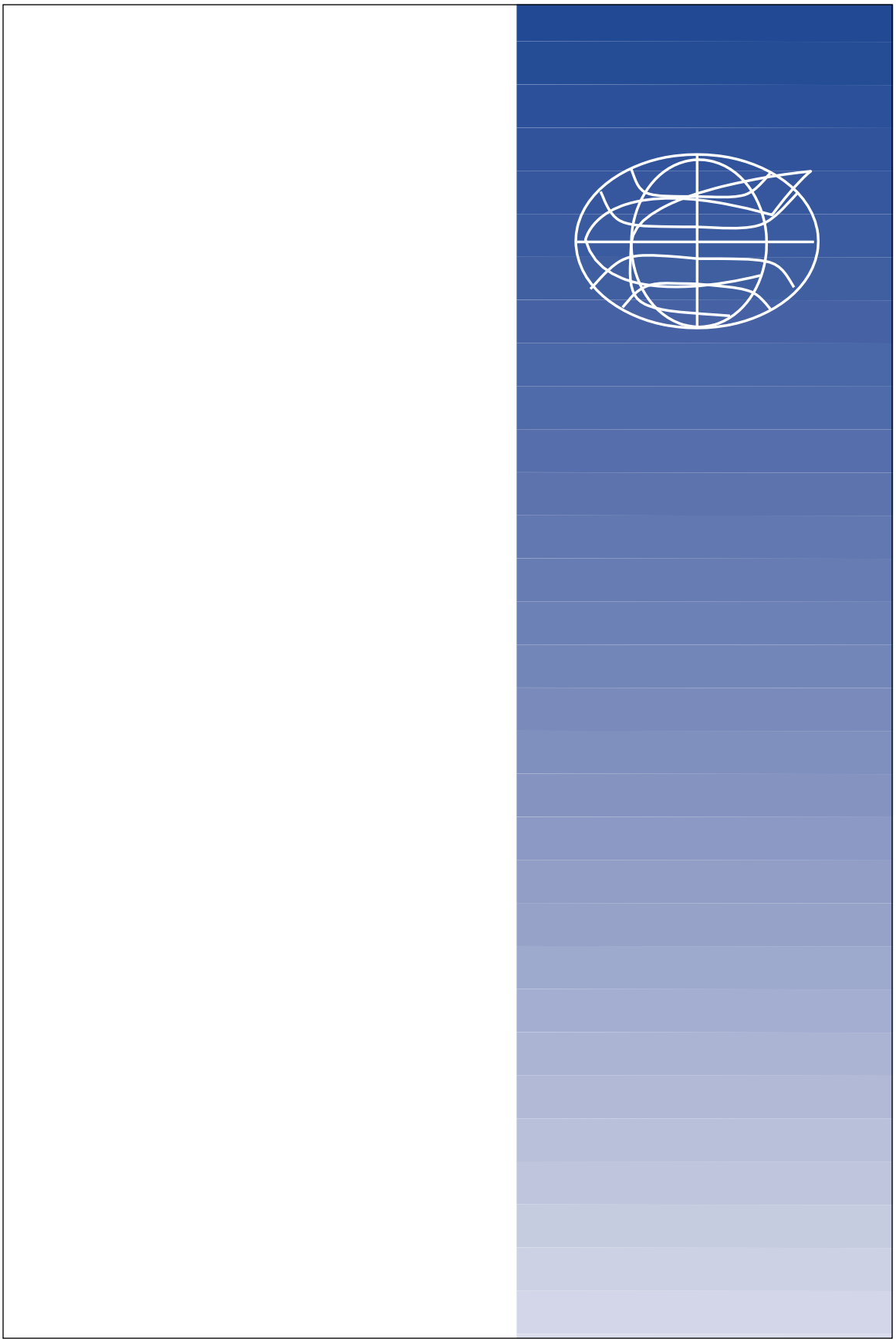
Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Standards for Internal Control in the Federal Government (borrador), GAO/AIMD-99-21.3.1, mayo de 1999.

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Federal Information Systems Controls Audit Manual, GAO/AIMD-12.19.6, enero de 1999.

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Developing Countries: Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative, GAO/NSIAD-98-229, septiembre de 1998.

Banco Mundial, Financial Flows and the Developing Countries, publicación trimestral.

Banco Mundial, Global Development Finance, publicación anual.



ISSAI 5411

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Indicadores de Deuda

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Índice

1.- Introducción.....5

2.- Indicadores de vulnerabilidad.....7

3.- Indicadores de sostenibilidad.....13

4.- Indicadores financieros de la deuda.....25

5.- Consideración final…….....37

6.- Apéndice: indicadores de la deuda pública, el caso de México.....39

Noviembre 2010

1.- Introducción

Tres grandes grupos de indicadores se utilizan para estudiar el comportamiento de la deuda pública. Por una parte, existe una serie de indicadores que miden el riesgo de que las condiciones actuales puedan quebrantar el estatus de la deuda. Un segundo grupo mide, bajo ciertas circunstancias esperadas, si el gobierno tiene la capacidad para enfrentar futuras contingencias. Finalmente, se encuentran los indicadores financieros, que muestran el comportamiento de los pasivos como variables de mercado.

Cada uno de estos indicadores tiene distintas características que hacen que no se pueda considerar aisladamente alguno de ellos. Primero, el análisis de vulnerabilidad implica la necesidad de construir indicadores que midan y prevengan cualquier situación que pudiera obstaculizar el pago de la deuda, dadas las circunstancias actuales. Estos indicadores usualmente son estáticos pues muestran fotografías de la situación prevaleciente y no permiten esbozar perspectivas de mediano plazo. Asimismo, es de gran importancia observar de manera continua y dinámica la solvencia y la sostenibilidad de la deuda así como la realización que simule el comportamiento dinámico de la deuda ante escenarios adversos. Para ello se presentan las mediciones de sostenibilidad, que tienen como propósito analizar si es posible que el gobierno mantenga su misma posición fiscal o si requerirá de ajustes para mantener bajo control algún indicador de vulnerabilidad.

El papel que las EFS podrían jugar para reducir la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos estaría en la promoción de las mejores prácticas de la administración de la deuda. Éstas incluyen, desde luego, la generación apropiada de la información y el uso de los indicadores objeto de este análisis.

El presente trabajo tiene por objeto analizar y describir los indicadores de vulnerabilidad, sostenibilidad y financieros más reconocidos y su espectro de aplicación y beneficio en la conducción de la política pública de deuda.

En el apendice se incluyen ejemplos para la mayoria de los indicadores analizados e infonnaci6n sabre su calculo, y para los que se cuenta con informacion para el caso de Mexico.

2.- Indicadores de Vulnerabilidad

Como resultado de las crisis monetarias que afectaron a varias economías de mercados emergentes en los años noventa, el análisis y estudio de vulnerabilidades fiscales y su relación con el endeudamiento se convirtió en un tema prioritario en la agenda de política económica. Organismos internacionales se dieron a la tarea de difundir la importancia de controlar las variables que pudieran poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda. Al respecto, se destaca que el FMI puso en marcha un programa de gran envergadura para poder analizar si un país es vulnerable a dichas crisis y, si lo es, en qué medida. Las economías de mercado emergente, cuyo crecimiento suele depender en gran medida del financiamiento externo y otras entradas de capital, son especialmente vulnerables a cambios en la actitud de los inversionistas, por lo cual se puso especial atención a este grupo de países en el contexto de su labor de evaluación de la vulnerabilidad.

Gran parte de la labor realizada por las instituciones internacionales, sobre la vulnerabilidad, ha consistido en mejorar la calidad y transparencia de los datos. La disponibilidad de datos oportunos y detallados sobre reservas internacionales, deuda externa y corrientes de capital aumenta la capacidad de detectar vulnerabilidades, concediendo a los responsables de la política económica tiempo suficiente para adoptar medidas correctivas. Al mismo tiempo, se ha tratado de mejorar la capacidad de analizar datos fundamentales, mediante la determinación de valores críticos de algunos de esos indicadores, y la realización de pruebas de tensión o la aplicación de modelos de sistemas de alerta temprana.

Es indispensable que cada país sea consciente de la importancia de seguir de cerca ciertos indicadores que reflejan el estado actual del endeudamiento y la posición fiscal.

Los indicadores de vulnerabilidad abarcan el sector público, el sector financiero, los hogares y las empresas. Cuando las economías están sometidas a tensiones, los problemas existentes en un sector suelen propagarse a los demás. Así, las dudas con respecto al déficit público de un país pueden dar lugar a movimientos especulativos de los tipos de cambio, o socavar la confianza en los bancos que poseen títulos de deuda pública desencadenando una crisis en el sector bancario.

Entre los indicadores a los que prestan especial atención los organismos internacionales, en el contexto de su labor de supervisión, se encuentran:

- Los indicadores sobre la deuda, incluidos los perfiles de vencimiento, calendarios de reembolso, sensibilidad a las tasas de interés y composición de la deuda en moneda extranjera. Las relaciones entre la deuda externa y las exportaciones y el PIB son indicadores útiles para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de reembolso. En un contexto de considerable endeudamiento del sector público también reviste especial importancia la relación entre la deuda y el ingreso tributario para calibrar la capacidad de reembolso del país.

- Los indicadores sobre la suficiencia de las reservas son de capital importancia para evaluar la capacidad de un país para evitar las crisis de liquidez. La relación entre las reservas y la deuda a corto plazo es un parámetro clave para evaluar la vulnerabilidad de los países con un acceso considerable, aunque inseguro, a los mercados de capital.

- Los indicadores de solidez financiera se utilizan para evaluar los puntos fuertes y débiles del sector financiero de un país. Abarcan la capitalización de las instituciones financieras, la calidad de los activos y las posiciones fuera de balance, la rentabilidad y liquidez, y el ritmo y la calidad del crecimiento del crédito. Se utilizan para evaluar la sensibilidad del sistema financiero frente al riesgo de mercado, por ejemplo, a las fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio.

- Ante los efectos de la crisis global de 2008-2009, los gobiernos nacionales han tenido que acudir al rescate de diversos sectores de las economías, particularmente el financiero, ya sea que el Estado tenga la obligación legal de suministrar financiamiento para atender estas contingencias, o simplemente porque las circunstancias los obligan a hacerlo. Los pasivos contingentes pueden generar grandes aumentos de la deuda pública.

Para cubrir estas necesidades, tanto los organismos internacionales, como los gobiernos y el sector académico, han desarrollado distintas propuestas para aproximarse a este tema de manejo de vulnerabilidades. A continuación se presentan los indicadores más reconocidos en la materia:

Indicadores respecto a PIB

A partir de la propuesta de Blanchard (1990)[1] y dadas las dificultades que otros indicadores presentan, es común observar en la literatura que el indicador de uso más generalizado es la evolución del indicador de deuda respecto a PIB. Esta razón mide el nivel del endeudamiento relativo a la actividad económica del país. Asume implícitamente que todos los recursos del PIB son accesibles para financiar la carga de la deuda interna, lo que no es necesariamente cierto. Sin embargo, actualmente este indicador es considerado como el más importante para medir el grado de endeudamiento, indicando la capacidad de solvencia del gobierno. Asimismo, a partir de la interpretación de dicho indicador se han utilizado otros que pretenden medir el pago de intereses, o el monto de la deuda con relación a distintas escalas de ingreso. Las principales razones que utilizan este concepto para evaluar la deuda son conocidas como indicadores de deuda total. Algunos de estos indicadores hacen referencia a la composición de la deuda, es decir, la cantidad de pasivos externos e internos; la proporción de pasivos a tasa fija, variable y real; y qué cantidad de la deuda total está emitida a corto, mediano y largo plazo. Estos resultan ser indicadores útiles para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de pago, y proporcionan algunas señales sobre el deterioro o mejora de la posición del gobierno.

[1] Blanchard, Oliver J., (1990), *"Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Working Paper No. 79.*

Indicadores derivados.

- **Saldo de la deuda / Ingreso presupuestario interno**

  Este indicador mide el nivel del endeudamiento relativo a la capacidad de pago del gobierno. Muestra el número de años de ingresos requeridos para pagar el saldo total de la deuda. Un mismo nivel de endeudamiento con relación al PIB puede arrojar distintos resultados, pues esta razón refleja el tamaño del país al indicar la carga sobre la capacidad del Estado para captar ingresos.

- **Servicio de la deuda / Ingreso presupuestario interno**

  Este indicador mide la capacidad del gobierno para pagar el servicio de la deuda con las fuentes internas. El servicio de la deuda es la suma del interés y capital.

- **Valor presente / Ingreso presupuestario interno**

  Este indicador mide el costo actual del servicio de la deuda comparado con la capacidad de pago del gobierno.

- **Intereses / PIB**

  Este indicador nos muestra qué tan onerosos resultan los intereses para el país. También puede ser interpretado como las posibilidades de un país para responder ante erogaciones no productivas.

- **Intereses / Ingreso presupuestario interno**

  Este indicador mide el costo de los intereses en términos de la captación fiscal de un país. Esta razón usualmente es utilizada como la tolerancia de los ingresos públicos a incrementos en las erogaciones no productivas.

Sin embargo, todos estos indicadores son estáticos; es decir, se relacionan con un periodo de tiempo determinado. Por ello, es importante observar su evolución. Esto, a su vez, implica la existencia de una relación en el tiempo entre las tasas de interés o costo efectivo de la deuda y variables macroeconómicas. El estudio de la dinámica de dichos indicadores nos permite analizar qué relaciones se dan entre estas variables en el tiempo. Los indicadores básicos han sido complementados con combinaciones de variables macroeconómicas con la finalidad de visualizar las vulnerabilidades desde otras perspectivas. Algunos de los indicadores que son frecuentemente utilizados de manera transversal con los ya mencionados son los siguientes:

- **Deuda externa / Exportaciones**

  Esta relación mide el nivel de deuda externa como proporción de las exportaciones de bienes y servicios. Muestra el nivel de carga sobre las exportaciones o bien sobre la capacidad de generar divisas. Esta razón debe acompañarse del servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones, relación que compara las erogaciones no productivas con el nivel de captación de divisas.

- **Reservas internacionales netas / Deuda externa**

  Esta relación indica el número de veces que superan los pasivos externos al saldo de divisas. Esta razón usualmente se acompaña de la deuda externa como porcentaje de ritmo de acumulación de reservas, en cuyo caso se interpreta como los años necesarios para que a un mismo ritmo de acumulación se logre liquidar la deuda externa actual.

- **Amortización / Desembolsos por concepto de deuda externa**

  Esta relación mide el nivel de amortización de deuda como proporción del pago de la deuda externa. Este indicador, entendiéndose como una razón rotatoria o *revolving ratio*, sugiere cuándo un país se encuentra refinanciando su deuda con nuevas

emisiones. Si esta razón es superior a 100, entonces la deuda no se refinancia con nueva deuda.

No existe un consenso en los distintos organismos internacionales para establecer los niveles mínimos que estos indicadores deben tener. La siguiente tabla muestra los niveles mínimos sugeridos para países emergentes, ofrecidos por dos organismos internacionales distintos.

Niveles mínimos sugeridos

Indicador de vulnerabilidad	*Debt Relief International**	Fondo Monetario Internacional**
Servicio de la deuda / ingreso	28% - 63%	25% - 35%
VP de la deuda / ingreso	88% - 127%	200% - 300%
Interés / ingreso	4.6% - 6.8%	7% - 10%
Deuda / PIB	20% - 25%	25% - 30%
Deuda / Ingreso	92% - 167%	90% - 150%

* *Debt Relief International*: "Aspectos Claves para el Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda" 2007.
** Fondo Monetario Internacional, Departamento de relaciones externas del FMI: Ficha Técnica "Indicadores de Vulnerabilidad", 30 de abril de 2003 y varios documentos de investigación.

3.- Indicadores de Sostenibilidad

Los indicadores de deuda pública nos dan una primera información acerca de su sostenibilidad. Estas razones son indicadores *ex-post*, es decir, presentan hechos confirmados. En contraste, existen indicadores *ex-ante*, que nos dotan de información sobre la magnitud del ajuste fiscal. En la literatura especializada, se ha propuesto utilizar indicadores que busquen mantener la razón deuda respecto a PIB constante; sin embargo, uno de los problemas más graves es la discrecionalidad. Los niveles podrían ser demasiado altos o bajos, y estos indicadores no proporcionan criterio alguno para determinarlo. Por eso es necesario considerar estos indicadores en conjunto con las razones de deuda pública.

Diversos factores de política han promovido, en las últimas décadas, el diseño y la utilización de indicadores de sostenibilidad fiscal. El gran peso del servicio de la deuda en el presupuesto de algunos países, sumado a la operación de presiones seculares sobre el gasto, comenzaron a dificultar los ajustes fiscales basados exclusivamente en medidas discrecionales de política, con lo que la deuda pública y el pago de intereses asociado comenzaron a constituirse en un problema estructural en países con persistentes déficits. En este marco, se ha hecho cada vez más patente la necesidad de contar con indicadores que permitan controlar la capacidad de los países para hacer frente a los compromisos que se adquieren a través del tiempo antes de que éstos se tornen insostenibles. Dado que las decisiones fiscales presentes imponen compromisos de largo plazo, los indicadores de sostenibilidad fiscal buscan dar cuenta de estos aspectos intertemporales de las finanzas públicas, apoyados en información disponible año a año. Mediante los balances fiscales, se establece la vinculación entre los agregados fiscales de un año y otro, y entre éstos y las variables de *stock*. La deuda pública neta representa así la acumulación de déficit fiscales pasados y los balances presupuestarios futuros incorporan, como gasto, el pago de intereses por la deuda pública resultante. Así, desequilibrios fiscales

sistemáticos se traducirán en presiones futuras de gasto en intereses, los que contribuirán, a su vez, a la acumulación de nueva deuda.

El desarrollo de indicadores de sostenibilidad se ha apoyado tradicionalmente, por tanto, en modelos que consideran explícitamente estas vinculaciones entre flujos y *stocks* fiscales. La relación intertemporal entre los balances fiscales, la deuda pública y el pago de intereses está dada por:

$$D_{t+1} = D_t(1 + r_t) + BP_t$$

donde D_t corresponde a la deuda pública en el período t, r_t es la tasa de interés de la deuda y BP_t es el balance fiscal primario.

A partir de esa relación, se desprende la condición básica de sostenibilidad, la que establece una relación de consistencia entre distintas variables de política, esto es, entre el crecimiento de la deuda, crecimiento del PIB y el déficit primario, dada cierta tasa de interés. Los estudios pioneros en este tema se basan en esta condición para proponer indicadores consistentes con los principios de sostenibilidad fiscal. A continuación se presentan los principales indicadores:

- **Indicador de consistencia tributaria**

  Uno de los estudios pioneros fue realizado por Blanchard (1990)[2], en cuyo documento propone un indicador de sostenibilidad que considera la consistencia de la política tributaria vigente, manteniendo la razón deuda a PIB constante. Este es el indicador de la brecha impositiva que mide la diferencia entre la carga tributaria existente y la carga tributaria "sostenible", y se expresa como:

$$t^*_n - t = \frac{\sum^{n} g}{n} + (r - q)d^* - t$$

  en donde t^*_n es la carga tributaria que estabiliza, en un periodo de n años, la razón deuda a PIB en el nivel d*, g es el gasto, r es la tasa de interés y q es la tasa de crecimiento del PIB.

[2] Blanchard, Oliver J., *op. cit*.

Así, este indicador señala el nivel de carga tributaria requerido para estabilizar la razón de deuda a PIB, dados un nivel de gasto, una senda de crecimiento del PIB y un saldo inicial de deuda. Si la relación es negativa, el indicador señala que la presión impositiva de la economía es demasiado baja para estabilizar la razón de deuda respecto a PIB.

Una manera alternativa de analizar la misma restricción en el tiempo –que no sesga la evaluación de instrumentos sólo en la política tributaria- es mediante el indicador de brecha primaria. Éste indica el balance primario requerido para estabilizar la razón deuda respecto a PIB, dadas las trayectorias proyectadas de la tasa de interés real y el PIB. Este indicador refleja, así, la diferencia entre el valor de los balances primarios futuros requeridos para estabilizar la razón deuda respecto a PIB y el balance primario inicial.

- **Indicador de Buiter**

Por otra parte, Buiter (1985)[3] propone un indicador que también supone calcular la brecha entre el balance primario sostenible y el balance primario efectivo, donde la condición de sostenibilidad está definida a partir de un concepto de patrimonio neto más amplio que el implícito en la razón deuda respecto a PIB. Así, el indicador de Buiter define esta brecha como:

$$b^* - b_t = (r - q)w_t - b_t$$

donde b* es la razón deuda respecto a PIB sostenible, b es la razón deuda respecto a PIB, w_t es el valor del patrimonio neto del gobierno como proporción del PIB, *r* es la tasa de interés y q es la tasa de crecimiento del producto.

Un valor positivo del indicador señala que el balance primario actual es demasiado bajo para estabilizar el valor del patrimonio neto respecto al PIB. Así, este indicador define como sostenible la política fiscal si ésta permite mantener constante el patrimonio

[3] Buiter, Willem H., (1985), *"A Guide to Public Sector Debt and Deficits"*, *Economic Policy, Vol. 1* (noviembre), págs. 13-79.

15

18

neto del gobierno en un sentido *ex-ante*. El uso práctico de este indicador, sin embargo, está limitado por importantes problemas metodológicos y de medición. Una adecuada medición del patrimonio neto del gobierno respecto al PIB debería incluir una serie de elementos de muy difícil cuantificación práctica. Entre los activos deberían incluirse no sólo los financieros y el capital real, sino también los de tierras y minerales, y el valor actual de los impuestos futuros (incluidas las contribuciones a la seguridad social), entre otros de aún más difícil cuantificación. Los pasivos, por su parte, deberían incluir no sólo la deuda pública directa, sino también tales como el valor actual del gasto futuro comprometido en seguridad social y otras prestaciones con habilitación automática, y el valor ajustado por riesgo de una serie de pasivos contingentes de difícil cuantificación.

- **Indicador de brecha primaria de corto plazo**

Un siguiente indicador comúnmente utilizado es el indicador de brecha primaria de corto plazo, el cual proporciona el nivel de saldo primario necesario para estabilizar la deuda como proporción del PIB:

$$BP^* - BP = (r_t - n_t)b - BP$$

donde BP* es el balance primario necesario para estabilizar la deuda, BP, es el balance primario prevaleciente, r es la tasa de interés real tendencial, n es la tasa de crecimiento de la población y b es la razón deuda respecto a PIB.

Si el balance primario permanente es superior al balance primario actual, la brecha primaria es positiva. Eso significa que la política fiscal no es sostenible, ya que tiende a aumentar el nivel de la deuda con relación al PIB. En el caso contrario, donde el balance primario permanente es inferior al balance primario actual, la política fiscal tiende a disminuir el nivel de la deuda con respecto al PIB.

- **Déficit primario macro-ajustado**

  Indicador propuesto por Talvi y Végh (2000)[4]. La motivación de este indicador es la gran volatilidad de las variables macroeconómicas que hace que el déficit, en un momento dado, pueda diferir del que se daría en condiciones macroeconómicas normales. Los autores proponen calcular el balance primario ajustado por movimientos en variables macro, es decir, estiman una especie de valor potencial de largo plazo. La idea fundamental de este indicador es comparar el balance macro-ajustado con el valor que resulta de considerar los intereses que se están devengando efectivamente en un momento dado, junto con el nivel de la deuda y la tasa de crecimiento del país que imperan en ese momento. El indicador se define como:

$$I_t^M = \frac{(r-g)}{1+g} b_{t-1} + d_t^M$$

  donde r es la tasa de interés real para el análisis, g es el crecimiento real en el año de análisis y d_t^M es el balance primario macro-ajustado. El inconveniente de este indicador reside en la necesidad de establecer qué es una "condición normal de economía".

- **Indicador de posición fiscal sostenible**

  En un trabajo reciente, Croce y Juan-Ramón (2003)[5] presentan un indicador de sostenibilidad fiscal que permite complementar el análisis asociado a indicadores de sostenibilidad tradicionales con una metodología histórica que evalúa explícitamente la reacción de la autoridad fiscal ante cambios en las variables que

[4] Talvi, E. y C. Vègh, (2000), *"The Fiscal Policy Sustainability: a Basic Framework, How to Solve a Puzzle?: New Sustainability Indicators"*, (Washington, D.C.), Banco Interamericano de Desarrollo.
[5] Croce, E. y V.H. Juan-Ramón, (2003), *"Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison" IMF Working Paper 03/145*, (Washington, D.C.), Fondo Monetario Internacional.

determinan la sostenibilidad de la deuda en el tiempo, entregando así información complementaria sobre el comportamiento de la autoridad fiscal. Para esto, se construye un indicador de sostenibilidad: el indicador de posición fiscal sostenible (PFS), que incorpora explícitamente una función de reacción de la autoridad fiscal, y cuya variación en el tiempo permite evaluar cómo y cuánto la política fiscal ha reaccionado en el tiempo ante cambios en las condiciones que definen su sostenibilidad de largo plazo. La función de reacción de la autoridad fiscal se define como la razón entre la brecha de balance primario efectivo respecto al balance primario sostenible (o meta) y la brecha entre la razón deuda respecto a PIB del periodo anterior, respecto a la razón deuda respecto a PIB sostenible (meta). Si se analiza estáticamente, esta relación es complementaria a los indicadores ya discutidos e indica de qué manera las políticas tributaria y de gasto (que definen el balance primario) se orientan a generar la convergencia de la razón deuda respecto a PIB hacia el nivel definido *ex-ante* como sostenible (meta). Si se interpreta dinámicamente, esta razón nos indica cómo ha reaccionado la autoridad fiscal de un año a otro, mediante innovaciones en sus políticas de gasto o tributarias, ante variaciones en la brecha existente entre el nivel de endeudamiento efectivo y el nivel sostenible.

Para captar el efecto que tienen variaciones en las condiciones macroeconómicas de largo plazo sobre el nivel de balance primario requerido para estabilizar la razón deuda respecto a PIB, la función de reacción se compara con la evolución de las condiciones que definen la estabilidad de la razón deuda respecto a PIB en el largo plazo, es decir, la relación entre la tasa de interés de largo plazo y la tasa de crecimiento de largo plazo del PIB. Así, a mayor tasa de interés de largo plazo con relación a la tasa de crecimiento del PIB, mayor será el superávit primario requerido para estabilizar la razón deuda respecto a PIB en el tiempo e inversamente. El indicador propuesto, por tanto, se expresa como:

$$I_t^{PFS} = (\beta_t - \lambda_t) = \frac{1 + r_t}{1 + g_t} - \frac{BP_t - BP^*}{b_{t-1} - b^*}$$

donde β es la relación entre la tasa de interés real (r) y la tasa de crecimiento del PIB (g) y λ es la función de reacción de la política fiscal, definida como la razón entre la brecha del balance primario efectivo (BP) respecto al balance primario sostenible o meta (BP*), y la brecha existente entre la razón deuda a PIB del período pasado (b) respecto a la deuda a PIB sostenible o meta (b*). Así, si la razón de deuda a PIB del período anterior es mayor que la meta, se convergerá a b* si y sólo si

$$| \beta_t - \lambda_t | < 1.$$

Por tanto, en términos estáticos un valor del indicador mayor o igual a 1 evidencia que la autoridad fiscal mantiene una política fiscal inconsistente con la convergencia de la razón deuda a PIB a niveles sostenibles, y un valor del indicador menor que 1 indica que la posición fiscal es consistente con las condiciones requeridas para asegurar sostenibilidad. Dinámicamente, aunque el PFS puede variar de un periodo a otro debido a cambios de alguna o varias de las variables que intervienen en la determinación de sostenibilidad (tasa de crecimiento, tasa de interés, saldo de deuda), la evaluación del mismo asume que éstas son exógenas para la autoridad fiscal y su única posibilidad de adecuar la posición fiscal es mediante alteraciones en la brecha de balance primario.

- **Indicador del descalce de monedas**

Indicador propuesto por Calvo, Izquierdo y Talvi (2003)[6]. Se parte del hecho de que la volatilidad de las variables de flujos de capital es más alta que la de las variables macroeconómicas. Por esta razón, un elemento crucial para la sostenibilidad de la deuda es su composición comparada con la composición de la producción industrial (bienes comerciables y no comerciables). Este indicador compara la proporción de la deuda externa sobre la interna con la proporción de bienes comerciables sobre los no comerciables en la economía:

$$b = \frac{B + eB^*}{y + ey^*} \quad (a)$$

donde b es la razón deuda respecto a PIB, B es la deuda en términos de bienes no comerciables, e es el tipo de cambio real, B* es la deuda en términos de bienes comerciables, *y* el PIB de bienes no comerciables y *y** el PIB de bienes comerciables.

Un caso particularmente relevante para el uso de este indicador ocurre cuando:

$$\frac{B/eB^*}{y/ey^*} = 1 \quad (b),$$

lo cual se da si la composición de la deuda y la producción son perfectamente consistentes. Cuando esta condición existe, entonces las variaciones en el tipo de cambio no tienen efectos en la sostenibilidad fiscal manteniendo la razón deuda respecto a PIB constante. En cambio, si en lugar de 1 el valor es más próximo a

[6] Calvo, G.A., A. Izquierdo y E. Talvi, (2003), *"Sudden Stops, the Real Exchange Rate, and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons", NBER Working Paper, No. 9828, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.*

0, entonces se advierte un alto grado de sensibilidad de la posición fiscal a variaciones en el tipo de cambio real. De esta forma, para estimar el indicador (a) es necesario determinar (b) y por tal motivo el indicador a estimar es:

$$\frac{B/_{eB^*}}{y/_{ey^*}} = I \quad (0 \leq I \leq 1)$$

Indicadores de sostenibilidad fiscal con restricciones de largo plazo

La sostenibilidad de la deuda es un tema prioritario en las discusiones de política económica. Sin embargo, los indicadores de deuda y los de sostenibilidad fiscal fallan al no representar restricciones presupuestarias en el largo plazo. Es decir, si bien los indicadores de sostenibilidad fiscal ya mencionados son útiles para estudiar en prospectiva el comportamiento de ciertas variables, no permiten hacer estimaciones con restricciones que en el mediano y largo plazo aparecerán, como son los pasivos contingentes ya pactados o futuros pagos de intereses, entre otros. Para tratar de cubrir estos posibles eventos, Bagnai (2003)[7] presenta dos indicadores, congruentes con estas restricciones, para la sostenibilidad de la deuda.

El primer indicador explorado por Bagnai considera que, en el mediano y largo plazo, las generaciones de un país actuarán como fuente de financiamiento del gobierno por el lado de la deuda (mercado financiero) y por el pago de impuestos (macroeconómico). El objetivo de estas consideraciones es mantener la relación deuda respecto a PIB (*B/y*) estable en el tiempo. La estabilidad fiscal dinámica se alcanza sólo cuando se cumplen dos condiciones:

$$\frac{B}{y} < \tilde{b} = k\left[\frac{\varepsilon\,(1+n)\,\tau}{1-\tau}\right] - \{n - r\,(1-\tau)\}\Phi \qquad (a)$$

[7] Bagnai, Alberto, *"Keynesian and Neoclassical Fiscal Sustainability Indicators, with Applications to EMU Member Countries"*, Universidad de Roma, Departamento de Economía Pública.

$$\Phi \equiv 1 - \eta\,(1 - s) + \left[\frac{\varepsilon\,(1+n)}{r\,(1-\tau)} - \frac{s\delta\,(1+\varphi)}{\varphi}\right] < 0 \quad (b)$$

donde n es la tasa de crecimiento de la población, τ es el impuesto al ingreso, s es la proporción del ingreso que se ahorra, r es la tasa de interés real, δ es la elasticidad del ahorro a la tasa de interés, ε es la elasticidad de las inversiones a la tasa de interés, η es la elasticidad del consumo al ingreso, k es la relación capital a PIB y φ es la elasticidad del producto al capital físico, que significa el grado de respuesta de la producción ante cambios en el acervo de la infraestructura del país. Si la deuda excede el nivel $\tilde{b}$, el sistema económico es dinámicamente insostenible y la deuda responderá a cualquier choque exógeno adquiriendo una trayectoria explosiva.

Por otra parte, siguiendo el indicador de Buiter se observa que, al introducir restricciones intertemporales, la estabilidad del equilibrio depende de las reglas de política fiscal y monetaria. Cuando un coeficiente de monetización es cero y el gasto público varía de manera endógena con el robustecimiento de la deuda, entonces la condición necesaria para el equilibrio dinámico es la siguiente:

$$\tau - r\,(1-\tau)\,w + \alpha\,(1-\tau) + \frac{L}{L_1\,y}\left[B + y\,\frac{\alpha}{r}\right] > 0 \quad (a)$$

donde y es el PIB, α es la proporción del ingreso por capital del ingreso total, L representa los billetes y monedas en circulación, L_1 es la primera derivada de la variable anterior respecto a la tasa de interés real y w es la riqueza como proporción del PIB. Esta expresión, a su vez, depende del saldo de deuda pública en términos reales B y que puede ser expresada de la siguiente manera:

$$\frac{B}{y} < b^* \equiv -\left(\frac{\left[\frac{\tau}{1-\tau} - rw + \alpha\right]\psi + \alpha}{r}\right) \quad (b)$$

donde la elasticidad de la demanda de dinero a la tasa de interés.

$$\psi = (1 - \tau) L_1 r \,/_L < 0.$$

La condición (*b*) es directamente proporcional al valor absoluto de Ψ, característica resultante del efecto expulsión o desplazamiento (*crowding-out*) representado por el modelo. Esto es, cuando una política fiscal expansiva es financiada por medio de déficit, la tasa de interés necesita subir para inducir al agente económico a que reasigne su portafolio de equilibrio hacia la nueva deuda. Mientras mayor sea la respuesta de la demanda de dinero a la tasa de interés, medida por ψ, menor será el incremento que la tasa de interés requiere para reestablecer el equilibrio en los portafolios de los agentes del sector privado.

4.- Indicadores Financieros de la Deuda

Existen distintos tipos de riesgos, los cuales pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Riesgo de mercado

  Se entiende como riesgo de mercado la pérdida que puede sufrir un inversionista debido a movimientos en los precios que se registran en el mercado o en los llamados factores de riesgo, como son las tasas de interés, los tipos de cambio, etc. También se puede definir formalmente como la posibilidad de que el valor presente neto de un portafolio se mueva adversamente ante cambios en las variables macroeconómicas que determinan el precio de los instrumentos que componen una cartera. Entre los indicadores más comunes del riesgo de mercado se encuentran:

  - Tasas de interés y curva de rendimiento

    El concepto de tasas de interés se utiliza comúnmente para describir el crecimiento de una ganancia potencial asociada a una cantidad de dinero. Éstas, son una medida de la ganancia para quien decide ahorrar. Los mercados de capitales proveen una mecánica eficiente para transferir capital entre agentes económicos. El prestamista recibe un interés por el uso temporal de su capital; por ello, la formación eficiente de las tasas de interés para diferentes plazos depende de la eficiencia del mercado de dinero. Un mercado más consolidado

representa para el gobierno la posibilidad de alcanzar mejores condiciones de financiamiento a cualquier plazo. Por esta razón, es necesario conocer las tasas de interés de cada tipo de valor y contar con una forma de compararlos por medio de una misma base. Cuando esto sucede, es posible obtener una estructura intertemporal de tasas de interés, capaz de mostrar de manera consistente las tasas de interés en diferentes plazos y periodos. Este último indicador es conocido como la curva de rendimiento. Ésta puede ser creciente o decreciente, y su pendiente puede ser explicada de tres maneras distintas como se muestra a continuación:

Posición y pendiente de la curva de rendimiento

Pendiente	Teoría de expectativas de mercado	Teoría de preferencias a la liquidez	Teoría de segmentación de mercados
Positiva	Se espera que las tasas de corto plazo aumenten	Premio positivo a la liquidez	Exceso de oferta respecto a la demanda en largos plazos
Negativa	Se espera que las tasas de corto plazo disminuyan	Premio negativo (castigo) a la liquidez	Exceso de oferta respecto a la demanda en cortos plazos
Horizontal	Se espera que las tasas de corto plazo permanezcan iguales	No hay premio por liquidez	Equilibrio entre oferta y demanda en todos los plazos
Jorobada	Se espera que las tasas de corto plazo aumenten y después disminuyan	Premio positivo a la liquidez seguido de premio negativo a la liquidez	Exceso de oferta respecto a la demanda en plazos intermedios

- Duración y vencimiento promedio ponderado

Estos estadísticos son medidas del tiempo promedio en que el emisor deberá hacer frente al servicio de su deuda. El plazo de vencimiento promedio ponderado tiene un uso limitado ya que sólo considera las fechas de pago del principal, mientras que la duración también toma en cuenta las fechas de pago

de los intereses. La duración se obtiene calculando la vida media del bono en términos de pagos (cupones y principal), ponderando cada uno de los plazos asociados a dichos flujos con sus respectivos montos a valor presente. Como norma, cuanto mayor sea la duración de un bono, menor será el riesgo asociado, pues en promedio menores proporciones de la deuda del gobierno serán ajustadas al nuevo nivel de las tasas de interés.

- Duración modificada

  Se utiliza como una medida de riesgo de los bonos indicándonos el impacto en el precio de éstos como consecuencia de variaciones de las tasas de interés. Si la duración modificada de un portafolio es de 0.40, indicaría que ante una variación en las tasas de interés de un 1% el valor del portafolio disminuiría aproximadamente en un 0.40%.

- Desviación estándar

  La desviación estándar nos indica cuánto se aleja, en promedio, un conjunto de datos de su valor medio. Por ejemplo, si un bono tiene un rendimiento de un 1.72% y su desviación estándar es de 0.23%, en promedio su rendimiento podría variar entre 1.49% y 1.95%.

- Rendimiento ajustado por Riesgo (RaR)

  Es una medida de análisis cuantitativo que indica cómo la reducción esperada de una tasa de interés asociada a una emisión, podría cubrir la pérdida esperada por un incremento en la misma tasa. Este indicador muestra el número de veces que las expectativas de pérdidas superan las ganancias esperadas. Por lo tanto, entre más bajo sea el indicador mejor

27

28

posición tendrá la cartera para enfrentar eventuales crisis que se presenten incrementando el costo financiero.

- Perfil de amortizaciones

  El perfil de amortizaciones muestra la distribución en el tiempo de los pagos de capital. Pueden usarse diversas estrategias para administrar el perfil de vencimientos, pero la idea principal es conformar una serie regular de amortizaciones con el fin de disminuir el riesgo de tener que refinanciar un monto importante de la deuda cuando las condiciones del mercado sean desfavorables.

- Costo en Riesgo (CaR)

  El CaR constituye una medida complementaria a la duración y el perfil de amortizaciones para la administración del riesgo de un portafolio de deuda. Este indicador permite evaluar las consecuencias en el costo de diferentes estrategias de emisión. El CaR cuantifica, con algún grado de significancia estadística, el nivel máximo que podría alcanzar el costo financiero. Su cálculo se basa en la distribución de costos asociados a diversos escenarios de las variables de riesgo consideradas.

• Riesgo crédito

El riesgo crédito está definido como la pérdida potencial que se registra con motivo del incumplimiento de una contraparte en una transacción financiera o de alguno de los términos y condiciones de la transacción. También se concibe como un deterioro en la calidad crediticia de la contraparte o en la garantía o colateral pactado originalmente.

Las variaciones negativas en el precio de los bonos pueden tener como explicación la incertidumbre que el emisor pudiera generar en el inversionista con relación a las posibilidades de pago. Un deterioro en esta percepción por parte de los mercados financieros indudablemente ocasionará que se deteriore el nivel de tasas de interés de los instrumentos del gobierno implicando un posible incremento en los costos de financiamiento.

- Credit Default Swap (CDS)

  Una importante innovación al respecto ha sido el desarrollo de los *Credit Default Swaps* (CDS). Un CDS provee un seguro contra el riesgo de quiebra de alguna entidad de referencia. En un contrato de un CDS, el vendedor de la protección está obligado a comprar el bono de referencia en su valor par en caso de que ocurra un evento crediticio. El comprador de la protección realiza pagos periódicos al vendedor durante la vigencia del contrato o hasta la ocurrencia de un evento crediticio, lo que ocurra primero. El pago periódico, expresado como porcentaje del nocional, se conoce como el CDS *spread* o la prima del CDS. El CDS *spread* representa un precio alternativo del riesgo crédito de la entidad de referencia.

  Los agentes financieros han encontrado en los CDS, no sólo la posibilidad de generar respaldos a los bonos y préstamos, además han resultado ser un buen indicador de la calidad crediticia, misma que es un atributo no observable de forma directa. En varios estudios que analizan esta relación, se ha encontrado que los cambios macroeconómicos causan que el nivel promedio de los CDS se modifique de manera anticipada. Esto implica que el comportamiento mostrado por los CDS, en particular cuando se avecina una crisis, será seguido por un movimiento similar, pero en el mercado de bonos.

- Riesgo de reputación

  El riesgo de reputación es el relativo a las pérdidas que podrían resultar como consecuencia de no poder concretar oportunidades de financiamiento debido a un desprestigio del emisor por faltar a pagos contratados o al deterioro en la posición fiscal. Si el mercado percibe que el gobierno es vulnerable, los agentes privados considerarán eventualmente cambiar su portafolio de inversión o exigirán una mayor prima de riesgo elevando el costo financiero del gobierno. La reputación de un país puede analizarse por medio de las calificaciones crediticias y los indicadores de riesgo país.

  - Calificaciones crediticias

    Esta variable representa la percepción que los agentes privados tienen de las posiciones de deuda de un país. La calidad crediticia puede ser analizada desde dos perspectivas. Por un lado, existen agencias calificadoras que, con base en ciertos criterios, asignan una calificación a la deuda. Una alta calificación resulta cuando el agente calificador no encuentra muchos indicios de una quiebra o de posibles faltantes de liquidez que eviten el pago regular de los compromisos. En cambio, una calificación baja representa una alta probabilidad de que no se puedan cubrir los compromisos ya contratados.

  - Indicadores de riesgo país

    El riesgo país es un índice que intenta medir el grado de riesgo que entraña un país para las inversiones extranjeras. Los inversores, al momento de realizar sus elecciones de dónde y cómo invertir, buscan maximizar sus ganancias, pero además tienen en cuenta el riesgo, esto es, la probabilidad de que las ganancias sean menores que lo esperado o que

existan pérdidas. En términos estadísticos, las ganancias se suelen medir usualmente por el rendimiento esperado, y el riesgo por la desviación estándar del rendimiento esperado. Debido a la gran cantidad de información disponible y al costo de obtenerla, a problemas de asimetrías de información, y principalmente a que es imposible adivinar el futuro, es difícil saber con exactitud cuál es el rendimiento esperado y la desviación estándar de una inversión.

Sin embargo, para disminuir el costo de obtener la información, aprovechando las economías de escala existentes en la búsqueda de información, se elaboran índices.

El índice de riesgo país es un indicador simplificado de la situación económica de un país, que utilizan los inversionistas internacionales como un elemento más cuando toman sus decisiones. El riesgo país es la sobretasa que paga un país por sus bonos con relación a la tasa que paga el Tesoro de Estados Unidos. Es decir, es la diferencia que existe entre el rendimiento de un título público emitido por el gobierno nacional y el de un título con características similares emitido por el Tesoro de los Estados Unidos.

Para los países escasamente desarrollados integrados al mercado financiero mundial, el riesgo país se ha convertido en una variable fundamental ya que, por un lado, es un indicador de la situación económica del país en cuestión y de las expectativas de las calificadoras de riesgo con respecto a la evolución de la economía en el futuro (en particular de la capacidad de pago de la deuda), por otro lado, el riesgo país mismo constituye una referencia del costo de endeudamiento que puede enfrentar el gobierno. Esto es fundamental y tiene dos fuertes implicaciones.

En primer lugar, entre más deteriorada esté la calificación de riesgo país, mayor será el costo de endeudamiento, y mientras mayor sea este costo, menor será la maniobrabilidad de la política económica y mayor el riesgo de incumplimiento, lo que a su vez elevará el mismo riesgo país.

En segundo lugar, un elevado riesgo país influirá en las decisiones de inversión, lo que determinará un menor flujo de fondos hacia el país y niveles mayores de tasas de interés. Es decir, que no sólo eleva el costo de endeudamiento del gobierno, sino que también eleva el costo de endeudamiento del sector privado, con efectos deprimentes sobre la inversión, el crecimiento y el nivel de empleo de los recursos humanos y físicos.

Si bien este indicador parece evaluar el desempeño de la deuda, el indicador de riesgo país por sí solo no es capaz de describir la dirección del ciclo económico.

Los analistas consideran usualmente que una baja en el riesgo país está asociada con una baja en el costo de endeudamiento del sector privado y con un aumento de la inversión, el crecimiento y el empleo. Este razonamiento se fundamenta en el modelo neoclásico bajo el supuesto de perfecta movilidad de recursos físicos, capitales financieros e información perfecta.

Empero, existen situaciones en las que puede mejorar la solvencia fiscal del gobierno (baja del riesgo país) y, al mismo tiempo, empeorar la productividad futura esperada por el sector privado. Este es el caso de un aumento de la carga fiscal para financiar el déficit improductivo del Estado, ya sea para financiar su funcionamiento, para financiar inversiones con menor productividad y escasa complementariedad con las inversiones del sector privado, o simplemente para afrontar el

costo del endeudamiento pasado. En este caso puede suceder que la baja en la tasa de interés consecuencia de la caída en el riesgo país, no compense la caída en la productividad.

Usualmente, estos indicadores son generados por agencias calificadoras; por ejemplo, el EMBI y el GBI, calculados por JP Morgan, representan los dos indicadores principales de riesgo país para economías emergentes. El primero considera los bonos externos y el segundo, los internos.

- Agencias calificadoras

Las agencias calificadoras son los medios para condensar mucha de la información disponible de un país y para especificar parámetros y niveles para los distintos indicadores analizados. De esta forma, las agencias calificadoras son empresas privadas dedicadas a la evaluación de un país –desde el punto de vista político, económico y social-, la cual da una calificación que sirve de instrumento para las decisiones de inversión y permite mitigar el riesgo que supone invertir en activos financieros de diversos prestatarios, los cuales pueden ser países, entidades estatales, estados, ciudades o empresas.

En otras palabras, lo que califican las agencias es la capacidad y el deseo de un emisor soberano para devolver la deuda emitida de manera periódica, tanto el principal como los intereses, lo cual sirve de guía a los inversionistas para la adecuada toma de decisiones en materia de inversión.

En las calificaciones, estas agencias enfatizan la probable postura de las políticas fiscales y monetarias, y los niveles y tendencias resultantes de los balances financieros generales del gobierno, el volumen de la deuda del sector público y la inflación. Estos indicadores fiscales y monetarios se evalúan

en el contexto de la estabilidad del proceso político y la estructura de la economía y del ingreso.

Sin embargo, las agencias consideran que las evaluaciones no se deben basar sólo en un análisis de indicadores y relaciones, tanto políticos como económicos, sino que debe referirse a la totalidad del país, incluyendo deudores del sector público y privado.

Lo anterior cobra relevancia ante la magnitud de la crisis global de 2008-2009, en la que los problemas generados en el sector financiero de los Estados Unidos de América impactaron a todas las economías del mundo, obligando a los gobiernos nacionales a tomar medidas para reducir los efectos adversos. El análisis fiscal no debe concentrarse en los *pasivos directos explícitos* del Estado, que incluyen los pagos de la deuda soberana, los gastos presupuestarios correspondientes al ejercicio en curso y los gastos a más largo plazo estipulados por la ley (tales como los sueldos y pensiones de los funcionarios públicos y, en algunos países, el sistema global de seguridad social).

Los criterios de clasificación que utilizan se basan en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, un país puede incumplir sus obligaciones por una deficiencia crónica de generación de divisas, que suele estar producida por razones de índole política y económica. En segundo lugar, un país puede no cumplir sus obligaciones de deuda internacionales por un problema de liquidez a corto plazo.

A esto se añade un análisis de los factores financieros externos que pueden limitar el acceso del gobierno a las divisas extranjeras necesarias para asegurar el servicio oportuno de sus obligaciones en moneda extranjera.

Como resultado, las calificaciones soberanas en moneda extranjera también evalúan la flexibilidad de la balanza de pagos del país y su posición de deuda externa y liquidez.

Finalmente, en las clasificaciones de riesgo de la deuda soberana, las agencias calificadoras plasman la percepción global de la condición financiera del país.

La información publicada por estas casas analistas representan señales a los inversionistas sobre la seguridad de pago de los documentos de deuda que adquieran de cierto país, teniendo efectos sobre el comportamiento de la demanda en el mercado de títulos de los países calificados. De este modo, al ser los mercados sensibles a la información presentada por estas agencias, se genera un alto incentivo a controlar todas las variables e indicadores que son utilizados para condensar la información crediticia.

5.- Consideración Final

Estos tres grandes grupos de indicadores: de vulnerabilidad, de sostenibilidad y financieros, nos permiten comprender el fenómeno de la deuda pública desde diferentes ángulos, con el objeto que los gobiernos puedan controlar y administrar, sobre sanas prácticas crediticias, la deuda pública.

Las EFS pueden jugar un papel activo en la promoción de la aplicación de las mejores prácticas crediticias y manejo de deuda, que incluyen el uso de los diversos tipos de indicadores analizados en este documento. También pueden promover que los gobiernos se enfoquen más en el monitoreo de la vulnerabilidad, y otorguen una alta prioridad a la administración del riesgo, la producción y la publicación de información financiera de calidad. No debe dejarse de lado la mejora de la regulación y supervisión en el sector de servicios financieros, acorde con los estándares internacionales. Lo anterior reducirá la vulnerabilidad de la deuda pública ante eventos que afectan al sector privado.

La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS

Comité de la Deuda Pública INTOSAI

Febrero de 2003

La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS

"Habrá otra crisis económica global. Su detonador será diferente, distinto el país donde surja, pero será una repetición de las anteriores."
George Muñoz, Overseas Private Investment Corporation

Indice

Resumen 5

Introducción.....7

A. Acceso fácil a los mercados de capital y mayores riesgos..... 8

B. Implicaciones que tienen las crisis financieras recientes para los administradores de la deuda.....12

i. Economías emergentes y en desarrollo..... 15
ii. Economías desarrolladas.. 17

C. Tareas potenciales para las EFS: Promover los buenos principios y prácticas..... 18

i. Tarea de las EFS: promover prácticas sanas para la administración de la deuda pública y el riesgo......19
ii. Tarea para las EFS: fomentar el mejoramiento de la información y la adopción de las mejores prácticas..... 22
iii. Tarea para las EFS: promover el establecimiento de un sistema apropiado de regulación y supervisión en el sector bancario 23

Conclusión.....26

Apéndice I –Crisis financieras recientes 30
La crisis financiera de 1994-1995 de México 30
La crisis del Sudeste Asiático de 1997.....32
La crisis Rusa de 1998 35

Apéndice II- Glosario de los riesgos financieros y operativos. 38
Riesgo de reestructuración (o refinanciamiento) 38
Riesgo de liquidez 39
Riesgos del mercado. 39
Riesgo crediticio.....41
Riesgo de operación..... 41

Apéndice III – La vigilancia del riesgo podría incluir indicadores de vulnerabilidad oportunos. 42
Introducción.....42

1. Función de los indicadores de vulnerabilidad.....43
Cuadro 1- Ejemplo de indicadores económicos tradicionales que no permitieron predecir las crisis inminentes en el Sudeste de Asia.....45

2. Ejemplos de indicadores de vulnerabilidad 46
Cuadro 2 - Ejemplo de indicadores de vulnerabilidad de la deuda y la liquidez 47

i. Indicadores de la deuda interna y externa.....48
ii. Indicadores de liquidez.....51

3. Ejemplos de indicadores para evaluar riesgos en el sector de servicios financieros.. 53
Cuadro 3- Ejemplos de indicadores de vulnerabilidad del sector financiero..... 54

Apéndice IV – Ejemplos de iniciativas que se han emprendido recientemente para mejorar la información 55

Bibliografía.....59

Resumen

En la actualidad los administradores de la deuda pública operan en entornos financieros muy sofisticados y complejos. Un mercado de capital global puede ofrecer muchas ventajas (como, por ejemplo, más facilidades para acceder a mayores fuentes de financiamiento con un menor costo, mercados de capital internos más eficientes y la posibilidad de controlar mejor los riesgos mediante el uso de nuevos instrumentos financieros). Sin embargo, las estrategias de la deuda pública pueden resultar peligrosamente vulnerables ante eventos imprevistos tales como un deterioro del balance del sector privado capaz de provocar crisis fiscales, financieras y económicas. Los desequilibrios económicos pueden repercutir en la deuda externa de un país a tal grado que la estrategia de la deuda pública se vuelva vulnerable, lo que a su vez puede afectar a la economía en su conjunto y deteriorar seriamente la situación financiera del gobierno. Ejemplos recientes han mostrado que en las economías emergentes los desequilibrios económicos se pueden convertir en crisis financieras, dificultades para manejar la deuda junto con sus respectivas consecuencias para el equilibrio presupuestal.

A fin de proteger la situación financiera de su gobierno, los administradores de la deuda pública necesitan establecer estrategias sólidas para su administración y prácticas sanas para manejar el riesgo. Es posible que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) quieran desempeñar un papel activo para proteger la situación financiera de los gobiernos mediante la promoción de sanas estrategias de deuda pública y prácticas de gestión de riesgos necesarias, políticas de divulgación de información y un régimen eficaz de regulación y supervisión para el sector bancario, de manera que puedan minimizarse los riesgos correspondientes a obligaciones futuras y a reclamaciones del sector público, así como las posibles obligaciones contingentes del sector privado. Los lectores deberán tomar en cuenta que las actividades propuestas deberán ubicarse dentro de la autoridad legal de las EFS. Asimismo, el ofrecer una guía no corresponde al trabajo de certificación financiera tradicional del auditor, por lo que las EFS no podrían ofrecer el mismo nivel de seguridad.

Específicamente, a través de las auditorías de desempeño de las prácticas de administración de deuda:

1. *Es posible que las EFS quieran desempeñar un papel activo para proteger la situación financiera de los gobiernos ayudando a que se establezcan prácticas de deuda pública sanas.*

2. *Las EFS podrían motivar a que los gobiernos se concentren más en supervisar la vulnerabilidad y den mayor prioridad a la administración del riesgo.*

Las EFS podrían incentivar la divulgación de datos y promover la necesidad de un marco de supervisión y regulación apropiado que deba adoptar el sector de servicios financieros. En consecuencia,

3. *Las EFS podrían invitar a los gobiernos para que generen mejor información financiera y publiquen datos importantes sobre la deuda con el fin de evaluar su exposición y vulnerabilidad financiera.*

Las EFS desean evaluar la forma en que los gobiernos realizan la liberación de la divulgación de datos. Finalmente, las EFS quieren motivar a su gobierno para que observe las iniciativas internacionales que tienen por objeto mejorar los requisitos de datos y de divulgación estadística.

4. *Es posible que las EFS deseen incentivar a los gobiernos para que los reguladores y los supervisores del sector de servicios financieros adopten prácticas que cumplan con las normas internacionales, en vista de que un sector de servicios financieros más robusto reducirá a su vez la vulnerabilidad de la deuda pública a los sucesos que afectan el balance del sector privado.*

Introducción

1. En este trabajo se examinan las tareas que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podrían desempeñar para reducir la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos y el riesgo de crisis financieras. Se considera que las EFS podrían promover la adopción de las mejores prácticas para la administración de la deuda, normas apropiadas para la divulgación de la información y regímenes para regular eficazmente los servicios financieros.

2. Las EFS no pueden intervenir directamente en el establecimiento de políticas de administración de deuda pública y para la divulgación de información y regímenes para regular el sector de servicios financieros. La capacidad de una EFS para influir en los administradores de la deuda pública dependerá de sus facultades, responsabilidades y credibilidad. No obstante, dentro de los límites de sus atribuciones legales, las EFS podrían promover que los responsables de establecer las políticas adoptaran prácticas sanas para la administración de la deuda y el riesgo. Como se verá más adelante, los administradores de la deuda operan en un mercado de capitales complejo que puede anular estrategias de deuda frágiles y poner en peligro la situación fiscal de un gobierno. Es posible que las EFS requieran incorporar enfoques nuevos e interdisciplinarios en sus métodos.

3. Mediante estas actividades, las EFS podrían desempeñar una actividad de apoyo para prevenir las crisis financieras y reducir la vulnerabilidad fiscal, especialmente en un contexto en el cual los líderes de la economía mundial han dado mucha prioridad a ambas necesidades. El comunicado final que emitieron los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales del G-20 que se reunieron en Montreal en octubre de 2000 revela claros compromisos en este sentido:

> “Atendiendo al consenso internacional que se está creando al respecto, acordamos establecer políticas para reducir la vulnerabilidad de los países ante las crisis financieras, mediante los mecanismos cambiarios apropiados, e incluyen un manejo prudente de los pasivos, la participación del sector privado en la prevención y solución de las crisis

financieras, y la adopción de códigos y normas en áreas fundamentales, como transparencia, divulgación de la información, integridad de los mercados y políticas del sector financiero.” (25 de octubre de 2000)

4. En la sección A, se explican las causas por las cuales se ha facilitado tanto el crédito y se examinan las consecuencias del endeudamiento masivo. En la sección B, se consideran las implicaciones que las recientes crisis financieras han tenido para la administración de la deuda. Una de las conclusiones es que políticas sanas para la administración de la deuda y el riesgo son un requisito para proteger la situación fiscal de los gobiernos. La sección C, es más preceptiva y se refiere a las tareas que podrían cumplir las EFS a fin de promover prácticas apropiadas para la administración de la deuda y el riesgo, la divulgación de la información y la supervisión del sector de servicios bancarios. Este trabajo se acompaña de cuatro apéndices. En el Apéndice I, se examina el origen de las crisis financieras que se registraron en México, el sudeste asiático y Rusia; los errores incurridos y las causas por las cuales la situación fiscal de los gobiernos se volvió vulnerable. El Apéndice II, se refiere a los riesgos que los administradores de la deuda pública necesitan detectar, vigilar y controlar. En el Apéndice III, se señala la utilidad que podrían tener los indicadores de vulnerabilidad para detectar deterioros de las condiciones económicas que eventualmente pudieran afectar la situación fiscal de los gobiernos. El conjunto propuesto de indicadores podría ser empleado por los administradores de la deuda para detectar deficiencias potenciales de las estrategias de deuda pública y deterioros en los balances del sector privado. Finalmente, en el Apéndice IV, se informa de iniciativas que se han emprendido recientemente para aumentar la transparencia y mejorar la información.

A. Acceso fácil a los mercados de capital y mayores riesgos

5. Muchos cambios en la oferta y la demanda de los mercados de capital nacionales e internacionales ocasionaron que la disponibilidad de capitales aumentara en la década de los años noventa. A la mayor contratación de deuda contribuyeron mercados internos más profundos, así como los avances en la tecnología de la información además de nuevos y

sofisticados instrumentos financieros. Otros factores que explican la expansión del crédito internacional, especialmente en favor de las economías emergentes y en desarrollo, son los siguientes: reducción de las tasas de interés internacionales, ante lo cual los inversionistas optaron por los mercados emergentes que ofrecían mayores rendimientos; una mejor calificación del crédito, como resultado de la reestructuración de la deuda externa; la desregulación y reformas estructurales macroeconómicas; la evidente estabilidad que propiciaron los regímenes de tipo de cambio fijo; la internacionalización de las instituciones financieras y el acceso a créditos bancarios sindicados. Todos estos factores condujeron a un incremento de los flujos de capital privado (que en su mayor parte consistían en préstamos a corto plazo denominados en moneda extranjera) hacia las economías emergentes y en desarrollo, porque ofrecían altos rendimientos con riesgos supuestamente bajos. De 1990 a 1997, China, Brasil, México, Tailandia e Indonesia captaron 50 por ciento del total de los flujos de capital privado (López-Mejía, 1999). En 1996, el total de la deuda contraída o garantizada por los gobiernos de economías emergentes y en desarrollo era de US$1.5 billones de dólares (equivalentes a 25 por ciento del PIB de esas economías y 300 por ciento de sus reservas internacionales) (Cassard, Folkerts-Landay, 1997).Ese volumen extraordinario de capital impulsó auges económicos y permitió financiar grandes déficit en cuenta corriente.

6. En esos países los administradores de la deuda se enfrentan a diferentes condiciones en relación con el mercado de capitales. Puesto que no existen mercados de capital líquidos y muy activos que puedan manejar instrumentos crediticios nacionales, muchos gobiernos no tienen más opción que emitir instrumentos de deuda denominados en moneda extranjera, aunque a menudo no están en posibilidad de cubrir debidamente los riesgos cambiarios o de tasas de interés.

7. En vista de que los gobiernos de economías desarrolladas tienen acceso a mercados de capital internos muy activos, por lo general limitan su contratación de deuda en moneda extranjera. Por ejemplo, Canadá, Dinamarca y Nueva Zelanda solamente contraen deuda en moneda extranjera para fines de sus reservas internacionales. En el caso de los gobiernos de economías desarrolladas, la sofisticación de los mercados

de capital nacionales y el acceso incondicional a los capitales reducen considerablemente los riesgos y la vulnerabilidad fiscal.

8. En muchos casos un mayor acceso a los capitales, a través de los mercados financieros internacionales, ha generado beneficios económicos como son: crecimiento, mejora del nivel de vida y reducción de la pobreza. La susceptibilidad de los mercados de capital puede conducir a la inestabilidad cuando se debilitan las condiciones económicas. Los grandes flujos de capital pueden ser afectados abruptamente. Como ha informado el Instituto de Finanzas Internacionales, los flujos de capital privado hacia las economías de mercados emergentes se elevaron a US$327 millardos de dólares en 1996, para descender a US$260 millardos en 1997 y a US$152 millardos en 1998 (Instituto de Finanzas Internacionales, 1998, p. 7). En el periodo 1996-97 salieron de Corea capitales privados por más de US$42 millardos de dólares (9 por ciento del PIB), mientras que Tailandia perdió US$25 millardos (15 por ciento del PIB) en el mismo período. En 1995 fueron retirados de México más de US$55 millardos (12 por ciento del PIB) (López-Mejía, cuadro 2).

9. Una administración inadecuada de la deuda y el riesgo (incluyendo el manejo de las reservas internacionales), información insuficiente y deficiencias en la supervisión del sector financiero son factores que pueden aumentar la vulnerabilidad fiscal de un gobierno y su sensibilidad a los desequilibrios económicos. Por ejemplo, grandes montos de deuda externa pública y privada, especialmente si se han contratado a corto plazo, en moneda extranjera y sin cobertura, pueden incrementar aún más el riesgo financiero de los gobiernos. Con frecuencia muchas economías emergentes y en desarrollo utilizan los flujos de capital que captan para financiar su crecimiento, grandes déficits en la cuenta corriente, gastos gubernamentales y una elevada deuda pública. Las crisis financieras recientes han demostrado que en ocasiones el financiamiento se obtiene en condiciones fiscales y monetarias precarias y con un sector bancario estructuralmente débil.

10. A pesar de esas debilidades, que les son comunes, las economías emergentes y en desarrollo pueden atraer capitales

porque a menudo operan con regímenes cambiarios de paridad fija. Estos regímenes dan a los inversionistas la impresión de que están transfiriendo al gobierno el riesgo de la volatilidad del tipo de cambio. Sin embargo, pueden volverse insostenibles y ser objeto de ataques especulativos si, por ejemplo, la política monetaria no muestra un fuerte compromiso con el control de la inflación, el sistema bancario es débil o las reservas internacionales se consideran insuficientes. Cuando sufren ataques especulativos, las economías con pasivos elevados en moneda extranjera, que operan con regímenes cambiarios de esa naturaleza, se pueden volver muy vulnerables. Los regímenes de paridad cambiaria fija suelen derrumbarse abruptamente, como sucedió en México, Tailandia y Rusia. En diciembre de 1994, a causa de los ataques contra el peso, que agotaron las reservas internacionales del banco central, el gobierno de México se vio obligado a abandonar el tipo de cambio fijo. En vista de que los capitales extranjeros estaban saliendo de México, el gobierno tuvo dificultades para refinanciar su deuda pública. Una situación similar ocurrió en Tailandia, que dio como resultado otra devaluación monetaria en la región. En Rusia la devaluación de la moneda se combinó con un serio desequilibrio fiscal lo cual empeoró la situación. El caso más reciente es Turquía, cuyo gobierno dejó de controlar la lira en febrero de 2001 ante los ataques de los especuladores.

11. Los gobiernos que operan con regímenes cambiarios de flotación y los acreedores tampoco están inmunes, puesto que la pérdida de confianza del mercado tiende a provocar la depreciación de la moneda nacional. Para defender la moneda, las autoridades monetarias intervienen generalmente utilizando las reservas de divisas y/o aumentando las tasas de interés. Por lo tanto, una crisis monetaria puede provocar un incremento de las tasas de interés nacionales. Independientemente del régimen cambiario, los gobiernos, especialmente aquellos con sectores público y privado que tienen pasivos externos elevados que no tienen coberturas apropiadas, pueden experimentar aumentos significativos en el costo del servicio de la deuda y dificultades para acceder a los mercados de capital internacionales (véase Calvo, 2000). El mercado financiero evaluará la idoneidad del régimen cambiario con base en su credibilidad. Mientras la política fiscal sea sostenible, el sistema bancario se regule y

supervise apropiadamente, la política monetaria sea creíble y se disponga de suficientes reservas internacionales, la vulnerabilidad ante grandes choques externos será mínima (véase Edwards, 2000a).

B. Implicaciones que tienen las crisis financieras recientes para los administradores de la deuda

12. En los últimos 25 años, han sido muchas las crisis financieras que han afectado la capacidad de los gobiernos de todo el mundo para pagar su deuda, lo cual ha conducido a dificultades presupuestarias y trastornos económicos. Esas crisis han tenido consecuencias negativas muy graves como son: menores tasas de crecimiento, mayor pobreza, inestabilidad política y disturbios sociales. Las recientes crisis financieras de México (1994-95), el sudeste asiático (1997) y Rusia (1998) provocaron una grave desestabilización económica, restricciones fiscales y problemas de liquidez tanto para los gobiernos de los países directamente afectados, como para otros gobiernos alrededor del mundo (véanse Casos 1, 2 y 3 en el Apéndice I). La aparente solidez de la situación fiscal de esos gobiernos resultó insuficiente cuando se enfrentaron a circunstancias adversas imprevistas. En Brasil y algunos países del sudeste de Asia, los gobiernos se vieron obligados a refinanciar deuda (de la cual una gran parte estaba contratada a corto plazo, en moneda extranjera y a tasas de interés bajas) a tasas de interés mucho mayores. Obligados a refinanciar deuda en condiciones económicas desfavorables (como tasas de interés más altas, monedas nacionales devaluadas, colapso del sector bancario y falta de acceso al crédito), la vulnerabilidad fiscal de esos gobiernos se incrementó significativamente. Por ejemplo, a mediados de 1999 el gobierno de Corea había gastado cerca de US$39 millardos de dólares para recapitalizar a las instituciones financieras en peligro y comprar cartera vencida. Los costos presupuestarios (es decir, los intereses pagados por los bonos que emitió el gobierno para financiar esa operación de rescate) ascendían a US$7 millardos de dólares (FMI, 1999, p.75). La recesión de tres años en Argentina provocó la crisis financiera más reciente. En virtud de que en 2006 vencerían instrumentos de deuda por más de US$50 millardos y esto generaría problemas de liquidez,

el gobierno anunció en mayo de 2001 que ofrecería un bono swap por US$66.7 millardos con vencimiento al 2031 a los tenedores de deuda pública denominada en pesos o en dólares con el fin de reducir las presiones de financiamiento. A la vez que facilita los pagos de la deuda, esta acción generará pagos más elevados del servicio de la deuda, debido a que Argentina tendrá que ofrecer mayores rendimientos sobre los instrumentos de deuda nuevos para compensar a los tenedores de bonos, el riesgo mayor al conservar los valores a largo plazo y por los costos de la operación. En fecha reciente hubo nerviosismo entre los inversionistas extranjeros por el riesgo potencial de una moratoria y el contagio que esto podría acarrear a los países cercanos.

13. La combinación de mercados de capital globales adversos al riesgo y vulnerabilidades nacionales puede crear dificultades a los administradores de la deuda pública. Los orígenes de las crisis variarán de un país a otro. Podrán consistir en desequilibrios macroeconómicos internos como son: políticas presupuestales insostenibles; un desempeño económico desfavorable, que reduzcan los ingreso del gobierno, políticas monetarias y cambiarias ineficaces que conduzcan a devaluaciones o desequilibrios entre los activos y los pasivos del sector privado que obliguen al gobierno a garantizar montos elevados de deuda. Las crisis también pueden ser exógenas. Factores externos, como un aumento de las tasas de interés internacionales que incremente los costos de la deuda pública, el descenso de los precios internacionales de mercancías que se traduzca en dificultades en la balanza de pagos, la devaluación de la moneda o el simple contagio de un país vecino, pueden influir para que la situación fiscal de un gobierno se vuelva vulnerable.

14. La calidad de las prácticas que se apliquen para la administración de la deuda pública influirá en la vulnerabilidad fiscal de un gobierno y en su sensibilidad a los choques. Si la estrategia de deuda pública de un gobierno no presta suficiente atención a los riesgos y costos y a las debilidades macroeconómicas y financieras potenciales, podría tener dificultades para cumplir las obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda. Los responsables de establecer las políticas deben dar especial

atención a la necesidad de mantener un delicado equilibrio entre la reducción de los costos del servicio de la deuda y la reducción de riesgos, como los de refinanciamiento y del mercado. Los administradores de la deuda deben identificar y recomendar políticas de deuda pública apropiadas para proteger el equilibrio fiscal del gobierno. Las estrategias que recomienden deberán basarse en prácticas apropiadas para manejar el riesgo. Por consiguiente, los administradores de la deuda deberán gestionar la deuda pública considerando la posibilidad de que ocurran ciertos sucesos y sus consecuencias y costos que puedan tener para la situación fiscal del gobierno. Los administradores de la deuda necesitan establecer estrategias viables que reduzcan los riesgos para la situación fiscal del gobierno.

15. Al establecer las estrategias de deuda pública, es conveniente que los administradores consideren los escenarios pesimistas posibles -situaciones que si ocurrieran, y si contaran con estrategias de deuda inadecuadas y frágiles, podrían generar daños a la situación fiscal del gobierno. Las condiciones económicas y la situación financiera de los activos y pasivos de la economía (los balances generales de los sectores público y privado, incluyendo sus pasivos contingentes) afectarán la situación fiscal de un gobierno y su capacidad para cumplir el servicio de su deuda. Por tanto, los administradores de la deuda pública no deberán efectuar una planeación aislada, en el supuesto de que la deuda de cuya administración son responsables, independiente de los choques económicos y los pasivos del sector privado.

16. Las condiciones políticas, económicas e institucionales influirán en la forma en que se administre la deuda pública y los administradores operarán de manera distinta de acuerdo con el riesgo y los costos a que se enfrenten. Por ejemplo, existe una relación inversa entre el tamaño de una economía y su vulnerabilidad. Las economías emergentes o en desarrollo menos diversificadas que tienen mercados financieros menos desarrollados y acceso limitado al capital internacional, serán más vulnerables y sensibles a los choques económicos, incluyendo el contagio de países vecinos. Los administradores de la deuda que operen en entornos adversos semejantes deben ser astutos.

i. Economías emergentes y en desarrollo

17. En vista de las implicaciones de las crisis financieras recientes y la complejidad de los mercados de capital, para los administradores de la deuda en las economías emergentes y en desarrollo podría ser conveniente emplear estrategias orientadas a reducir la vulnerabilidad fiscal. Por consiguiente, cuando se intente de equilibrar los costos y los riesgos, podría considerarse preferible que los administradores de la deuda se inclinaran por reducir los riesgos tanto como fuera posible. En el Apéndice II, se indican los riesgos que deben controlar los administradores de la deuda, tales como: el riesgo de refinanciamiento, el riesgo de liquidez y los riesgos del mercado (variaciones de los tipos de cambio y las tasas de interés).

18. Debe establecerse un equilibrio entre la reducción de riesgos y de costos; sin embargo, ambos son costosos. La deuda con vencimiento promedio a largo plazo reduce los riesgos, pero puede ser muy costosa si la curva de rendimientos es positiva. La deuda en moneda extranjera con vencimiento a corto plazo es atractiva desde el punto de vista del costo de su servicio, pero puede ser muy riesgosa y aumentar la vulnerabilidad fiscal del gobierno. Si se depende demasiado de valores a tasas de interés variables o instrumentos crediticios de corto plazo para reducir los costos, la vulnerabilidad podría aumentar, por el impacto que unas tasas de interés más elevadas podría tener en el costo del servicio de la deuda. La conservación de reservas internacionales bajas también podría afectar negativamente al gobierno, porque se incrementaría el riesgo de moratoria en caso de una crisis. En enero de 2000, el nuevo gobierno de Ucrania debía pagar US$3 millardos de dólares por concepto del servicio de la deuda y sólo disponía de US$1 millardo de dólares de reservas internacionales. Si se minimizan los costos del servicio de la deuda sin considerar debidamente el riesgo puede resultar más oneroso, si se toman en cuenta las consecuencias económicas que podrían tener embates imprevistos. En el caso de las economías emergentes y en desarrollo, puede ser preferible pagar más por concepto del servicio de la deuda para crear una estructura de deuda que proteja el equilibrio fiscal del gobierno.

19. Los administradores de la deuda pueden beneficiarse si consideran en sus planes los peores escenarios posibles, incluyendo el efecto que potenciales pasivos contingentes puedan tener en la situación financiera del gobierno. Una planeación pesimista será una garantía de que se ha establecido un margen (por ejemplo, en forma de reservas internacionales) para enfrentar sacudidas desfavorables y un perfil de vencimientos apropiado. Como se ha argumentado recientemente:

> "Debe controlarse toda su exposición, tanto de los riesgos que se reflejen en el balance general como de aquellos que no se incluyen en el mismo. Tanto las economías emergentes como las desarrolladas han comprobado que una banca insolvente y/o redes de protección bancaria mal diseñadas pueden ocasionar grandes costos al sector público y un súbito deterioro de la situación financiera del propio gobierno. Otras garantías soberanas de deuda privada pueden tener un efecto similar. Es por ello que para la administración de la deuda soberana necesitan considerarse los pasivos contingentes del gobierno." (Geithner, 1999)

20. Otra estrategia que los administradores de la deuda pública podrían considerar, sería recurrir a los mercados de capital interno en mayor medida. La obtención de financiamiento en los mercados externos mediante instrumentos de deuda denominados en moneda extranjera y sin coberturas podría resultar inadecuado dados los riesgos y sus posibles consecuencias. Si la moneda nacional se deprecia, los instrumentos crediticios en moneda extranjera sin cobertura pueden incrementar significativamente los pasivos del gobierno y su vulnerabilidad (como el riesgo de moratoria) a medida que la deuda vence y se reestructura. Por tanto, una estrategia de deuda que podría considerarse como apropiada, porque reduce el costo del servicio de la deuda, resultaría una decisión errónea cuando se han deteriorado las condiciones del mercado. Si los mercados de capital internos son limitados y no se tiene acceso a financiamiento masivo en divisas extranjeras, dentro de lo posible y para controlar el riesgo cambiario, los administradores

de la deuda tendrían que suscribir instrumentos derivados para mitigar las fluctuaciones cambiarias. Sin embargo, y dada la naturaleza y complejidad de los instrumentos derivados, deben tomar en consideración que un programa de reducción del riesgo que no haya sido diseñado correctamente puede tener un efecto negativo y aumentar aún más la exposición al riesgo.

21. Adicionalmente, y tomando en cuenta el papel dominante del gobierno como emisor en el mercado interno de estas economías, los administradores de la deuda deberán tomar en cuenta la forma en que el estado se relaciona con el mercado y tener cuidado de comportamientos oportunistas.

ii. Economías desarrolladas

22. En el caso de las economías desarrolladas que tienen un mercado de capital interno eficaz, con acceso ilimitado a los mercados de capitales internacionales y condiciones macroeconómicas estables, las estrategias de la deuda están sujetas a menos presiones y no tienen posibilidades de fracasar, a menos que ocurran condiciones anormales extraordinarias en el mercado. En un informe sobre la administración de la deuda de abril de 2000, la Oficina del Auditor de Canadá señalaba que, a pesar de que su situación fiscal mejoraba rápidamente, el gobierno canadiense había decidido incrementar la porción de su deuda a tasa fija. Al mismo tiempo, el gobierno había aumentado sustancialmente sus reservas internacionales. En ese informe se concluía que el gobierno debía revisar la estructura de su deuda para asegurarse de que siguiera siendo válida a la luz de las nuevas condiciones fiscales, económicas y políticas. De manera similar, un Comité Asesor de la Deuda de la Tesorería de los Estados Unidos argumentaba en febrero de 2000 que, en el contexto de una deuda que tendía a descender, no parecía razonable que se ampliara el plazo promedio de su vencimiento. Por tanto, recomendaba reducir ese plazo a medida que la deuda se amortizara. Los responsables de establecer las políticas no deben recomendar una estructura de deuda pública que aumente innecesariamente la estabilidad a costa de mayores costos por el servicio de la deuda.

C. Tareas potenciales para las EFS: Promover los buenos principios y prácticas

23. Con los recientes acontecimientos y la globalización de los mercados de capital, ha aumentado la necesidad de aplicar prácticas sanas para la administración de la deuda pública y sus riesgos, con objeto de proteger mejor la situación presupuestal de los gobiernos. A fin de contribuir activamente a proteger la situación financiera de los gobiernos, las EFS podrían promover estrategias de deuda sólidas y prácticas idóneas para el manejo del riesgo, políticas en materia de transparencia y regímenes eficaces para la supervisión y regulación del sector bancario, con el propósito de reducir los riesgos asociados tanto con las futuras obligaciones y derechos del sector público como con las obligaciones y derechos contingentes que deriven de su relación con el sector privado. Las EFS deberán actuar en el ámbito de sus facultades legales para desempeñar estas funciones. Adicionalmente, la función de orientar es diferente del trabajo tradicional de certificación financiera del auditor, en consecuencia, las EFS no estarán en posibilidad de ofrecer el mismo nivel de seguridad.

24. Más específicamente, mediante la revisión de las prácticas empleadas para la administración de la deuda:

1. Las EFS podrían contribuir activamente a proteger la situación financiera de los gobiernos en la medida en que ayuden a asegurar que se establezcan prácticas sanas y sólidas para la administración de la deuda pública.

2. Las EFS podrían estimular a los gobiernos para que prestaran mayor atención a la vigilancia de su vulnerabilidad y dar gran prioridad a la administración del riesgo.

Asimismo, las EFS podrían fomentar la divulgación de la información y promover la necesidad de adoptar un sistema apropiado para regular y supervisar al sector de servicios financieros. Por tanto,

3. Las EFS podrían estimular a los gobiernos para que mejoren su información financiera y publiquen información esencial sobre su deuda que permita evaluar su vulnerabilidad financiera y su riesgo. Las EFS podrían evaluar el desempeño

de los gobiernos en lo que se refiere a la presentación de su información. Finalmente, las EFS podrían recomendar a los gobiernos que se apeguen a las iniciativas internacionales orientadas a mejorar la información estadística y la calidad de la información en general.

4. Las EFS podrían estimular a los gobiernos para que se aseguren que los responsables de regular y supervisar al sector de servicios financieros adopten prácticas acordes con las normas internacionales, en virtud de que con un sector financiero sólido se reducirá la vulnerabilidad de la deuda pública ante eventos que puedan afectar la situación financiera del sector privado.

i. Tarea de las EFS: promover prácticas sanas para la administración de la deuda pública y el riesgo

25. Mediante auditorías financieras y de desempeño, las EFS podrían promover la adopción de estrategias de deuda pública sanas y sólidas, así como prácticas apropiadas para el manejo del riesgo. La estrategia de la administración de la deuda que se recomendó a los funcionarios tendría que basarse en un delicado equilibrio entre los costos y los beneficios, y establecerse mediante técnicas prospectivas de análisis de riesgo. Las estrategias y prácticas sanas no sólo pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad fiscal, sino que a la larga tienden a reducir los gastos por concepto de intereses, lo cual puede tener un efecto positivo en la sustentabilidad de la deuda. Las estrategias de deuda apropiadas también pueden incrementar la eficacia de los mercados de capital (por ejemplo, con una mayor liquidez se reducirían las diferencias entre las tasas de interés).

26. Para ayudar a que los gobiernos y las autoridades responsables de administrar su deuda establezcan estrategias sanas y sólidas, en la actualidad el FMI y el Banco Mundial están desarrollando directrices a fin de establecer prácticas apropiadas para la administración de la deuda y la liquidez de los gobiernos. Ambas organizaciones están cooperando para diseñar principios generales con objeto de ayudar a que los gobiernos mejoren sus políticas de deuda y reduzcan su vulnerabilidad fiscal (véase FMI, 2001a). La propuesta no se basa en un enfoque aplicable en todos los casos. Es un compendio de prácticas para

la administración de la deuda pública que se han acordado con base en el consenso que existe respecto a las prácticas que se consideran prudentes y deseables en la materia, como es el establecimiento de objetivos claros para la administración de la deuda; la separación y coordinación de la administración de la deuda y la política monetaria; límites para el crecimiento de la deuda; delegación de facultades; transparencia y rendición de cuentas claras; y la implantación de estándares relativos a la estructura monetaria, duración y vencimiento, etc. Las EFS podrían recomendar a sus gobiernos que consideraran la conveniencia de adoptar las mejores prácticas para la administración de su deuda, como las directrices que se están desarrollando al respecto.

27. Las EFS también podrían promover prácticas para asegurarse de que las autoridades fiscales fueran conscientes del impacto que pueden tener los desequilibrios económicos en la situación financiera del gobierno y el costo de la deuda pública.

28. Las EFS también podrían recomendar a los administradores de la deuda que dieran mayor prioridad a la adopción de prácticas apropiadas para el manejo del riesgo. La deuda del gobierno es con frecuencia la cartera más grande del país y puede generar riesgos sustanciales para el balance general de su economía y la estabilidad de sus finanzas. Los administradores de la deuda pública deben ser capaces de detectar, evaluar y controlar los riesgos. Los administradores de la deuda deben mantenerse alerta para advertir el deterioro de los fundamentos de la economía y, en su caso, revisar las estrategias de la deuda. Para dar seguimiento a los signos de deterioro de las condiciones del mercado podrían emplearse indicadores de vulnerabilidad. En el Apéndice III, se examina con detalle la utilidad de esos indicadores.

29. Los administradores de la deuda deben tomar en cuenta tanto el entorno de la deuda pública en que operan como el entorno de la economía en general. En un entorno en el cual los gobiernos están expuestos al contagio y a grandes embates externos, y considerando el impacto que la deuda pública puede tener en la economía en general, la administración del riesgo cobra particular importancia. Ello implica considerar los riesgos económicos y financieros a que están expuestos el gobierno

y otros sectores de la economía (como, por ejemplo, un desequilibrio entre los activos y pasivos del sector bancario). Por consiguiente, los administradores de la deuda pública podrían adoptar estrategias para reducir tanto los costos como los riesgos y las posibles consecuencias de los riesgos. Para medir las consecuencias de los desequilibrios financieros y vigilar los riesgos, los administradores de la deuda pueden emplear las técnicas prospectivas que se utilizan para el manejo del riesgo. Las pruebas de presión son una herramienta esencial para simular el grado de solidez que tendrá la estrategia de deuda de un gobierno en condiciones desfavorables del mercado; deben emplearse para probar escenarios extremos, pero posibles. También puede analizarse el efecto que tendrían en la administración de la deuda otros sucesos como pérdidas de las reservas internacionales a causa de variaciones cambiarias, salida de capitales como resultado del colapso del sistema bancario o una estructura de vencimientos distinta. Costo a Riesgo (CaR) es una importante herramienta financiera que permite medir la variabilidad del costo del servicio de la deuda en un intervalo de confianza determinado. El resultado es la probabilidad de que el costo de la deuda no exceda de cierto umbral en un año determinado. Cuando son manejados en forma apropiada, los derivados financieros de tasas de interés y swaps en divisas cruzadas son herramientas de administración de riesgos que pueden reducir toda la exposición al riesgo. Se trata de instrumentos financieros complejos que pueden aumentar el riesgo cuando los manejan sistemas gubernamentales inadecuados (por ejemplo, límites de riesgos ineficaces). En conjunto, todas estas técnicas deberían permitir a los administradores de deuda pública identificar, supervisar y controlar los riesgos y establecer estrategias apropiadas. La correcta administración del riesgo debería proteger la situación financiera del gobierno.

30. Las estrategias apropiadas para la administración de la deuda y el riesgo son esenciales para proteger la situación fiscal del gobierno. Deterioros en las condiciones del mercado que no se manifiestan en la actualidad podrían mermar la soberanía de un gobierno y limitar la capacidad de sus políticas para responder a futuros retos. Las estrategias sólidas y una adecuada inistración del riesgo deben garantizar que las obligaciones

de deuda se manejen con propiedad y orden, y sin ejercer demasiada presión sobre la situación presupuestal del gobierno.

ii. Tarea para las EFS: fomentar el mejoramiento de la información y la adopción de las mejores prácticas

31. Las crisis financieras de Rusia, el sudeste de Asia y Brasil han mostrado las deficiencias con que se han evaluado, vigilado y controlado los riesgos. Ello ha obedecido en parte a la falta de información financiera y económica confiable. Los participantes en el mercado y quienes establecían las políticas tenían dificultades para evaluar la vulnerabilidad fiscal de las economías y sus gobiernos a causa de las limitaciones de la información. En palabras de Arthur Levitt: “Una economía global exige que los inversionistas tengan confianza en las cifras financieras con base en criterios globales”. Una mayor transparencia debe traducirse en un mejor funcionamiento del mercado de capitales.

32. La información apropiada, los informes financieros confiables y la transparencia, son requisitos fundamentales para la evaluación de la vulnerabilidad. El establecimiento de una administración de deuda y riesgos sana se facilitará si cuentan con datos de calidad sobre el gobierno y la economía en su conjunto. Por ejemplo, en ocasiones se emite información incorrecta sobre la cantidad de reservas internacionales que resultan ser inferiores a lo previsto (como fue el caso de Corea, Tailandia y Malasia). Varias de las iniciativas que han emprendido organizaciones internacionales como el FMI y los Bancos Internacionales deben conducir al establecimiento de nuevas normas para la divulgación de la información y los requisitos que debe cumplir (véase el Apéndice IV). Esas iniciativas también deben contribuir al logro de políticas macroeconómicas idóneas.

33. Una mayor transparencia y mejor información podrían conducir al mejoramiento de las estrategias para la administración de la deuda, menos vulnerabilidad fiscal y el fortalecimiento de los sistemas financieros internacionales. Si se dispusiera de la información necesaria para sustentar las decisiones en los sectores público y privado, funcionarían mejor los mercados financieros globales. Al contar con mejor información y datos

exactos, los inversionistas, los responsables de establecer las políticas, las autoridades reguladoras y los administradores de la deuda tendrían mayores elementos de juicio para evaluar la vulnerabilidad. También estarían en mayor posibilidad de evaluar los riesgos inherentes a los flujos de capital, las reservas internacionales, la deuda pública y la deuda externa (definida simplemente como el total de los pasivos de una economía con relación al resto del mundo - véase la nota 2 del Cuadro 2).

34. Con prácticas apropiadas para presentar la información financiera del sector público, mejoraría la rendición de cuentas de los gobiernos y se reduciría su vulnerabilidad fiscal. Por tanto, se considera que las EFS, dentro de los límites de sus atribuciones, deben practicar auditorías a fin de estimular a sus gobiernos para que generen informes creíbles, oportunos y confiables con relación a la deuda pública, así como otro tipo de datos económicos necesarios para evaluar la vulnerabilidad fiscal. Específicamente, las EFS desean recomendar a sus gobiernos que publiquen los principales indicadores relacionados con el tamaño de su deuda externa, la estructura de la deuda pública (vencimiento, plazo, proporción deuda fija-deuda variable y la composición de divisas), así como informes detallados sobre los bienes de las reservas internacionales (incluyendo el nivel de liquidez y la posición cambiaria) y los movimientos de capital. Las EFS podrían evaluar el desempeño de los gobiernos en lo que se refiere a divulgación y presentación de su información.

iii. Tarea para las EFS: promover el establecimiento de un sistema apropiado de regulación y supervisión en el sector bancario

35. El deterioro de las condiciones del sector de servicios financieros puede incrementar la vulnerabilidad fiscal del gobierno, especialmente en el caso de las economías emergentes y en desarrollo. En consecuencia, puede ser un factor importante de crisis financieras. Las instituciones del sector financiero son especialmente vulnerables porque con frecuencia operan con un apalancamiento excesivo, en ocasiones existe un desequilibrio entre sus activos y sus pasivos (incluyendo vencimientos en moneda extranjera), las prácticas para la administración del riesgo no siempre son adecuadas y es común la debilidad de los

sistemas de regulación y supervisión. Además, a causa de una peligrosa dinámica asociada con el principio “demasiado grande para quebrar” (es decir, la red de protección implícita donde no debe permitirse quebrar a las instituciones financieras), algunas veces se asumen riesgos excesivos.

36. En una economía en la que el sector empresarial que opera con un apalancamiento excesivo (como las grandes instituciones financieras) está en situación de quiebra, la posición financiera del gobierno puede registrar una enorme pérdida fiscal si se proporcionan redes de seguridad. Como señaló Standard & Poor’s: “ A menudo las crisis sistémicas constituyen una carga fiscal considerable; cuando los bancos quiebran, es frecuente que los gobiernos provean liquidez y garantías, asuman créditos incobrables e inyecten capital accionario”. (Standard & Poor’s, diciembre de 1997). Por otra parte:

> “El costo fiscal directo del apoyo financiero que se presta a un sistema bancario en crisis, al igual que su costo indirecto para la economía real, puede ser elevado. La magnitud de ambos costos se mide en función del nivel probable de la crisis sistémica (en el sector financiero) y del tamaño del sistema financiero con relación con la producción de un país.” (Standard & Poor’s, septiembre de 1998)

37. Como se ha informado, los costos del rescate han sido cuantiosos para el sector público.

> “Los costos en que ha incurrido el sector público para resolver las crisis bancarias en los países en desarrollo (entre 1980 y 1995) se han estimado en alrededor de US$250 millardos de dólares. En más de una docena de esas crisis bancarias, los costos del rescate para el sector público representaron 10 por ciento o más del PIB del país. Se espera que resulte enorme el costo de la recapitalización de los bancos en los países más afectados por la crisis financiera que sufre Asia y en relación con el PIB, del orden de 58 por ciento en Indonesia, 30 por ciento en Tailandia, 16 por ciento en Corea del Sur y 10 por ciento en Malasia.”(Goldstein 2000, p. 1)

38. Para reducir el riesgo de crisis financieras, las autoridades responsables de regular a la banca podrían establecer mecanismos eficaces para supervisar al sector de servicios financieros. Por ejemplo, un régimen fuerte y eficaz podría limitar la asunción de riesgos excesivos y favorecer prácticas administrativas apropiadas. Un régimen de supervisión eficaz también podría asegurar que los estados financieros del sector financiero fueran verdaderamente representativos. Por tanto, en el caso de las economías emergentes y en desarrollo, uno de los elementos de juicio más importantes para evaluar la vulnerabilidad fiscal del gobierno sería la calidad del sistema establecido para regular y supervisar al sector financiero y el efecto que el sector bancario pudiera tener en la deuda pública.

39. La degradación de la calidad de los activos en los balances generales y súbitas salidas de capital suelen tomar por sorpresa a los organismos de vigilancia. El rápido crecimiento de préstamos que se registraran en épocas de expansión del crédito fue excesivo para los recursos asignados a la supervisión de la banca. Las crisis recientes de México, el sudeste de Asia y Rusia pueden atribuirse a deficiencias en la supervisión del sector financiero, y no solamente a las relacionadas con la divulgación de información. Al respecto, conviene señalar que “los países que no sufrieron crisis en el este de Asia, Singapur, Hong Kong y Taiwán contaban con una supervisión firme y prudente.” (Mishkin, 2000, p. 9).

40. Muchas organizaciones, agencias y grupos de trabajo internacionales han estado desarrollando directrices, mejores prácticas y requisitos más estrictos en materia de información para mejorar la estabilidad financiera internacional. Por ejemplo, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, emitió en 1997, los Principios Esenciales de Basilea para una Banca Eficaz, cuya finalidad es servir como referencia básica para las autoridades encargadas de la supervisión que pueden servir de referencia en el ejercicio de supervisión de todas las instituciones financieras dentro del área de su competencia. En febrero de 1999, los Ministros de Finanzas del G-7 establecieron el Foro de Estabilidad Financiera para fortalecer la cooperación de los grupos internacionales que participan en la regulación y supervisión del sector financiero como son el FMI, el Banco Mundial, la Federación Internacional de Contadores y el Comité Internacional de Normas Contables.

Ese foro debe promover la estabilidad financiera internacional mediante el intercambio de información y la cooperación en materia de supervisión internacional. Ese mismo año, el FMI y el Banco Mundial introdujeron el Programa de Evaluación del Sector Financiero, el cual trata de identificar las fortalezas y debilidades del sector financiero de un país y revisa las prácticas de administración de riesgos.

41. Podría afirmarse que las crisis financieras recientes se habrían evitado o al menos aminorado de haber existido un marco regulador más estricto y una mayor vigilancia del sector financiero, que diera como resultado mejores prácticas para controlar los flujos de capital y el otorgamiento de créditos y sistemas financieros más transparentes, incluyendo estados financieros confiables.

42. A través de auditorías al desempeño, las EFS podrían estimular a los gobiernos para que efectuaran mejores funciones de regulación y supervisión del sector financiero. Las EFS podrían promover que los responsables de regular y supervisar a la banca nacional analicen cuidadosamente la conveniencia de adoptar normas y prácticas que se estén diseñando y que respondan verdaderamente los informes de evaluación de cumplimiento. Se estima que la adopción generalizada de normas y prácticas, aceptadas a nivel internacional, relacionadas, por ejemplo con la administración del riesgo; requisitos de divulgación y transparencia; ética de negocios y las normas contables, podrían contribuir al buen funcionamiento de los mercados financieros y generar sistemas financieros internacionales más sólidos. A la vez que promueven la estabilidad financiera internacional, mejoran el funcionamiento de los mercados y reducen el riesgo sistémico, si llegan a prosperar, estas iniciativas podrían reducir la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos.

Conclusión

43. Los acontecimientos recientes han demostrado que la vulnerabilidad económica y la globalización de los mercados financieros pueden ser una combinación explosiva. Las políticas presupuestarias sanas que llegan a reducir la deuda pública como proporción del PIB podrían ser insuficientes para proteger la situación fiscal de un gobierno ante los impactos económicos.

La crisis de México es un ejemplo de que, a pesar de indicadores presupuestarios positivos, es importante mantener la deuda al margen de impactos adversos. Como han argumentado Cassard y Folkerts-Landay:

> "La deuda pública de México era relativamente moderada de acuerdo con la media de la OCDE, 51 por ciento del PIB, en comparación con un promedio de 71 por ciento de los países miembros de la OCDE. La crisis de México puso de relieve la dificultad y el costo de refinanciar un volumen sustancial de deuda en moneda extranjera que vencía en mercados de divisas turbulentos. La vulnerabilidad de la economía mexicana ante una crisis financiera se agravó por el hecho de que las reservas internacionales de México ascendían a US$6.3 millardos a finales de 1994 y que en 1995 vencían US$29 millardos en Tesobonos (valores gubernamentales de corto plazo indexados al dólar)." (Cassard y Folkerts-Landay, 1997)

44. Las crisis financieras recientes han demostrado que la situación fiscal de los gobiernos puede ser vulnerable, no solamente por problemas tradicionales tales como un déficit creciente o desequilibrios en la balanza comercial, sino por el efecto de la volatilidad de los mercados de capital en la deuda de los sectores público y privado. La historia reciente proporciona muchos ejemplos de economías emergentes o en desarrollo con un tipo de cambio fijo y montos elevados de deuda a corto plazo que sufrieron un súbito cambio en los flujos de capital y una grave depreciación de sus activos, al tiempo que se derrumbaba el sector de servicios financieros. Resulta difícil manejar apropiadamente la deuda soberana en un entorno financiero tan volátil y riesgoso donde, por ejemplo, los pasivos del sector privado pueden convertirse en obligaciones del sector público, poniendo en peligro su situación fiscal.

45. En este estudio se han mostrado las razones por las cuales una inadecuada administración de la deuda pública, cuando se deterioran las condiciones del mercado, puede conducir a debilidades de las finanzas públicas y a la vulnerabilidad fiscal. Por tanto, las estrategias sólidas de la administración de deuda y un manejo apropiado de riesgos podrían incrementar la capacidad de las economías y de sus gobiernos para resistir los impactos.

46. Para los gobiernos de las economías emergentes o en desarrollo, las buenas prácticas para administrar la deuda y los riesgos comprenden mantener grandes reservas internacionales en relación con los pasivos externos de la economía; reducir el riesgo de reestructuración mediante una mayor contratación de deuda a largo plazo; incrementar el promedio de los plazos de vencimiento; y contraer deuda en moneda nacional, y así reducir la dependencia de los financiamientos externos. Es evidente que la introducción de nuevas prácticas para la administración de la deuda y los riesgos podrían ser difíciles para esos países, por factores tales como deficiencias de las políticas monetarias y cambiarias, así como y limitaciones para acceder a los mercados de capital extranjeros e internos.

47. Dentro de los límites de sus facultades, las EFS podrían contribuir a garantizar que la situación fiscal del gobierno no fuese vulnerable, mediante auditorías que indujeran a la adopción de las mejores prácticas para la administración de la deuda y el riesgo.

48. Un acceso a información económica y financiera completa y correcta podría también coadyuvar a reducir la vulnerabilidad fiscal. Iniciativas recientes (como las relacionadas con la transparencia en la política fiscal, monetaria y financiera, la divulgación de información) podrían ser muy útiles en estos aspectos. Las EFS podrían contribuir a promover la divulgación de información adecuada y una mayor transparencia. La publicación de datos creíbles, confiables y correctos sobre la deuda pública, la deuda externa, los flujos de capital y el nivel de liquidez podrían reducir la vulnerabilidad fiscal.

49. Finalmente, las EFS, mediante la selección de las áreas que auditarán y la forma en que las realizarán, podrían influir para que los gobiernos fortalezcan, en la mayor medida posible, el régimen establecido para regular y supervisar al sector de servicios financieros, ya que el mismo puede ser una fuente importante de vulnerabilidad fiscal. Esto es especialmente cierto en el caso de las economías emergentes y en desarrollo. Como ha señalado el FMI: “ ...El sector público tiene una tarea para asegurar la creación y el mantenimiento de condiciones favorables para un manejo adecuado de riesgos en otros sectores” .(FMI, 2000b, párrafo 76). Consideramos que esa

tarea se extiende a las EFS, que podrían promover la detección, evaluación y vigilancia de los riesgos en el sector bancario. La reversión de los flujos de capital y el colapso del sector financiero pueden dañar seriamente la situación fiscal de los gobiernos. Una mejor supervisión de los bancos permitiría que el gobierno estuviera en mayor posibilidad de supervisar los flujos de capital de corto plazo y evaluar los desequilibrios entre los activos y los pasivos. Una regulación adecuada podría ayudar a asegurar que los estados financieros de las instituciones financieras sean veraces y que tengan establecidas prácticas administrativas apropiadas. La vulnerabilidad fiscal se reduciría considerablemente si el gobierno adopta las “mejores prácticas” para el sector bancario que se están desarrollando mediante varias iniciativas internacionales.

50. Las EFS podrían cumplir una función catalizadora en estas áreas. Su trabajo de auditoría, podría influir para que los gobiernos se adhirieran a las iniciativas internacionales y participaran en ellas, lo cual podría conducir a una mayor transparencia, mejor información, prácticas más apropiadas para la administración de la deuda y la evaluación del riesgo y, finalmente, un mejor funcionamiento de los mercados y una menor vulnerabilidad fiscal.

51. Concluiremos con dos advertencias. Si bien las EFS debieran promover la adopción de prácticas idóneas para fortalecer la capacidad de los administradores de la deuda y reducir la vulnerabilidad fiscal, la administración eficaz de la deuda no debe considerarse como una panacea para políticas fiscales y monetarias inadecuadas. Existe un límite para lo que se puede lograr mediante las prácticas para la administración de la deuda y el riesgo, cuando los fundamentos macroeconómicos no son sólidos. Asimismo, en ocasiones la intervención de las instituciones financieras internacionales podría traducirse en fallas de los mercados. Al reducir el riesgo de pérdidas financieras o de la magnitud de las pérdidas, en ciertos casos los gobiernos evitarán adoptar medidas preventivas. Aunque en entornos tan difíciles su influencia puede ser limitada, seguirá siendo importante que las EFS promuevan, tanto como sea posible, la adopción de prácticas y estrategias orientadas a reducir la vulnerabilidad fiscal.

Apéndice I - Crisis financieras recientes

Caso I
La crisis financiera de 1994-1995 de México

1. La pérdida de confianza en la capacidad de pago, en el potencial económico de México y la abrupta suspensión de los flujos de capital que siguió a la devaluación del peso en diciembre de 1994 precipitaron a la economía mexicana a una crisis financiera. Durante el colapso, estrategias de deuda vulnerables fueron una amenaza para las finanzas públicas de México. Al parecer los administradores de la deuda no incorporaron en forma adecuada el deterioro de los fundamentos económicos a su estrategia de deuda.

2. El gobierno mexicano había efectuado cambios económicos profundos desde mediados de la década de los ochenta. Liberalizó el sector comercial, adoptó un plan de estabilización económica e introdujo políticas orientadas al mercado. Después de esas reformas, la situación financiera del gobierno empezó a mejorar, aumentó el crecimiento en forma importante, la inflación bajó y la inversión extranjera provocó grandes flujos de capital. Los inversionistas creyeron que los fundamentos económicos eran fuertes y sostenibles. Una proporción importante de flujos de capital ingresó en forma de capital accionario y valores de deuda a corto plazo (por ejemplo, Cetes -títulos gubernamentales a corto plazo, denominados en pesos y tesobonos –valores de corto plazo denominados en pesos indexados al dólar), no en forma de "activos" fijos. El déficit creciente en la cuenta corriente de México fue financiado con los grandes flujos de capital extranjero.

3. Las mejores expectativas económicas, la reducción de la deuda pública interna, una extraordinaria disponibilidad de deuda garantizada en los mercados internacionales y el auge del mercado inmobiliario contribuyeron a la superabundancia de capital. A principios de 1994, con la primera señal de desaceleración económica, comenzaron a presentarse incumplimientos de pago. El sector bancario, que había sido privatizado recientemente, no pudo manejar debidamente la expansión del crédito y no había establecido políticas apropiadas para su otorgamiento

(existían asimetrías en las estructuras de activos y pasivos, y en compromisos de liquidez, faltaba personal calificado, el riesgo no se administraba adecuadamente y la capitalización era insuficiente). Todo parece indicar que las deficiencias de la supervisión de la banca agravaron las debilidades del mercado.

4. En 1994, el levantamiento armado en Chiapas de enero, el asesinato del candidato presidencial del PRI en marzo y del Secretario General del mismo partido en septiembre, minaron la confianza de los inversionistas. Por otra parte, el constante aumento de las tasas de interés real en los Estados Unidos ejerció presiones sobre el peso e hizo que los valores de México fueran menos atractivos para los inversionistas. En lugar de reducir los gastos, devaluar el peso o incrementar más la tasa de interés para seguir captando inversiones, el gobierno aumentó la emisión de tesobonos para financiar el déficit en la cuenta corriente, a pesar de que se dudaba de la sustentabilidad de la política cambiaria. Durante ese año, las tasas de interés en los Estados Unidos se incrementaron sustancialmente, por lo cual los tesobonos resultaron cada vez menos atractivos para los inversionistas.

5. En diciembre de 1994 el peso estaba sobrevaluado de manera importante y el gobierno reveló que para el año siguiente preveía un déficit más elevado en la cuenta corriente. Las reservas internacionales de México habían disminuido a 12.5 millardos de dólares estadounidenses y en 1995 vencían tesobonos por 30 millardos de dólares. (GAO, 1996, p. 6)

6. Mientras que los inversionistas perdían la confianza y exigían el pago de sus valores, las reservas internacionales de México siguieron descendiendo. Se abandonó la banda de flotación de la paridad peso/dólar estadounidense. Para entonces crecía el temor de que el gobierno no pudiera pagar su deuda denominada en dólares e indexada a esa moneda. A medida que se aceleraba la redención de los tesobonos, los inversionistas comenzaron a comprender que las reservas internacionales podrían ser insuficientes. La crisis financiera que se había estado gestando en México era inevitable.

7. Con la devaluación del peso, la pérdida de confianza y la crisis financiera subsiguiente condujeron a un incremento de la inflación y las tasas de interés. La crisis se propagó a otros mercados emergentes (como los de Brasil y Argentina) y los flujos de capital

a Latinoamérica disminuyeron. Las primas de riesgo de los bonos de los países en desarrollo aumentaron, el mercado de valores cayó abruptamente y se empezó a ejercer presión sobre las monedas.

8. Mientras la economía de México se derrumbaba, los costos del servicio de la deuda pública en moneda nacional y extranjera aumentaron. Además, el gobierno se enfrentó a dificultades para refinanciar su deuda, porque una gran parte de la deuda a corto plazo estaba en poder de extranjeros ansiosos por abandonar el país.

9. Es posible que si se hubiera contado con información más transparente y creíble y si los administradores de la deuda hubiesen prestado mayor atención al deterioro de la situación económica, la vulnerabilidad fiscal del gobierno hubiera sido menor. Los responsables de establecer las políticas podrían haber utilizado esa información para proteger mejor la situación fiscal del gobierno. Asimismo, la utilización de las prácticas apropiadas para el manejo del riesgo, podrían haber orientado a los administradores de la deuda para que diseñaran una estrategia de deuda más sólida que redujera la vulnerabilidad del gobierno.

Caso 2
La Crisis del Sudeste Asiático de 1997

1. La crisis del sistema financiero que se inició en el sudeste de Asia (principalmente en Corea del Sur, Indonesia, Tailandia y más tarde en Malasia y Filipinas – (CITMF) se propagó hasta convertirse en una crisis global. La enorme reversión de los flujos de capital hundió a la economía de la región en una crisis profunda. Tras la rápida liberalización del sector financiero a finales de los años ochenta y principios de los noventa, la región se benefició de un crecimiento económico sin precedente. Los flujos de capital netos a CITMF se elevaron de 38 millardos de dólares estadounidenses en 1994 a 97 millardos en 1996. (Radelet, Sachs).

2. Esa gran afluencia de capital se explica por muchas razones: las inversiones de los japoneses, bancos estadounidenses y europeos tentados por proyecciones de elevadas tasas de

rendimientos, líderes asiáticos que promovieron sus planes de desarrollo económico sin considerar los fundamentos económicos y el surgimiento de centros financieros internacionales, entre otros factores. En determinado momento, el Banco Mundial llegó a afirmar que Asia necesitaba una inversión en infraestructura por un billón de dólares estadounidenses (Wong, 1999, p. 393).

3. Sin embargo, en ese nuevo entorno financiero orientado al mercado, CITMF no desarrolló suficiente capacidad para adaptar y administrar debidamente los flujos de capital. Es posible que, a causa de la obsolescencia de la reglamentación bancaria, una administración deficiente del riesgo y una insuficiente supervisión, esas economías no hayan estado preparadas para controlar la inundación de capital. Las instituciones financiera tenían poca experiencia en la administración de activos. Muchas de ellas estaban incurriendo en el mismo error de contraer deuda en moneda extranjera sin cobertura. Los fondos destinados a la inversión no se asignaban debidamente y las instituciones terminaron por exponerse a riesgos cambiarios excesivos y a desequilibrios entre la maduración de sus inversiones y el vencimiento de sus pasivos. Al parecer las prácticas de corrupción agravaron las debilidades de la banca, que más tarde resultaron fatales.

4. El deterioro de los fundamentos económicos se advirtió por primera vez en 1995, cuando la creciente competencia extranjera afectó sectores exportadores particulares de Asia. La apreciación del dólar estadounidense y de las monedas europeas provocó una disminución en los precios de las exportaciones e incrementó el peso de la deuda.

5. Más desequilibrios financieros se manifestaron en el verano de 1997. Los acreedores extranjeros estaban otorgando préstamos a corto plazo para financiar proyectos de infraestructura, industriales e inmobiliarios de largo plazo. Durante años los acreedores otorgaron préstamos sin evaluar debidamente el riesgo crediticio. Las economías asiáticas se volvieron cada vez más vulnerables a medida que los mercados de capital comprendieron que se había incurrido en exceso, como resultado de decisiones de inversión erróneas. El desequilibrio entre los activos y las obligaciones por

concepto de la deuda se volvió intolerable. Como había ocurrido en México dos años antes, la deuda externa de corto plazo rebasó las reservas internacionales disponibles.

6. Una vez que recapacitaron y comprendieron que la calidad de los activos se deterioraba rápidamente, los inversionistas extranjeros abandonaron la región en masa y retiraron sus líneas de crédito a corto plazo, mientras que los inversionistas nacionales transfirieron sus capitales a otros países.

7. Timothy Geithner comenta: “Las debilidades de la situación financiera del propio gobierno no fueron la fuente principal de la vulnerabilidad. (...) Ésta se originó por los pasivos en moneda extranjera de corto plazo y sin cobertura que habían contraído los bancos, instituciones financieras y empresas individuales en diversas combinaciones. Cuando el tipo de cambio se desplomó, se inició una embestida en busca de la salida, que se multiplicó y generalizó a medida que las empresas trataban de ponerse a salvo.”

8. Los flujos de capital se revirtieron abruptamente, por lo cual salió de la región capital privado neto por un total de 12 millardos de dólares. Radelet y Sachs han explicado esa súbita reversión de los flujos de capital como sigue:

> “Una de las causas por las cuales un monto de capital tan grande pudo salir con tanta rapidez fue que una parte sustancial de la deuda estaba contratada a plazos muy cortos. En cada una de las economías que resultaron afectadas seriamente por la crisis, los pasivos de la economía en moneda extranjera y a corto plazo crecieron en exceso respecto a los activos de la economía en moneda extranjera y a corto plazo, por lo cual la economía quedó expuesta a problemas de liquidez en el caso de una salida súbita de capital foráneo. (...) Los acreedores extranjeros habían otorgado préstamos a corto plazo porque dieron por supuesto que esos créditos se renovarían periódicamente en el futuro.” (Radelet y Sachs, 1999.)

9. Con el retiro de su capital, los acreedores extranjeros aumentaron la presión que se ejercía sobre las reservas internacionales. Puesto que esas economías operaban con tipos de cambio vinculados a otras monedas, el pánico de los inversionistas nacionales y extranjeros redujo aún más las reservas internacionales, precipitando a las economías de la región en una crisis financiera.

10. La crisis del sudeste de Asia, es un claro ejemplo de la forma en que las debilidades en la situación financiera del sector privado pueden afectar a la del gobierno. Por ejemplo, al final el gobierno de Corea del Sur, se vio obligado a garantizar los pasivos en moneda extranjera de la banca. Como resultado del costo creciente del apoyo otorgado al sector bancario, la corrida de los bancos de Corea se transformó en una corrida de las reservas de ese país. El mismo fenómeno ocurrió en Tailandia cuando el gobierno intervino. La crisis financiera de Asia muestra por qué la administración de la deuda pública, debe ir más allá de las obligaciones y los activos del gobierno. Como se ha mostrado anteriormente, en las economías emergentes y en desarrollo el deterioro de la situación financiera del sector privado puede afectar la del gobierno y aumentar su vulnerabilidad fiscal.

Caso 3
La Crisis Rusa de 1998

1. Después de que la Unión Soviética se desintegró en 1991, el gobierno de Rusia comenzó a transformar su economía. Para ello se enfrentó a muchos problemas, como la insuficiencia de los ingresos gubernamentales, la ineficacia del sistema tributario y gastos elevados. Al mismo tiempo, los fundamentos de la economía no eran muy sólidos, ya que la inflación era alta, la tasa de crecimiento de la economía negativa, el desempleo elevado y la productividad baja.

2. Para reducir la inflación, el banco central vinculó el rublo con el dólar estadounidense. A raíz de la crisis del sudeste de Asia de 1997, la caída de los precios de las mercancías y los energéticos tuvo consecuencias negativas para la balanza comercial de Rusia y la situación fiscal de su gobierno. Para financiar su déficit

presupuestal, el gobierno obtuvo préstamos tanto en el mercado nacional como en el extranjero, sin hacer grandes esfuerzos por mejorar su situación fiscal. De esa manera, para financiar su operación comenzó a contraer más deuda en Eurobonos denominados en dólares estadounidenses, con lo cual se incrementaron los riesgos cambiarios.

3. Los costos del servicio de la deuda equivalían casi a la mitad de los ingresos tributarios (Euromoney, septiembre de 1998). Además, a causa de la brevedad del plazo promedio de vencimiento de la deuda interna y la dependencia de capital extranjero, Rusia era sumamente vulnerable. Puesto que la deuda se caracterizaba por estar contratada a corto plazo, el gobierno estaba expuesto a riesgos de las tasas de interés.

> "Aunque la deuda de Rusia como proporción del PIB no era muy elevada en comparación con la de otros países, su estructura resultó ser desfavorable, debido a la gran proporción de los pasivos a corto plazo. Ello dio como resultado un incremento significativo de los pagos por concepto del servicio de la deuda, que con relación al gasto presupuestario federal aumentaron de 16% en 1996 a 28% en 1997." (Strategic Advisor, septiembre de 1998).

4. El contagio creado por el colapso financiero del sudeste de Asia hizo que los inversionistas mostraran mayor aversión al riesgo. El capital extranjero comenzó a salir de Rusia en busca de inversiones más seguras y la especulación con el rublo se inició después de que el banco central se vio obligado a abandonar el tipo de cambio fijo.

5. Como consecuencia de la crisis del sudeste de Asia, el gobierno ruso comenzó a tener dificultades para refinanciar sus pasivos y contratar más deuda. La situación financiera de Rusia se agravó aún más cuando descendieron sus reservas internacionales -el país estaba perdiendo a la semana 2 millardos de dólares estadounidenses en reservas internacionales (Euromoney, septiembre de 1998)- y el deterioro de la balanza comercial condujo a problemas para cubrir los costos de la deuda en moneda extranjera. En agosto de 1998, el gobierno anunció que no estaba

en condiciones de pagar la deuda interna de corto plazo (una tercera parte de la cual se adeudaba a extranjeros) ni la deuda con los Clubes de París y Londres. El gobierno ruso suspendió los pagos de la deuda denominada en rublos porque una parte sustancial estaba en poder de extranjeros desesperados por reducir su tenencia.

6. Las consecuencias negativas de esas acciones fueron graves. Como resultado de su incumplimiento, Rusia se aisló súbitamente de los mercados de capital internos y externos. “Por tanto, el gobierno paralizó a la economía real, generó intensas presiones inflacionarias e incrementó considerablemente el riesgo de incumplimiento de su deuda en moneda extranjera”. (Standard & Poor’s, diciembre de 1998)

7. Pocas semanas después de que se declaró insolvente, el gobierno estuvo en posibilidad de emitir un Eurobono a 30 años por 4.8 millardos de dólares estadounidenses. Aunque las condiciones del mercado se estaban deteriorando, los mercados extranjeros supusieron que el FMI iba a aportar más fondos. Además, unas semanas antes de que se anunciara la moratoria podía leerse: “Aunque las cifras de la deuda en su conjunto no son malas –en términos del PIB la deuda total representa un cómodo porcentaje de 50%, y cerca del 60% de ella, o el 30% del PIB, es deuda en moneda extranjera– la cartera es inestable y necesita reestructurarse.” (Euromoney, agosto de 1998) Si los administradores de la deuda pública de Rusia la hubieran manejado mejor, la situación fiscal del gobierno se habría protegido.

8. Parece ser que, debido a que Rusia dependía excesivamente de deuda interna a corto plazo, la situación fiscal del gobierno era susceptible de derrumbarse. Más de 25 por ciento de la deuda de Rusia venció o se revaluó en el transcurso de un año (Euromoney, agosto de 1998). Además, la deuda rusa de largo plazo se reestructuró al amparo de los rendimientos del GKO (pagaré del gobierno ruso), a un plazo de seis meses, y una parte significativa de la deuda externa era papel a tasa de interés variable. Las estrategias de deuda demostraron ser demasiado débiles para aislar al gobierno de los riesgos del mercado, de refinanciamiento y de liquidez. Cuando se desencadenaron los sucesos del verano de 1998, ya era demasiado tarde para revisar la estrategia de deuda a fin de aumentar la protección (con medidas tales como ampliar los plazos de vencimiento o incrementar las reservas internacionales) y así amortiguar los impactos.

Apéndice II- Glosario de los riesgos financieros y operativos

Los administradores de la deuda necesitan vigilar y manejar varios riesgos financieros y operativos. La capacidad de establecer prácticas de administración de riesgos apropiadas dependerá de una función de sofisticación de la economía nacional y de su capacidad para tener acceso a los mercados de capital extranjeros.

Riesgo de reestructuración (o refinanciamiento)

1. Todo gobierno que tengan una deuda pública elevada podría estar expuesto a la variabilidad del mercado de capital y posiblemente a dificultades para refinanciar sus pasivos. La incapacidad para reestructurar la deuda pública a un costo asequible podría conducir a una crisis financiera y a grandes pérdidas económicas, como ocurrió en México y en Rusia. Manejar el riesgo de reestructuración es particularmente importante para las economías emergentes.

2. Los gobiernos en las economías emergentes y en desarrollo son particularmente vulnerables a dificultades de reestructuración, porque tienden a contratar deuda a corto plazo mediante grandes emisiones a fin de reducir los costos de financiamiento y obtener los beneficios fiscales inmediatos que representan tasas de interés más bajas. Ello significa que el plazo promedio de vencimiento de los pasivos es muy corto, por lo cual las autoridades responsables de la deuda necesitan recurrir con más frecuencia a los mercados de capital, algunas veces en condiciones de mercado desfavorables. El hecho de que grandes necesidades de refinanciamiento se concentren en un breve período, cuando las tasas de interés sean más altas, puede traducirse en un gran riesgo de reestructuración e incrementar los costos de la deuda. Si dan demasiada importancia a la necesidad de reducir los costos del servicio de la deuda a corto plazo y no consideran debidamente las posibles consecuencias del deterioro de las condiciones del mercado de capital, los administradores de la deuda pueden poner en riesgo la situación presupuestal del gobierno.

Riesgo de liquidez

3. El riesgo de liquidez puede considerarse como una definición más amplia del riesgo de reestructuración, porque está relacionado con efectivo y reservas adecuadas. Por ejemplo, incluye los problemas asociados con el desequilibrio entre los activos y los pasivos; cuando la estructura de vencimiento de los activos no coincide con el perfil de vencimientos de los pasivos esto puede generar menor liquidez. El efectivo podría ser insuficiente para cumplir las obligaciones de financiamiento. Como principio general, los gobiernos necesitan tener activos con suficiente liquidez para satisfacer sus requerimientos operativos y mantener el riesgo de refinanciamiento en un nivel prudente.

4. Puede llegar el momento en que la deuda no pueda reestructurarse, los capitales se retiren de la economía, la liquidez (por ejemplo, la posición del efectivo o las reservas internacionales líquidas) sea muy escasa y el gobierno no pueda cumplir las obligaciones de su deuda. En 1995 Venezuela no pudo cumplir las obligaciones de su deuda en moneda nacional. En agosto de 1998, Rusia decidió reestructurar su deuda interna (de la cual 15 millardos se adeudaban a extranjeros), suspender los pagos por concepto de la deuda privada externa y devaluar el rublo. De acuerdo con un estudio de la GAO, “tan sólo en 1995, 36 países habían dejado de pagar parte de su deuda. Todos esos países eran países en vías de desarrollo, países miembros de la Unión Soviética o países de Europa Oriental dominados por los soviéticos” (USGAO, p. 17). Las crisis por insolvencia conducirán a una gran inflación, altas tasas de desempleo y una desaceleración de la economía, así como a dificultades para acceder a los mercados de capital durante los años siguientes a la crisis.

Riesgos del mercado

5. Al contraer deuda un gobierno, se expone a los riesgos del mercado causados por los cambios en factores del mercado, tales como tasas de interés y tipos de cambio. Por ejemplo, fluctuaciones desfavorables de los tipos de cambio, los precios

de las mercancías o las tasas de interés internacionales pueden ser desastrosas para las economías emergentes o en desarrollo. En el caso de los gobiernos que se han endeudado excesivamente en los mercados de capital extranjeros, la capacidad para pagar los pasivos externos puede ser insuficiente cuando se deterioran las condiciones del mercado.

6. Ejemplos recientes del impacto de fluctuaciones cambiarias y tasas de interés desfavorables que han tenido no sólo en la deuda pública, sino en los pasivos externos de la economía en general ilustran la necesidad de que los administradores de la deuda consideren las posibles consecuencias de los riesgos asociados con los tipos de cambio y las tasas de interés. A principios de la década de los años ochenta, los costos del servicio de la deuda de algunos países de África, el sudeste de Asia y Latinoamérica resultaron afectados seriamente por la apreciación del dólar estadounidense, el aumento de las tasas de interés internacionales y el descenso de los precios de las mercancías.

> "A principios de la década de los ochenta las cargas del servicio de deuda de algunos países de África, el sureste de Asia y América Latina se vieron afectadas seriamente por la apreciación del dólar estadounidense, el incremento de las tasas de interés en todo el mundo y la reducción de los precios de las mercancías... A principios de los años noventa el peso de la deuda de varios países de Asia se incrementó significativamente porque estaban muy expuestos a fluctuaciones cambiarias con relación al yen japonés. Entre 1993 y 1995 un tercio del incremento que registró el valor en dólares de la deuda externa de Indonesia era atribuible a fluctuaciones cambiarias...En ese período, 37 por ciento de la deuda externa de Indonesia estaba denominada en yenes, mientras que cerca de 90 por ciento de sus ingresos por exportaciones estaban denominados en dólares". (Cassard, Folkerts-Landay, 1997)

7. Para dar seguimiento a los riesgos del mercado pueden utilizarse técnicas prospectivas tales como análisis de escenarios (para estimar la sensibilidad de la posición de riesgo del gobierno

a cambios de los factores del mercado) y pruebas de presión (para probar movimientos extremos). Si desean controlar los riesgos del mercado, y reducir su vulnerabilidad y el riesgo de la deuda pública ante sucesos imprevistos, los gobiernos pueden recurrir a instrumentos financieros derivados. En los últimos años los mercados internacionales de derivados se han vuelto más sofisticados. Las coberturas de los préstamos en moneda extranjera reducirán el impacto de las fluctuaciones que puedan sufrir las divisas correspondientes. Para ello será necesario que se disponga de mercados de derivados en moneda nacional o en una moneda estrechamente correlacionada con la nacional. Los swaps de tasas de interés también pueden utilizarse para manejar la estructura de vencimientos de la deuda. Ambas estrategias limitarán la volatilidad de los costos del servicio de la deuda y en cierta medida permitirán aislar a la situación fiscal del gobierno de sucesos económicos imprevistos.

Riesgo crediticio

8. El riesgo crediticio está asociado con el riesgo al que puede exponerse un gobierno por el incumplimiento de un emisor o la contraparte de una operación. Por ejemplo, para el manejo de la cuenta del fondo de divisas, no sólo es necesario que los activos y los pasivos sean de características similares, como plazo al vencimiento y moneda, sino que los activos deben ser de mayor calidad crediticia a fin de reducir las pérdidas que puedan resultar en caso de moratoria.

Riesgo de operación

9. El riesgo de operación consiste en que las deficiencias en los sistemas empleados para la administración de la deuda podrían conducir a pérdidas financieras imprevistas. Por ejemplo, fallas del sistema de información, errores humanos, incumplimiento de los procedimientos aplicables y errores en la ejecución y el registro de las operaciones que puedan provocar pérdidas. Las directrices para la administración del riesgo (como por ejemplo, la definición del riesgo legal aceptable y el riesgo crediticio de la contraparte o el establecimiento de la forma

en que los activos y pasivos deban manejarse en la cuenta de divisas) serán de utilidad limitada si no se cuenta con controles internos apropiados. Los auditores internos deberán evaluar el cumplimiento de los límites del riesgo y la oportunidad de la información que se genere.

10. Los administradores de la deuda que operan en economías emergentes o en desarrollo se enfrentan a riesgos de operación mayores que los de economías desarrolladas. Un sistema para la administración de la deuda menos sofisticado, generalmente carecerá de los recursos necesarios para asegurarse de que los sistemas de información y los controles internos son una salvaguarda contra deficiencias, tales como los errores humanos.

Apéndice III – La vigilancia del riesgo podría incluir indicadores de vulnerabilidad oportunos

Introducción

1. La mayoría de los analistas del mercado y las agencias calificadoras del crédito no previeron las recientes crisis financieras que se registraron en las economías de México y el sudeste de Asia. Las crisis tomaron por sorpresa a los observadores en todo el mundo. Los gobiernos vieron que su situación fiscal se deterioraba a medida que el impacto del embate económico se manifestaba en toda su plenitud.

2. La vulnerabilidad fiscal es resultado de cambios en los fundamentos económicos. Por tanto, se sugiere que los principales indicadores económicos de vulnerabilidad sirvan para detectar deterioros en las condiciones económicas, que puedan afectar los costos del servicio de la deuda, y finalmente la situación fiscal del gobierno pueda utilizarse para dar seguimiento a las señales de deterioro de las condiciones del mercado. En la actualidad muchos economistas están desarrollando y evaluando indicadores de alarma oportunos. Los indicadores de vulnerabilidad financiera tal vez podrían servir para que los administradores de la deuda pública y los acreedores evaluaran mejor la situación financiera real del

gobierno y el riesgo que representa para sus acreedores, así como la solidez de la economía. Los indicadores de vulnerabilidad apropiados podrían permitir que los acreedores, los deudores y los gobiernos previeran deterioros de las condiciones del mercado que puedan afectar la situación fiscal de un gobierno. Mediante el seguimiento de los cambios que sufran los indicadores de vulnerabilidad, podrían detectarse cambios en los aspectos fundamentales económicos y prever embates y presiones en el mercado. Una vez que se compruebe la validez y eficacia de los indicadores de vulnerabilidad como predictores, las EFS podrían recomendar a los gobiernos que den más atención a la supervisión de la vulnerabilidad.

1. Función de los indicadores de vulnerabilidad

3. Los estados financieros contienen información que se refiere a hechos pasados. Aunque las cifras de los estados financieros dictaminados pueden ser confiables, no siempre permiten evaluar suficientemente la estabilidad y solidez de la situación financiera del gobierno en su conjunto, especialmente en el contexto de una crisis financiera que podría afectar negativamente su situación presupuestal. Por consiguiente, si solamente se examinan los estados financieros del gobierno, resulta muy difícil determinar si su situación financiera puede sostenerse y evaluar su vulnerabilidad.

4. Aún con indicadores económicos convencionales, no es fácil dar seguimiento a sucesos económicos que pueden afectar la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos. Es indudable que indicadores tales como las relaciones deuda/PIB, déficit/PIB, costos de la deuda/ingresos o ingresos tributarios/PIB son importantes para evaluar la situación financiera de un gobierno. Puesto que se trata de indicadores estáticos que consisten principalmente en medidas basadas en los costos anuales, es posible que no sean suficientemente oportunos o amplios para reflejar plenamente el deterioro de las condiciones. Para fines prospectivos, los indicadores tradicionales son limitados tanto en su naturaleza como en su alcance. Por ejemplo, si bien un gobierno puede reducir su déficit anual, la relación de la deuda con el PIB podría seguir aumentando. Por tanto, puede afirmarse que la utilidad de los indicadores tradicionales de la deuda y la situación fiscal puede ser limitada cuando se trata

de detectar deterioros en las condiciones económicas y sus posibles consecuencias. Como se verá en la sección 2, otros predictores de vulnerabilidad potencial más poderosos podrían utilizarse para complementar los indicadores tradicionales.

5. La estabilidad financiera de un gobierno será más vulnerable a medida que los fundamentos macroeconómicos se deterioren. Aunque la situación fiscal de un gobierno pueda considerarse sana (por ejemplo, la relación deuda/PIB podría ser baja, la situación presupuestal superavitaria y la relación deuda-costos del servicio no considerable), esa situación podría estar en peligro en el corto plazo a causa de sucesos externos con consecuencias presupuestarias importantes. Por ejemplo, los costos de la deuda pública menores a los ingresos podrían considerarse como una señal de mejoramiento, desde un punto de vista fiscal. No obstante, esos costos podrían ser síntomas de un problema potencial más grave. Podrían significar que las estrategias de deuda se enfocaron demasiado a reducir los costos, en lugar de incrementar los pagos de amortización para crear una estructura de deuda aislada de posibles impactos negativos.

6. De haber utilizado un conjunto de indicadores macroeconómicos tradicionales, nos habría parecido que los países del sudeste de Asia se encontraban en un largo camino a la prosperidad (véase el cuadro 1). Las condiciones económicas eran buenas, los aspectos fundamentales parecían sanos, la inflación era baja, se proyectaban altas tasas de crecimiento, la deuda pública estaba en límites manejables y la situación fiscal relativamente saludable. Algunos de los indicadores tradicionales no pudieron captar los primeros indicios de economías con un apalancamiento excesivo, amenazas a los activos y pasivos peligrosos.

Cuadro 1 – Ejemplo de indicadores económicos tradicionales que no permitieron predecir las crisis inminentes en el Sudeste de Asia.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (1)
Indonesia										
Crecimiento real del PIB (previsión)							7.8	4.9	7.5	
Crecimiento real del PIB	9.00	8.90	7.20	7.30	7.50	8.20	8.00	4.60	-13.6	-3.9
Inflación	7.80	9.40	7.50	9.70	8.50	9.40	7.90	6.60	60.70	25.40
Balance del gobierno central/ PIB	1.34	0.04	-1.15	-0.71	0.01	0.77	1.16	-0.67	-4.46	-6.48
Expansión monetaria	29.70	24.60	22.60	21.10	21.80	26.70	27.00	27.40	61.70	15.6
Crédito al sector privado/PIB	46.10	45.80	45.5	48.90	51.90	53.50	55.40	61.00	51.60	--
Corea										
Crecimiento real del PIB (previsión)							7.1	5.5	6.3	
Crecimiento real del PIB	9.50	9.10	5.10	5.80	8.60	8.90	7.10	5.50	-5.5	2.00
Inflación	8.60	9.30	6.20	4.80	6.30	4.50	4.90	-4.4	7.50	1.80
Balance del gobierno central/ PIB	-0.67	-1.62	-0.49	0.64	0.32	0.35	0.28	0.28	-3.78	-5.12
Expansión monetaria	17.20	21.90	14.90	16.60	18.70	15.60	15.8	14.10	25.20	.
Crédito al sector privado/PIB	52.50	52.80	53.30	54.20	56.80	57.00	61.80	69.80	73.60	...
Malasia										
Crecimiento real del PIB (previsión)							8.6	7.8	7.9	
Crecimiento real del PIB	9.60	8.60	7.80	8.30	9.30	9.40	8.60	7.70	-7.5	-1.6
Inflación	2.80	2.60	4.70	3.50	3.70	3.40	3.50	2.70	5.30	3.80
Balance del gobierno central/ PIB	-3.08	-2.48	0.13	0.52	1.45	1.30	1.07	2.58	-1.91	-6.05
Expansión monetaria	18.2	24.40	18.1	23.80	15.80	18.2	23.70	9.60	1.3	6.10
Crédito al sector privado/PIB	71.40	75.30	74.30	74.10	74.60	84.80	89.80	100.40	108.70	...

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (1)
Filipinas										
Crecimiento real del PIB (previsión)							5.7	5.1	6.4	
Crecimiento real del PIB	3.00	-0.6	0.30	2.10	4.40	4.70	5.80	5.20	-0.5	2.30
Inflación	14.10	18.70	9.00	7.60	9.10	8.10	8.40	6.00	9.70	8.50
Balance del gobierno central/ PIB	-3.8	-2.4	-1.3	-1.6	-1.7	-1.3	-0.6	-0.7	-2.6	-2.7
Expansión monetaria	15.50	1S.5	11.00	24.60	26.50	25.30	15.80	20.90	7.40	1S.0
Crédito al sector privado/PIB	20.50	18.90	21.50	27.20	30.00	38.20	50.00	57.60	50.50	46.90
Tailandia										
Crecimiento real del PIB (previsión)							6.4	-1.3	7	
Crecimiento real del PIB	11.60	8.10	8.20	8.50	8.60	8.80	5.50	-0.4	-8	1.00
Inflación	6.00	5.70	4.10	3.40	5.10	5.80	5.90	5.60	8.10	0.50
Balance del gobierno central/ PIB	4.60	4.14	2.53	1.98	1.98	2.49	1.04	-1.62	-2.88	-3.84
Expansión monetaria	26.70	19.8	15.60	18.4	12.9	17.00	12.60	16.4	9.50	4.70
Crédito al sector privado/PIB	64.50	67.70	72.20	79.80	90.90	97.50	100.00	116.30	109.50	...

(1) Estimación

Fuente: FMI, Financial Sector Crisis and Restructuring: Lessons from Asia, Washington, 1999

2. Ejemplos de indicadores de vulnerabilidad

7. En vista de las limitaciones potenciales de los indicadores tradicionales, otros indicadores podrían ser más útiles para pronosticar el deterioro de los aspectos fundamentales y de la vulnerabilidad fiscal (véase el cuadro 2). Los indicadores se han clasificado en dos categorías: indicadores de la deuda pública e indicadores de la deuda externa; a su vez, cada uno de esos conjuntos se ha dividido en dos subgrupos: indicadores de endeudamiento interno y externo e indicadores de liquidez. Las medidas que se proponen son indicadores avanzados de vulnerabilidad potencial. No deben considerarse como capaces de pronosticar la vulnerabilidad real. Obviamente, para evaluar

la vulnerabilidad fiscal desde la perspectiva de la deuda pública, sería deseable disponer de información sobre su vencimiento, su composición monetaria y la relación fijo-variable. No obstante, los administradores de la deuda y otros participantes en el mercado deben tener presente que la situación financiera de los activos y los pasivos del total de la economía es la que afecta la situación financiera del gobierno. Por consiguiente, los administradores de la deuda deben evaluar la vulnerabilidad de la deuda pública con relación a la solidez del sector privado en su conjunto, utilizando para ello indicadores de la economía en general (los que denominamos indicadores de la deuda externa). Debido a que algunos pasivos a cargo del sector privado pueden convertirse en pasivos públicos, la vulnerabilidad fiscal debe incluir a los pasivos contingentes, como los que puedan derivar de las garantías e indemnizaciones que otorgue el gobierno a empresas públicas o privadas insolventes. Por ejemplo, los indicadores que se proponen podrían ser útiles para detectar problemas de liquidez y ajustar oportunamente la estrategia de administración de la deuda para garantizar la liquidez suficiente para absorber los impactos.

Cuadro 2 – Ejemplo de indicadores de vulnerabilidad de la deuda y la liquidez

Indicadores de la Deuda Pública[1]	Indicadores de la Deuda Externa[1,2]
1. Endeudamiento interno y externo	
Deuda pública[3]/PIB	Deuda externa total a corto plazo/PIB
Servicio de la deuda pública/ingresos por exportaciones	Servicio de la deuda externa total/ingresos por exportaciones
	Servicio de la deuda externa total/importaciones
Servicio de la deuda pública/ingresos gubernamentales	
Promedio de los plazos de vencimiento y duración	
Cambios en el monto total de la deuda pública y de la deuda con garantía gubernamental/ crecimiento del PIB	Cambios en el monto de la deuda externa total/crecimiento del PIB
	Saldo de la cuenta corriente/PIB
Deuda pública en divisa extranjera/deuda pública total	
Deuda pública denominada en divisa extranjera/ deuda pública total	Deuda en divisas / total de la deuda externa

Indicadores de la Deuda Pública[1]	Indicadores de la Deuda Externa[1,2]
2. Liquidez	
Reservas internacionales/monto de la deuda pública interna y externa que vence en un año	
Activos de reservas internacionales en la cuenta divisas extranjeras/pasivos de reservas extranjeras	Reservas internacionales/deuda externa total a corto plazo
	Reservas internacionales/saldo de la cuenta corriente
	Reservas internacionales/importaciones
	Reservas internacionales/M2[4]

1. Una nueva serie de datos estadísticos trimestrales sobre la deuda externa de 176 países en desarrollo y economías en transición han sido publicados por el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Estadísticas Financieras (en el que participan el BPI, el FMI, la OCDE, el Banco Mundial, las Naciones Unidas, el Banco Central Europeo y Eurostat). El propósito de esa iniciativa es facilitar el acceso a un conjunto único de datos, para lo cual se integra la información sobre los componentes de la deuda externa de los distintos países que actualmente compilan y publican por separado las instituciones participantes. La publicación también incluye datos de las reservas internacionales. Las estadísticas provienen en su mayor parte de los acreedores y de las fuentes del mercado, pero también incluyen datos proporcionados por los países deudores. Se da particular énfasis a la deuda que vence en el término de un año. Asimismo, para ayudar a los analistas, se proporciona información sobre los flujos (cuando está disponible), además de los datos sobre los saldos.

2. La deuda externa puede definirse como los pasivos de una economía con relación al resto del mundo, es decir, todos los instrumentos de deuda en poder de no residentes, incluyendo la deuda pública, los pasivos de las autoridades financieras y monetarias y la deuda del sector privado no financiero. El FMI (2000b, p. 17-18) examina con mayor detalle el concepto de deuda externa a corto plazo.

3. La deuda pública debe incluir los pasivos con acreedores nacionales y extranjeros (por ejemplo, los valores de deuda emitidos en los mercados internacionales, el crédito comercial de exportación, reclamaciones multilaterales y préstamos bilaterales).

4. El agregado M2 puede definirse como la oferta monetaria amplia de un país (que incluye monedas en circulación, depósitos a la vista y depósitos de ahorro).

i. Indicadores de la deuda interna y externa

8. Los indicadores de vulnerabilidad de la deuda interna y externa pueden ser útiles como señales previas de deterioros en las condiciones económicas que los gobiernos y la economía pueden enfrentar, y los riesgos potenciales asociados con la administración de la deuda.

9. Los indicadores basados en la deuda externa de corto plazo (definida como instrumentos de deuda emitidos por los sectores público y privado con vencimiento a un plazo menor de 12 meses) pueden ser indicadores útiles de la sustentabilidad de la deuda y la vulnerabilidad fiscal. Una deuda externa total a corto plazo que es elevada con relación a los ingresos por exportaciones, las importaciones o el PIB puede ser indicio de un costo desproporcionado del servicio de la deuda.

10. La relación entre el servicio de la deuda pública (incluyendo las obligaciones de deuda garantizadas por el gobierno) y los ingresos por exportaciones es una medida útil de la capacidad de pago de un gobierno y de la economía de su país. La relación entre el servicio de la deuda pública y los ingresos por exportaciones es una medición útil de la capacidad del gobierno y de su economía de hacer frente a sus compromisos. Cuando la deuda pública es predominante en una economía (como ocurre en países con un grado de endeudamiento elevado), el servicio de la deuda pública (incluyendo las obligaciones de deuda garantizadas por el gobierno) medido en función de los ingresos por exportaciones, también puede utilizarse como un elemento para pronosticar la vulnerabilidad potencial del sector público.

11. Cuando se evalúa el plazo de los instrumentos de deuda, el indicador del plazo promedio de su vencimiento puede ser utilizado como una señal de problemas de refinanciamiento potenciales. Un plazo promedio de vencimiento muy corto podría significar que el gobierno tendrá que recurrir a los mercados de capital con más frecuencia, con lo cual se incrementaría el riesgo de que refinancie su deuda a corto plazo en condiciones de mercado desfavorables.

12. La duración es otro indicador importante, aunque complejo, que debe considerarse para evaluar la solidez de la estrategia de deuda. La duración es una medición de la sensibilidad de la tasa de interés de la cartera. Es el plazo promedio ponderado de vencimiento de los flujos de efectivo de un bono, en el cual el factor de ponderación es el valor presente de cada flujo de efectivo como porcentaje del precio del bono. Por ejemplo, la emisión de deuda a una tasa de interés inferior se traducirá en una mayor duración, que dará como resultado una mayor

sensibilidad a las fluctuaciones de las tasas de interés. Si se mide con precisión el grado en que los bonos están expuestos al riesgo de las tasas de interés y se toman en cuenta las ganancias y las pérdidas obtenidas por concepto de oportunidad, la duración puede reconocer los beneficios/costos económicos implícitos en las decisiones en materia de administración de la deuda.

13. También es importante la rapidez con que la deuda externa total se incrementa con relación al ritmo de crecimiento de la economía. Por ejemplo, si la deuda externa total de una economía crece más rápido que el PIB, es posible que la economía se encuentre en riesgo de volverse insostenible. Lo mismo es aplicable a la deuda pública.

14. El impacto que las fluctuaciones cambiarias tendrán en el balance general de un gobierno dependerá del riesgo cambiario a que estén expuestos sus pasivos. Mientras mayor sea el monto de los instrumentos de deuda denominados en moneda extranjera, más expuesto estará el gobierno a las variaciones cambiarias. Lo mismo ocurre por lo que corresponde a la relación entre las fluctuaciones de las tasas de interés y la estructura de la deuda. Un incremento significativo de la tasa de interés puede tener un efecto negativo, si una proporción elevada de la deuda gubernamental se contrajo mediante instrumentos emitidos a tasas de interés variables. Al examinar estos indicadores, es importante que en ambos casos se considere el efecto que instrumentos derivados, tales como swaps de divisas o de tasas de interés, puedan tener en la disminución de la vulnerabilidad.

15. Pueden utilizarse otros indicadores, como la relación entre la cuenta corriente y el PIB. La magnitud de un déficit en la cuenta corriente, por grande que sea, puede no ser problemática en sí misma, si bien puede ser motivo de preocupación (para una discusión del papel que los déficit elevados en cuenta corriente han tenido en las recientes crisis financieras, véase Edwards, 2000b). Parece ser que el nivel del déficit en la cuenta corriente es menos importante que su sustentabilidad. Por ejemplo, Singapur incurrió en déficits altos en la cuenta corriente que fueron financiados fácilmente porque no eran resultado de una mala administración fiscal. Sin embargo, la crisis cambiaria que

sufrió Tailandia en 1997 fue un claro recordatorio de que los déficits elevados en cuenta corriente también pueden ser un síntoma de serias debilidades fundamentales (como un deterioro de la calidad de los activos tras varios años de crecimiento rápido). Como ya se indicó, los déficit altos en la cuenta corriente de México se financiaron con la afluencia de capital extranjero que más tarde salió del país en forma precipitada. Por tanto, un déficit elevado en cuenta corriente puede ser motivo de preocupación y aumenta la vulnerabilidad en la percepción de los acreedores.

ii. Indicadores de liquidez

16. Las reservas internacionales pueden proveer liquidez en periodos de presión que impliquen dificultades en la balanza de pagos. Las autoridades pueden emplear esos activos para financiar directamente desequilibrios en los pagos al exterior. Las reservas también pueden utilizarse para estabilizar la moneda nacional en un régimen cambiario de flotación (o para protegerla en un régimen de paridad cambiaria fija) o simplemente como efectivo. Para evaluar la suficiencia de las reservas internacionales, deben considerarse las políticas financiera y cambiaria del gobierno y su vulnerabilidad potencial a perturbaciones en los flujos comerciales o de capital. Más aún, para esa evaluación deben tomarse en cuenta posiciones de apoyo crediticio contingente que puedan utilizarse para aumentar la posición de las reservas.

17. Nadie esperaría que un país con un régimen cambiario de flotación, acceso ilimitado a los mercados de capital internacionales y escasa deuda en moneda extranjera mantenga reservas internacionales elevadas. En cambio, se esperaría que el gobierno de un país con una deuda externa alta mantenga reservas altas, puesto que las debilidades económicas (como desequilibrios en las finanzas públicas, deficiencias en la supervisión bancaria e impuestos elevados) o conflictos sociales o políticos podrían limitar el acceso a los mercados de capital, con consecuencias negativas para la administración de la deuda pública. Se espera que las economías vulnerables mantengan márgenes suficientemente amplios para preservar la confianza de los inversionistas.

18. La magnitud de las reservas internacionales con relación a la deuda externa total a corto plazo y la deuda a mediano y largo plazos por vencer en un año, también podría ser un indicador útil de liquidez, especialmente en el caso de países con un acceso importante, pero frágil, a mercados de capital. Esta razón mide la capacidad de la economía para operar si se le suspende el financiamiento externo. Por lo que respecta a los gobiernos de economías emergentes que trataran de reducir los riesgos y la probabilidad de crisis, se esperaría que las reservas internacionales cubran la mayor parte de la deuda externa a corto plazo, si no toda (reservas internacionales/deuda externa a corto plazo = 1). Dos años antes de sus respectivas crisis, la relación entre las reservas internacionales y la deuda a corto plazo de Rusia, Brasil, Tailandia, Corea, México e Indonesia era en promedio de 1, indicador que descendió al equivalente de una cobertura de cerca de nueve meses (0.75) en los meses inmediatos anteriores a las crisis (FMI, 2000b, tabla 6).

19. Ha habido casos en que no han ocurrido crisis a pesar de que las reservas eran bajas con relación a la deuda a corto plazo (por ejemplo, en Brasil (1990), con una razón de 0.12, y en Sudáfrica, con una razón de 0.19) (FMI, 2000b, p.24). Otros factores, como la flexibilidad del tipo de cambio y el control del flujo de capital, parecen haber sido suficientemente poderosos para evitar un descenso pronunciado de la paridad cambiaria y las reservas. A la inversa, han existido casos (por ejemplo, en Venezuela en 1994 y en Malasia en 1997, con razones de 2.5 y 1.5, respectivamente) en que las crisis ocurrieron a pesar de que las reservas eran elevadas. La variación alta de la relación entre el tipo de cambio y las reservas internacionales puede haber sido el resultado de riesgos políticos o contagio.

20. La relación entre las reservas internacionales y la deuda externa a corto plazo puede utilizarse también para evaluar la idoneidad de la estructura de pagos. Una estructura de pagos apropiada permitirá que los administradores de la deuda eviten problemas de refinanciamiento y liquidez.

21. Para evaluar la liquidez de las economías de países endeudados con acceso limitado a los mercados de capital, también podría considerarse la relación entre las reservas internacionales y las importaciones (es decir, las reservas

expresadas en meses de importaciones). De esa manera se podría medir el número de meses que un país podría seguir importando si dejara de tener acceso a los mercados de capital.

22. La comparación de las reservas internacionales (incluyendo las líneas de crédito, lo que se conoce también como la posición de crédito contingente) con la oferta monetaria amplia (M2) puede ser útil para predecir el riesgo de fuga de capitales. Se trataría de evitar grandes discrepancias entre los activos líquidos (reservas internacionales) y los pasivos líquidos (M2). En países con un sector bancario débil, reservas escasas con relación a una gran masa monetaria, el indicador puede sugerir algunas veces un gran riesgo de fuga de capitales nacionales, que podría ser resultado de una pérdida de confianza en la moneda nacional. Ello parecería ser particularmente cierto en economías con regímenes cambiarios fijos, que fácilmente podrían perder su credibilidad.

3. Ejemplos de indicadores para evaluar riesgos en el sector de servicios financieros

23. Las crisis financieras recientes han mostrado que sería deseable que los gobiernos, especialmente en las economías emergentes y en desarrollo, dieran seguimiento al exceso de apalancamiento y midieran los flujos de capital excesivos como parte de su supervisión del sector financiero. El deterioro de las condiciones de mercado puede ejercer enormes presiones sobre el balance general de las instituciones financieras. Los flujos excesivos de capital a corto plazo que resultan en una sobrevaluación del precio de los activos pueden ser peligrosos. El debilitamiento del sector financiero puede ocasionar gastos elevados para el sector público y provocar un debilitamiento imprevisto del balance del gobierno, incluyendo las reservas oficiales. El costo fiscal directo del apoyo financiero que se otorga a un sector bancario en problemas y el costo indirecto para la economía pueden poner en peligro la situación financiera del gobierno. Los indicadores detallados en la tabla 3 son ejemplos que se presentan de vulnerabilidad del crecimiento de capital y la expansión del crédito, convirtiendo los pasivos en divisas.

Cuadro 3- Ejemplos de indicadores de vulnerabilidad del sector financiero

Indicadores del sector financiero
Crédito interno al sector privado/PIB
Inversión extranjera directa/PIB
Crecimiento real del crédito al sector privado
Participación estimada del crédito bancario al sector inmobiliario
Cartera vencida/total de créditos
Capitalización del mercado de valores/PIB

24. La supervisión del crecimiento del crédito en las economías podría fungir como indicadores precursores. Un apalancamiento excesivo conducirá regularmente a un deterioro de la calidad de los activos. Por ejemplo, en 1997 el crédito interno a empresas privadas y públicas en Corea, Indonesia y Tailandia fluctuó entre 147 y 163 por ciento del PIB. En la mayor parte de los países de América Latina la relación era inferior, de 13 a 45 por ciento del PIB, lo cual indicaba un apalancamiento relativamente moderado y, por tanto, una vulnerabilidad menor a la volatilidad de los mercados financieros. (Standard & Poor's, diciembre de 1997).

Apéndice IV - Ejemplos de iniciativas que se han emprendido recientemente para mejorar la información

1. Fue en el contexto del mejoramiento de la información y la supervisión que el FMI emprendió varios proyectos como parte de las iniciativas denominadas “Fortalecimiento de la Arquitectura del Sistema Monetario Internacional”. El FMI y otras instituciones normativas como el Comité de Normas de Contabilidad Internacionales, la Federación Internacional de Contadores Públicos, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y la Organización Internacional de Comisiones de Valores están trabajando en el establecimiento de requisitos nuevos y mejores prácticas para la divulgación de información.

2. Tras la crisis mexicana de 1996, el FMI estableció la iniciativa “Normas Especiales para la Divulgación de Datos” (NEDD). Las NEDD son un conjunto de prácticas sanas con referencia a las cuales deben evaluarse las prácticas para la divulgación de la información de cada país. La iniciativa debe mejorar la calidad, integridad y disponibilidad de estadísticas económicas y financieras oportunas y completas. Al 31 de enero de 2000, 47 naciones se habían adherido a las nuevas normas.

3. Las crisis financieras recientes han subrayado la importancia de contar con información estadística más amplia y oportuna sobre las reservas internacionales y la deuda externa. En respuesta, se establecieron NEDD específicas en materia de reservas y deuda externa. Las propuestas con relación a las reservas tienen el propósito de establecer nuevas normas para informar al público respecto al monto y composición de las reservas; otros activos en divisas en poder del banco central y el gobierno; pasivos externos a corto plazo y actividades relacionadas que pueden conducir a la demanda de reservas (como posiciones de instrumentos financieros derivados y créditos otorgados al sector privado con la garantía del gobierno). Al finalizar el año 2001, los países deben empezar a publicar información sobre la posición de su inversión internacional (definida como el balance general de los activos y pasivos financieros externos de un país).(FMI, 2000, Cuadro 1).

4. El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Estadísticas Financieras (en el que participan el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y el BID) ha desarrollado estadísticas de la deuda externa para facilitar el acceso a los datos provenientes de los acreedores con relación a 176 economías en desarrollo y emergentes.

5. El BID sigue mejorando las estadísticas bancarias. Las autoridades responsables de la supervisión del sector financiero deben entender la importancia de mejorar los informes sobre el sector financiero y los flujos financieros externos. A este respecto, el Grupo de Trabajo sobre Flujos de Capital del Foro para la Estabilidad Financiera ha detectado lagunas de información en cuanto a los movimientos transnacionales de capital.

6. Además de haber mejorado las normas para la divulgación de datos sobre las reservas internacionales y la deuda externa, el FMI ha emprendido otras iniciativa para mejorar las prácticas. En 1998, el FMI publicó el *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*, que se basa en los principios siguientes: las funciones y responsabilidades del gobierno deben definirse claramente; los gobiernos deben comprometerse a proporcionar al público información completa y confiable sobre las operaciones fiscales; el proceso para la preparación del presupuesto, su ejecución y la presentación de informes al respecto debe ser transparente; y la información fiscal debe sujetarse a una evaluación independiente para asegurarse de su integridad. El Código establece lo que el gobierno debe hacer para aplicar los principios anteriores. Por ejemplo, su párrafo 3.2.3 estipula: “El saldo global del gobierno general deberá constituir un indicador sintético normalizado del saldo fiscal del gobierno...” En el inciso 4.1.1 se recomienda que un órgano nacional de auditoría, o una dependencia equivalente que designe la legislatura, y tenga la responsabilidad de presentar puntualmente al poder legislativo informes sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.

7. Por otra parte, como reacción a la crisis del sudeste de Asia y a fin de fortalecer la arquitectura del sistema monetario y financiero internacional, en 1998 el FMI estableció un conjunto de normas de transparencia con relación a las políticas monetarias y financieras. *El Código de Buenas Prácticas de Transparencia*

en las Políticas Monetarias y Financieras es una guía para los bancos centrales en la ejecución de políticas financieras y monetarias, de manera que dichos bancos y otras instituciones financieras puedan llevar a cabo el manejo apropiado de sus políticas financieras. La transparencia se refiere a la información pública en un entorno en el cual los objetivos de acción cuentan con un marco legal, institucional y económico, las decisiones de política y su fundamento, la información relacionada con las políticas monetarias y financieras, y los términos de la responsabilidad de las dependencias correspondientes deben darse a conocer al público de manera comprensible, accesible y oportuna. Así, las prácticas de transparencia que se establecen en el Código se enfocan a la transparencia de las funciones, responsabilidades y objetivos de los bancos centrales y los organismos financieros; los procesos que debe efectuar el banco central para la formulación y divulgación de las decisiones de política monetaria; el acceso del público a la información sobre las políticas monetaria y financiera; y la rendición de cuentas y garantías de integridad del banco central y los organismos financieros.

8. Finalmente, se ha demostrado la necesidad de que se informe puntualmente sobre las condiciones de liquidez de la economía, en particular de la magnitud de las reservas internacionales. En este aspecto, el FMI está desarrollando el texto denominado “Prácticas Sanas para la Administración de las Reservas Internacionales” que incluirá requisitos para la divulgación de información al respecto (véase FMI, 2001b).

Bibliografía

Angsurat, Nual-Anong, *Sovereign Risk Management in an Integrated World.* Banco de Tailandia, presentado en el Segundo Foro sobre la Administración de la Deuda Soberana, noviembre de 1999.

Baddel, David F. *Insuring Sovereign Debt against Default*. Banco Mundial, Discussion Paper number 328, 1996.

Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento. BIRD Hedging Products. An Introduction. Septiembre de 1999.

BID. *Basle Core Principles for Effective Banking Supervision.* Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, septiembre de 1997.

BID. *Report of the Working Group on Capital Flows*, abril de 2000.

Calvo, Guillermo y Carmen Reinhart. “Fixing for Your Life” , Oficina Nacional de investigación Económica, noviembre de 2000.

Calvo, Sara. *Reducing Vulnerability to Speculative Attacks*. Banco Mundial, Premnotes no.16, febrero de 1999.

Caplen, Brian. “Markets Forgive Sovereign Sins”, en *Euromoney*, junio de 2000, pp.118-126.

Cassard, Marcel y David Folkerts-Landau. Sovereign Debt: Managing the Risks, Banco Mundial, *Finance and Development*, diciembre de 1997.

Chambers, John. *Evaluating Sovereign Creditworthiness*. Standard & Poor’s, presentado en el Segundo Foro sobre la Administración de la Deuda Soberana, noviembre de 1999.

CICA. Indicators of Government Financial Condition. Toronto, 1997.

Edwards, Sebastien. “Does the Current Account Matter?”, Oficina Nacional de Investigación Económica, noviembre de 2000b.

Edwards, Sebastien. “Exchange Rates Regimes, Capital Flows and Prevention”, Oficina Nacional de Investigación Económica, agosto de 2000a.

EuroMoney Magazine Online. “A Superpower Fans Apart”. Septiembre de 1998

EuroMoney Magazine Online. “Why Foreign-currency debt is best for Russia”. Agosto de 1998.

Fondo Monetario Internacional. “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability” Departamento de Asuntos Fiscales. Marzo de 2000c
.
Fondo Monetario Internacional. “Conference on Capital Flows and Debt Statistics: Can We Get Better Data Faster?”, Background Paper, Washington D.C., 23-24 de febrero de 2000.

Fondo Monetario Internacional. “Debt-and Reserve-Related Indicators of External Vunerability”. Departamento de Desarrollo y Revisión de Políticas. 23 de marzo de 2000b.

Fondo Monetario Internacional. “Guidelines for Public Debt Management” Washington, D.C., marzo 2001a

Fondo Monetario Internacional*. Anticipating Balance of Payments Crises: The Role of Early Warning Systems.* Diciembre de 1998.

Fondo Monetario Internacional*. Debt Relief for Low-Income Countries*: the HIPC Initiative. Washington, 1999b.

Fondo Monetario Internacional. *Financial Sector Crisis And Restructuring: Lessons from Asia.* Washington, diciembre de 1999.

Fondo Monetario Internacionoal. “Draft Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management”. Washington, D.C. Junio 2001b.

Foro de Estabilidad Financiera. *International Standards and Codes to Strengthen Financial Systems.* Abril de 2001.

Geithner, Timofuy. “Sovereign Risk Management in an Integrated World” Conferencia del Banco Mundial sobre Administración de la Deuda, noviembre de 1999.

Gil-Díaz, Francisco. “The Origin of Mexico’s 1994 Financial Crisis”. The Cato Journal, vol. 17, no.3.

Goldstein, Monis, Graciela L. Kaminsky y Carmen M. Reinhart. *Assessing Financial Vulnerability: An Early Warning System for Emerging Markets.* Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C., junio de 2000.

Heath, Robert. “Monitoring External Debt and Debt Vulnerabilities”. FMI, presentado en el Segundo Foro sobre la Administración de la Deuda Soberana, noviembre de 1999.

Hemming, Richard y Murray Petrie. “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability” IMF Working Paper (WP/00/52), marzo de 2000.

Instituto de Finanzas Internacionales. *1998 Annual Report.*

Interfax M&CN. “Financial and Economic Crisis in Russia: on the Brink of Defaulting” *Strategic Advisor,* Vol. I, no.2, septiembre de 1998.

Kharas, Homi. “Monitoring External Debt and Debt Vulnerabilities”. Banco Mundial, presentado en el Segundo Foro sobre la Administración de la Deuda Soberana, noviembre de 1999.

Kiguel, Miguel. “Does debt management matter? Yes” Banco Mundial, Premnotes number 17, febrero de 1999.

Levitt, Arthur. “Quality Information: The Lifeblood of Our Markets” Discurso pronunciado en el Club de Economía de Nueva York, 18 de octubre de 1999.

López-Mejía, Alejandro. “Large Capital Flows. Causes, Consequences, and Policy Responses.” *Finanzas y Desarrollo,* FMI, septiembre de 1999,Vol. 36, No.3.

Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales del G-20. Final Communiqué. Montreal, 25 de octubre de 2000.

Mishkin, Frederic S. “Financial Policies and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Countries”. Oficina Nacional de Investigación Económica, septiembre de 2000.

Nars, Kai (ed). *Excellence in Debt Management: The Strategies of Leading International Borrowers.* Londres, Euromoney Publications, 1997.

Oficina Nacional de Auditoría de Australia. *Commonwealth Debt Management,* Audit Report no.14, octubre de 1999.

Radelet, Steven y Jeffrey Sachs. “What Have We Learned, So Far, from the Asian Financial Crisis?” Washington, USAID, 4 de enero de 1999.

Standard & Poor’s. *Financial System Stress and Sovereign Credit Risk.* Diciembre de 1997.

Standard & Poor’s. *Global Financial System Stress: 24 Show Adverse Trends in Credit Quality.* Mayo de 1999.

Standard & Poor’s. *Global Financial System Stress: Leading Indicators Signal Pressure in 16 Countries.* Septiembre de 1998.

Standard & Poor’s. *Sovereign Credit Ratings: A Primer.* Diciembre de 1998

USGAO. *International Financial Crises: Efforts to Anticipate, Avoid and Resolve Sovereign Crises.* Julio de 1997, GAO/GGD/NSIAS-97 -168.

USGAO. *México’s Financial Crisis: Origins, Awareness, Assistance and Initial Efforts to Recover.* Febrero de 1996,GAO/GGD-96-56.

White, William. “What Have We Learned from Recent Financial Crises and Policy Responses?”. Basilea, Banco de Pagos Internacionales, enero de 2000.

Wong, Richard. “Lessons from the Asian Financial Crisis”. Washington, *CATO Journal*, vol. 18, no.3, 1999.

ISSAI 5421

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit *www.issai.org*

INTOSAI

Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INDEX

PART I: INTRODUCTION

PART II: THE ROLE OF THE SAI AND RELATED CONTEXT

PART III: GENERAL GUIDANCE ON DEFINITION

PART IV: GENERAL GUIDANCE ON DISCLOSURE

PART V: THE MEDIUM FOR DISCLOSURE

APPENDIX A

PUBLIC DEBT COMMITTEE

PART I: INTRODUCTION

1. Background

The Governing Board of INTOSAI established the Public Debt Committee with the following general objectives:

"To publish guidelines and other informational materials for use by Supreme Audit Institutions to encourage the proper reporting and sound management of public debt."

The Committee's first task was to produce and issue to all Supreme Audit Institutions (SAIs) a questionnaire designed to obtain information about the following public debt issues:

Definition
Planning
Management and Control
Measurement
Disclosure

The Committee analyzed responses to the questionnaire and prepared an Interim Report which summarized the questionnaire findings and offered preliminary conclusions. The report was distributed to all SAIs in April 1994.

The Committee believes that adoption of an appropriate definition is a pre-requisite for the study of any aspect of public debt. The choice of definition depends, at least to some extent, on the context within which it is used. Accordingly, this document considers together the related matters of definition and disclosure of public debt.

The current document provides more detailed guidance to SAIs on two of the issues included in the questionnaire and related Interim Report, namely definition of public debt and disclosure of public debt.

Additional guidance to SAIs on other aspects of public debt will be developed and issued separately in future years.

2. Other Studies Consulted

In considering these two matters, the Committee has taken into account work already done by the INTOSAI committees on internal controls, accounting standards, and auditing standards. The Committee has also consulted a number of international organizations with an interest in public debt matters, including the World Bank, the Inter-American Development Bank, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the United Nations, and the European Union.

The Committee has also examined the definition of public debt developed and used by the International Monetary Fund (IMF). This is reproduced in Annex 2 of the Committee's April 1994 Interim Report.

And finally, the Committee has taken into account studies published by the Public Sector Committee of the International Federation of Accountants. These studies also examine the definition of public debt, including different ways of recording it which arise from the adoption of various bases of accounting ranging from modified cash to modified accrual and full accrual.

The conclusions on definition and disclosure of public debt drawn by the Committee from considering these various sources are presented in the remainder of this document.

Additional guidance to SAIs on other aspects of public debt will be developed and issued separately in future years.

PART II: THE ROLE OF THE SAI AND RELATED CONTEXT

In an overall sense, the Committee believes that proper reporting and sound management of public debt are matters of great importance in virtually all countries represented in INTOSAI. In this respect, the Committee believes that SAIs should do whatever they can, within the limits of their powers and responsibilities, to encourage the governments they audit to adopt sound and appropriate definition and disclosure practices for public debt.

The Committee recognizes that the amount of public debt that may be incurred and the purposes for which related proceeds may be used are generally matters of policy determined through normal constitutional or policymaking processes within of the country concerned.

In addition, some of the decision taken by governments in raising and managing public debt may well be based on policy judgments which are not readily distinguishable from purely financial considerations. In most countries, there is some limitation on the right of the SAI to examine or question policy judgments, although the nature and extent of the SAI’s powers and responsibilities in this regard will depend on the political and constitutional circumstances in the country concerned. SAIs will therefore need to exercise their own judgment when considering the nature and extent of the examinations that they can undertake and the reports that they can prepare on public debt matters within their countries.

While the SAI may have no direct part to play in deciding the level of the purpose of public debt, the SAI may nevertheless have a role in helping to ensure that decisions with respect to public debt are based on the disclosure to all affected parties of complete and reliable information on the likely effects of the proposed borrowing.

After funds have been borrowed, the SAI is also likely to have some responsibility for helping to ensure the publication of complete and reliable information on the government's performance in raising and subsequent management of public debt.

The examination of matters related to public debt may present SAIs with unique problems due to the technical complexity of the subject. This may require, for example, the engagement of individuals with specialized know-ledge or expertise not available presently within all SAIs. Although outputs of this Committee should assist SAIs, they may nevertheless be required to provide specialized training to existing staff or perhaps hire additional staff with the necessary new skills.

In summary, there are a number of possible roles for SAIs with respect to the definition and disclosure of public debt.

Auditing disclosed debt information: As reported in the April 1994 Interim Report on the survey, most SAIs fulfill this primary role.

Encouraging improvements in disclosure: Where debt disclosure is incomplete, the SAI may wish to identify additional elements of debt that should be disclosed and actively encourage the government to make such disclosure.

Commenting on the fiscal and economic implications: In addition, the SAI may undertake independent analyses of the data disclosed to foster improved management of the debt and improved understanding of the current and future implications of public commitments.

Additional information with respect to the role of SAIs in examining and reporting on the definition and disclosure of public debt is set out in Part V of this document that deals with the medium for disclosure.

The remainder of this document identifies a number of factors that SAIs should consider in making judgment as to the nature and extent of their examinations and reports on the definitions and disclosure of public debt. This guidance is in the form of broad principles. These principles do not prescribe or identify definitions of public debt. Rather, they identify various elements which may constitute liabilities of public bodies and the circumstances in which it would be appropriate to disclose them as part of public debt.

Similarly, the guidance provided in this document does not prescribe one basis of accounting or one type of report to be used for disclosing information about public debt. The Committee recognizes that information about public debt may be provided through general purpose financial statements, but also through reports on compliance, performance and individual government departments and agencies.

The guidance in this document will be update and expanded from time to time as additional works is carried out by the Public Debt Committee and by other standing committees of INTOSAI.

PART III: GENERAL GUIDANCE ON DEFINITION

As a pure semantic exercise, the definition of public debt may be of little consequence. However, the use of an appropriate definition in the compilation of the various types of government financial reports referred to above is of considerable practical importance. The reliability of these reports depends to a large extent on the soundness of the definitions used in preparing them. The main requirements for a sound definition include

* precision to avoid doubt or dispute about the inclusion or exclusion of particular elements;

* clarity to make the reports readily understandable by users;

* consistency from year to year, with other financial statistics or accounting records within a particular country and, where relevant, between countries;

* appropriateness for the purpose the criteria for inclusion of particular elements should be based on their relevance to the objectives that the reports are designed to satisfy;

* comprehensiveness to ensure that all particular elements of debt are brought within the scope of appropriate approval, planning, management and control procedures.

The primary consideration is that the content of government financial reports be appropriate to the purpose for which are prepared. Such reports may be prepared and used for a wide variety of purposes, including those summarized below.

A. Certain reports may assist in the formulation and monitoring of:

* general economic policy, because of the effect of public borrowing on the use of resources;

* monetary policy, because of the effect of public borrowing on the money supply;

* fiscal policy, because of the need to balance the sharing of financial burdens between existing and future taxpayers, and to ensure that the future cost of servicing and repaying outstanding debt will be sustainable; and

* exchange rates and balance of payments policies if external public debt is a significant part of a country’s total external debt, the division of total public debt between domestic and foreign curreincies between internal and external creditors may influence exchange rate and balance of payments policies.

B. Other reports may be used for a variety of international purposes. Some may fulfill obligations of membership in bodies such as the IMF, the Word Bank, the OECD, and the European Union, and should be compiled in accordance with the rules of the bodies concerned, including definitions of public debt. Some may demonstrate a country’s credit-worthiness.

C. Of particular importance is the use of government financial reports in the rendering of accountability such as that of the executive to the legislature for the exercise of borrowing powers and the use of related proceeds.

D. And various financial reports may be used in the planning and control of a public body’s borrowing programs.

In summary, the scope of financial reports on public debt and the nature or type of liabilities shown will vary based on the differing purposes for which the reports are prepared. Different definitions of public debt will be used for different purposes, and there are many instances of variations in scope between the resulting types of reports. For example, reports produced for macroeconomic analysis could well cover the whole of the public sector, whereas the scope of reports used to demonstrate accountability of particular bodies of public administration might be much narrower. In addition, the scope of reports might be quite different as between unitary and federal states. All reports should disclose clearly their intended scope.

The Committee has not attempted to develop one or more model definitions of public debt. Rather, the Committee has identified and defined various elements of public debt which could be considered for inclusion in various types of reports.

Depending on the purpose for which a financial report is prepared, an appropriate definition of public debt might include the following:

* Liabilities or other commitments incurred directly by public bodies such as

(a) a central government, or a federal government, depending on the manner of political organization in the country;

(b) state, provincial, municipal, regional and other local governments or authorities;

(c) owned and controlled public corporations and enterprises; and

(d) other entities that are considered to be of a public or quasipublic nature.

* Liabilities or other commitments incurred by public bodies on behalf of private corporations or other entities.

The appropriate treatment of borrowings by those central banks that are not considered public bodies will depend on the precise status of the banks and their relationship with the public sector.

Elements of Debt to Consider

As summarized below, the various elements of liabilities and other commitments incurred by public bodies or by corporations sponsored by such bodies may be thought of as lying on a spectrum that extends from direct borrowing thought a range of other financial obligations from trade accounts payable to various contingencies and commitments. These commitments may or may not be recorded as liabilities in financial statements. However, they may have a significant effect on future borrowing needs and, therefore, future demands on the country’s economic resources. These commitments might include the following:

1. Securities. These include traditional borrowings from creditors, including those within government, under formal agreements which normally specify the amount borrowed, the interest rate charged or discount required, the security to be given (if any), and the period over which repayment is to be made. For purposes of this document, securities include those executed for the short, medium and long term.

2. Bank loans

3. Loans from foreign governments or international bodies.

4. Proceeds of public savings schemes. These include amounts on deposit in savings banks operated by a government and other similar programs.

5. Issues of national currency, notes, and coins. These include banknotes and coins issued by or for a governments and in circulation.

6. Accounts payable for goods and services.

7. Taxation repayable.

8. Liabilities under long-term leases. Leases that extend beyond one year and that may be for either capital or operating purposes

9. Pension liabilities and health care benefits for public employees.

10. Other benefits provided by public sector entities. These include social commitments that involve explicit or implicit obligations by a government to pay future claims under a variety of programs. While they may be difficult to quantify, they are almost always significant and should therefor be considered, perhaps on a best estimates basis, in any assessment of public sector debt.

11. Guarantees to third parties. These would include, where appropriate, guarantees of borrowing, both by other public sector bodies and by private or quasipublic bodies, together with guarantees for a variety of other purposes such as financing for exports and exchange rates.

12. Indemnities.

13. Comfort letters or other forms of legally non-binding assurances.

14. Insurance and reinsurance programs.

15. Other Commitments. These are other obligations arising from existing contracts, agreements or legislative enactments or regulations that could become actual liabilities upon fulfillment of specified conditions.

Additional information with respect to the various elements of debt that may be shown under different bases of accounting is provided in Statement 4 of INTOSAI ‘s Committee on Accounting Standards.

While each SAI will need to exercise its own judgement on the appropriate content of reports on public debt produced for particular purposes, those used to assist in the formulation and monitoring of general economic and fiscal policies should normally cover all relevant items identified above. In particular , SAIs should be aware that the existence of various contingencies and commitments such as those described in items 9 through 14 above may well affect the ability of public sector entities to meet future cash requirements. Such liabilities could derive from moral or social obligations in addition to those of a strictly legal nature. The appropriate treatment of these liabilities will depend on their materiality. Additional guidance on contingencies and commitments will be provided by this Committee in future years.

The valuation of liabilities or other commitments included in any definition of public debt may be applied to the total debt outstanding or to the net increase or decrease in debt during some period of time. General guidance on disclosure of public debt is provided in Part IV of this document which follows.

PART IV: GENERAL GUIDANCE ON DISCLOSURE

In an overall sense, regular disclosure of a country's public debt can reveal whether debt levels have been kept within the country's ability to support them and can help ensure that potential problems are visible. Moreover, such disclosure may provide the impetus to address potential problems before they become crises.

One of the most troublesome issues in public debt disclosure is how to make it understandable, and thus relevant to the reasonably informed and interested, but nonexpert, reader. In considering the adequacy of disclosure, SAIs should look for and encourage the use of generally accepted ways of bringing these huge numbers to life for affected taxpayers. There are a number of what might be called “simple indicators” of a government’s overall financial condition that could be considered in this regard. For such indicators are summarized below.

The interest bite. This is the percentage of interest costs on borrowed funds to government revenues. It is somewhat analogous to a percentage frequently used by mortgage lenders in determining whether or not an individual can afford to carry increased debt.

The expenditure ratio. This is the percentage of total government spending to total government revenue. If this percentage is consistently greater than 100, the revenue shortfall is likely made up by additional borrowings which, over time, could lead to financial instability unless corrective action is taken.

The tax bite. This is the percentage of tax revenues to gross domestic product (GDP). Gross domestic product is the value of goods and services produced within a country in a year. If the tax bite increases year after year, it means that more and more of a country’s production is begin diverted to government and away from reinvestment in the private sector.

Debt to GDP. This is the percentage of a government’s debt to the country’s GDP. If this percentage increases year after year, it means that debt is growing faster than the economy, which could lead to burdensome and perhaps unaffordable debt loads. Both the level of the government’s gross indebtedness and that amount net of borrowing between public entities can be useful indicators.

Indicators such as those outlined above should help interested individuals understand more clearly the significance of their government’s debts and how their government compares with other levels of government within the country and with governments in other countries.

Another useful report to help people understand debt levels and what caused them is a budget-to-actual scorecard, comparing forecast deficit and debt levels with results achieved.

It would also be useful if the total indebtedness could be analyzed to distinguish between debt incurred to finance revenue producing capital assets and that incurred to finance current account deficits; and if the latter could be further analyzed to distinguish between cyclical deficits, attributable to the national economy operating below normal capacity, and structural deficits, reflecting a continuing imbalance between expenditure and revenue.

It is appropriate to note that indicators need to be exactly defined when used and their informative value and limitations explained. And it should be stressed that in any international comparison,

indicators may be rooted in different basic concepts which may stand in the way of straightforward comparison.

Information to Disclosure

In addition to these general considerations, there are also a number of more specific types of information that SAIs should take into account when reviewing and commenting on the adequacy of disclosure of public debt. These types of information are summarized below under the categories of reporting elements used in Part III of this document.

This information should be presented separately for each public body and in aggregated and consolidated form depending on the purpose of the report within which it is shown. In all cases, consideration might be given to disclosing both total cumulative public debt as of the end of the reporting period and new debt incurred during the period. Public debt should not normally be reduced by related assets such as gold and foreign currency holdings or sinking funds.

In some cases it may be appropriate for these to be taken into account if they are freely available for the redemption of debt, but not if they are retained for other purposes.

A. Securities, bank loans, from foreign governments or international bodies, and, proceeds of public saving schemes.

1. The total amount due, showing separately the gross amount borrowed and the portion thereof represented by borrowing of agencies included in the entity.

2. Amounts held by foreigners, where possible. This disclosure is important because the outflow of interest and principal to other countries may limit the growth of the debtor’s economy. The Committee recognizes that where public debt is issued through marketable notes, the nationality of holders may not be known.

3. Amounts denominated in foreign currencies and the exchange rates used in its valuation. Debt denominates in foreign currencies may be more volatile than debt denominated in the country’s own currency because of the effects of changes in exchange rates.

4. New liabilities. For liabilities incurred during the period, disclosure would include the types of lenders, the terms of the issues and loan agreements, and perhaps future disbursements.

5. Types and terms of instruments. For types of instruments, issued debt would be broken down between various major classifications such as bills, notes and bonds. For terms of instruments, the disclosure would set out information respecting maturities, callable features and the like. Other useful information on maturities could be the consolidated amounts due in the short, medium, and long term, and the long-term or average maturity of amounts outstanding.

6. Measurement bases. Both the bases of measurement and any changes since the prior report would be disclosed. The use of different measurement bases can produce significantly different results. For example, depending on the type of bond issue, the market value of bonds can fluctuate widely with changes in interest rates. Different methods of amortizing premiums and discounts can affect significantly the amount of disclosed debt service costs, and debt values may be restated if being retired prior to maturity.

7. Principal repayments. Disclosure would include the amounts of principal repayments during the reporting period, the means used to finance these repayments, and the effects on related sinking fund balances.

8. Debt service costs. This disclosure would include interest payments and other administrative and commission costs paid during the reporting period. In addition, the “interest bite” and the budget-to-actual scorecard referred to in the preceding paragraph would be useful.

9. Restructured debt. Disclosure would include the results of any public debt renegotiations that occurred during the period, together with the terms and conditions of the renegotiated debt.

10. The use of funds. When funds are borrowed for specific projects, details would be shown with respect to the purpose and expected benefits of the projects. Where possible, information would also be provided on expected revenue sources and cash flows to finance the debt and the expected life of the project.

11. Actual levels versus estimates. Disclosure should include an appropriate comparison between the forecasts and the actual levels of total debt, principal repayments, service costs, and interest rates. Explanation for any significant deviation, where possible, should also be given.

12. Risk assessment. Information would be provided to describe potential vulnerabilities to fluctuations in interest rates, currency values, or other factors that affect repayment costs. Debt pegged to floating interest rates would be disclosed, for example. Information would also be provided with respect to actions taken in derivatives markets, such as interest rate and currency swap agreements, in order to limit such vulnerabilities. Because activities in derivatives markets may be highly complex and technical in nature, care should be taken to ensure that the information provided can be easily read and understood by individuals who may not have specialized and technical knowledge of derivatives products.

13. Legal requirements and restrictions. All significant legal requirements and restrictions would be appropriately disclosed. The information provided should be sufficient to demonstrate that all such requirements have been satisfied. In considering what to disclose, a number of sources could be reviewed appropriate, including constitutional and other legal limits on the amount of public debt or debt service costs; limits on the uses of proceeds of borrowed funds; regulations specifying who may borrow on behalf of a public body; laws outlining the public bodies which are responsible for public debt incurred by others; and requirements regarding the currency in which public debt may be held or the lenders who are to be used.

If liabilities were incurred by one public body on behalf of another, disclosure would be limited to the amount of debt, the types of instruments and the use of the proceeds. All other information would be provided by the entity that received the borrowed funds.

B. National currency notes and coins.

Information would include banknotes and coins issued by the public body and in circulation as of the reporting date, and whether they are backed by retention of separately earmarked holdings of monetary assets. Generally speaking, currency is issued by a country’s central bank and the relationship between a central bank and its government may vary from one country to another. Full details regarding this relationship should be obtained and analyzed in order to determine whether it

would be appropriate to consolidate a central bank with its government for financial reporting purposes.

C. Accounts payable for goods and services; liabilities under long-term leases; and pension liabilities and health care benefits in respect of public employees.

These types of liabilities are often recorder in the accounts and reported on the financial position statement or balance sheet of the public body to which they relate. For long-term leases and pension and health care benefits, additional information can be provided in footnotes to the statement.

For leases, this information would include the operating and capital components of the liability and minimum annual payments for each of the next five years. The liabilities for pension and health care benefits are determined by actuaries. Details with respect to the actuarial approach followed and significant assumptions used would be summarized and reported in the footnotes. Sensitivity analyses, setting out the extent to which the recorded liabilities would vary if actuarial assumptions were to change, would also be desirable.

D. Other benefits provided by public sector entities.

Disclosure would include the long-term fiscal effects of public pension programs as currently defined and other similar long range commitments of public resources. A brief description of the programs and their sources of financing would be provided as well as actuarial and economic assumptions used, as appropriate, in determining best estimates of costs and benefits. In future years, the Committee will study such disclosure further and provide additional guidance to SAIs to the extent possible.

E. Guarantees, comfort letters, and other legally non-binding forms of assurances.

Disclosure with respect to guarantees can include a description of the policies and/or the programs that underlie the guarantees; the maximum exposure to the public body that issued the guarantee, including responsibilities for principal repayment and interest costs, commissions, and exchange rate risks, if applicable (subdivided into domestic and foreign currency denominated responsibilities); amounts paid during the period to honor guarantees; default experience in prior periods; and, where possible, forecasts of amounts that are likely to default in future periods. With respect to comfort letters and other similar instruments, disclosure can include a description of the nature and extent of the assurances; the policies and/or programs that underlie them; amounts paid under them during the reporting period; and, if possible to forecast, amounts that are likely to be paid in subsequent periods. The exchange rates used in the valuation of these liabilities would also be disclosed.

F. Indemnities.

Disclosure would include a description of the terms and conditions of indemnity agreements in force; the conditions under which amounts are payable; the amounts paid under the agreements during the reporting and prior periods; and, if possible to forecast, amounts that will likely be payable in future periods.

G. Insurance and reinsurance programs.

Disclosure would include a description of the major features of each significant program, its funding, trend information on claims paid and premiums received, and estimates of future losses.

If a fund is maintained, details respecting the value of the fund and its adequacy to cover losses would also be provided.

H. Other commitments.

The nature and amount of each significant commitment or type of commitment would be summarized and provided. These might include costs expected to be incurred to repair environmental damage.

PART V: THE MEDIUM FOR DISCLOSURE

As explained throughout this document, financial information about public debt may be reported in a wide variety of documents. General purpose financial statements and related notes could disclose many of the items discussed above. In addition, information could be disclosed in financial reports on compliance, performance and individual government departments, and agencies. Other public documents could also be used, Including budgets, central bank bulletins, and a variety of other reports to legislatures.

It would be helpful to disclose planned and actual public debt periodically as part of the ongoing budget decisionmaking and accountability process.

Opportunities may also exist in the government's normal fiscal policymaking and reporting cycle for reporting the elements of planned and actual debt.

For example, planned levels of debt could be disclosed in the budget, with the actual levels realized periodically reported during the year as appropriate. In addition, a year-end accounting of debt could be provided, possibly through audited general purpose financial statements and possibly through other types of centrally provided reports. Attachment A to this document provides a simplified illustration of what an overall reporting framework for public debt might look like.

As explained in Part II of this document, SAIs have many opportunities to examine and report on issues related to the definition and disclosure of public debt. The extent of SAIs' concern with the form and content of reports on public debt will vary according to the purposes for which the reports are produced and used. This variation is examined in items A thought E that are set out below and with which this document concludes.

A. Reports produced by governments to assist in the formulation and execution of their economic, monetary and fiscal policies. These reports may not be subject to formal verification by SAIs. However, if they are submitted to the legislature to support budget proposals, the SAI might wish to review the reports to determine whether they are compiled on an appropriate basis and whether information is presented in an understandable and consistent manner.

B. Forecasts of annual changes that are expected to result from budget proposals. These reports may not be subject to direct verification either, but the audit of subsequent results might provide the SAI with an opportunity to comment on the bases used to prepare the reports.

C. Forecasts of the long-term impact on public finances of the future costs of servicing and repaying outstanding debt. Although not subject to direct verification, SAIs might consider and comment on the apparent relevance and understandability of the reports if they are submitted to the legislature.

D. Reports on results, both with respect to changes in debt and with respect to debt outstanding, to help ensure appropriate accountability of public bodies with borrowing powers. These "after-the-fact" reports are likely to be subject to formal audit by SAIs, which provides an opportunity to examine and comment on both the reasonableness of the bases on which the reports have been compiled and their general understanbility and relevance.

E. Returns to international bodies. These returns are to be compiled in accordance with rules prescribed by the bodies, which may also govern the possible involvement of SAIs.

APPENDIX A

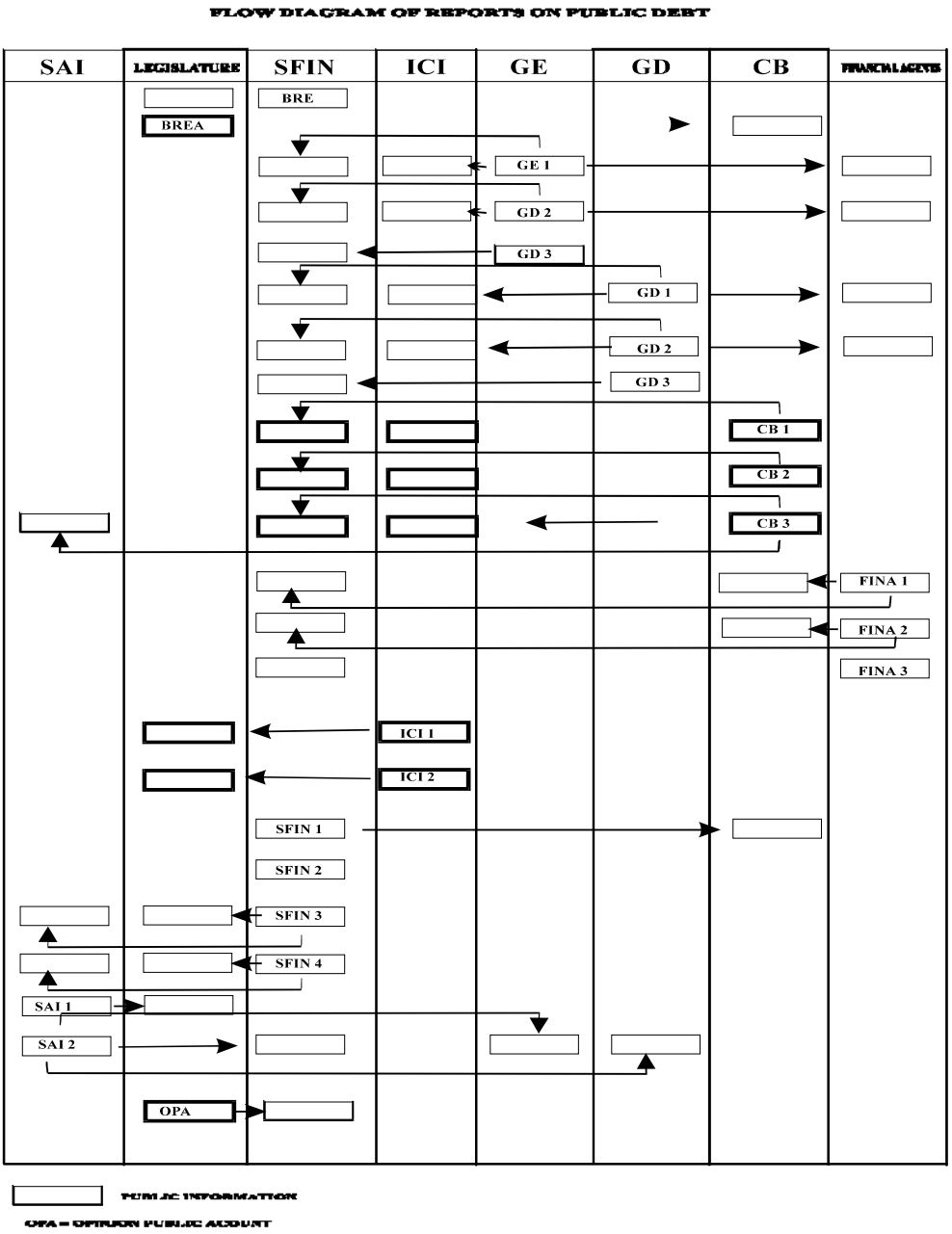
Illustrative Model of Disclosure

An adequate flow of information is a crucial aspect of any effective control scheme for the management of public debt. Disclosure could therefore, consider two factors: (1) the path of information, e.g., who should inform whom within the government and who should inform the public; and (2) what information could be included in each report and with what periodicity it could be prepared.

A flow diagram is attached describing a possible scheme of debt disclosure, indicating typically where each report originates and where they are utilized. Each report is labeled according to the institution that prepares it, and its contents are described below under each label.

BRE [Budget of Revenues and Expenditures] (Annual). The government (Executive), through the Secretary of Finance (Treasury), normally presents before each fiscal year a budget of expected revenues and expenditures to the Legislature, which includes a proposal for fund allocations, as well as where revenues will originate, and what debt is to be issued. Specific debt ceilings will be set by the Legislature.

BREA [BRE Authorization] (Annual). The legislative body authorizes and publicly discloses the maximum level of new net debt to be issued, as well as the approved application for such funds, where applicable, as part of the general authorization of revenue and expenditure.



GD1 [Government Departments report 1] & GE1 [Government Entities report 1] (Monthly). This report prepared by each government department or government entity holding public debt includes the terms and amounts of the new debt contracted, as well as payments on loans existing, and details on maturity dates, currency, amortization, and interest payment schedules.

GD2 [Government Departments report 2] & GE2 [Government Entities report 2] (Quarterly). This report prepared by each government department or government entity summarizes accumulated individual balances and payments made during the quarter on capital and interest, expressed in the currency of origin as well as in local currency. A complete schedule of payments on capital and interest should also be kept to the maturity of each instrument. A comparison between programmed and actual amounts is presented here as well as an explanation of the variances with respect to the previous quarter.

GD3 & GE3. (Annual). Each department & entity could prepare for the Secretary of Finance (Treasury) a comprehensive closing report on its performance and finances for the year, which is integrated by the Financial Authority into what is normally named The Public Account. This report includes consolidated information on the state of each entity's debt holdings, describing the new debt issues for the year, actual payments made on capital and interest, and their comparison with estimates and the preceding year. A detailed explanation of any restructuring, assumptions, transferences, adjustments and conciliations at closing, as well as an analysis of financial factors affecting the cost of debt (e.g. domestic and foreign rates, exchange losses, etc.), as compared with the expected outcome should also be included.

CB1. [Central Bank report 1] (Monthly) and CB2 [Central Bank report 2] (Quarterly). The Central Bank could publicly disclose within its monthly and quarterly reports on economic, monetary, financial and commercial performance, the Public Sector debt, as well as its impact on monetary aggregates, reserves, and the capital balance. It also include an analysis of relative and nominal deviations that have occurred during the previous three years.

CB3 (Annual). This report is prepared normally by Central Banks and disclosed to the general public, and is a global account of the various economic aspects, including a description of the public debt balance and its impact on the performance of various economic indicators (Public Deficit, Balance of Payments, Economic Sectors Activity, interest rates, monetary aggregates and other aspects indicative of the behaviour of the financial system). This report is usually used as a general base for planning and analysis by financial authorities, the government in general, as well as by economic consultants and business in general.

Specifically, regarding public dept, this report could analyze the behavior of the total average balance, gross and net, foreign and domestic, for the year, with comparisons with respect to historic trends in real terms, in absolute and relative to GDP levels, explaining for each type of debt the main causes of the movements observed in the balance at closing.

Fin A. [Financial Agents] (Monthly, Quarterly and Annual). Through these reports, financial agents inform the Secretary of Finance and the Central Bank, with varying degrees of detail, on the change observed in market conditions that affect debt service.

Financial agents report on how outstanding debt notes are distributed among residents and non-residents, and on loans contracted to fund the programs of the Development Banks, explaining differences vs estimated figures.

ICI1. [Internal Control Institution report 1] and ICI 2 [Internal Control Institution report 2] (Quarterly and Annual). The Internal Control Institution of the Executive validates in these reports the information on public debt presented in the reports prepared by the Secretary of Finance for the Legislature on a quarterly and annual basis.

S Fin 1 [Secretary of Finance report 1] (Monthly). In this report the Secretary of Finance should inform the Central Bank on new debt issued in a foreign currency, the capital flow for each currency should be calculated separately to allow the Central Bank to take into account this component of the capital flow for monetary and exchange policy considerations and other strategic aspects related to the management of reserves.

This report should also include estimates as to the holdings of government securities by residents and non-residents, which the Central Bank would take into account for exchange risk measurement and reserve management.

S Fin 2. (Monthly). This fundamental report is prepared by the Secretary of Finance for internal use, and should constitute the cornerstone of the overall debt disclosure scheme. It is the first and most detailed concentration of all of the relevant information related to public debt, and based on this report, the rest of the reports prepared by the Secretary of Finance are assembled. Some of the concepts included are the specific terms and conditions of each debt issue (outstanding balance, interest rate, payments made on capital and interest, currency, exchange losses, etc.) and their actual situation, as well as a comparative analysis with respect to estimates and previous years.

S Fin 3. (Quarterly). This report should be presented to the Legislative body, to the Internal Control Office of the Executive and to the SAI. This report should summarize and aggregate information on Public Debt with the necessary degree of detail to allow the members of the Legislature to appreciate the state of the debt, its effect on the situation of the economy and on government management. It should include a comparative analysis against the preceding quarter and 12 month period, as well as actuals versus budget estimates. It could also include an explicative analysis of the evolution of the financial markets during the quarter and how this affected budget estimates. For the case of debt denominated in foreign currency, the variances observed for each individual instrument should be explained, including exchange losses registered per item and currency and country of residence of holder.

For the case of debt in local currency, its net balance, individual placements, the evolution of the mix of instruments, and maturities and repayment profiles should be indicated, as well as the approximate holdings by residents and non-residents.

Guarantees granted by the National Government in relation to debt contracted by State and Local Governments might not be included if its repayment and service is adequately assured by the Federal resources assigned to State and Local Governments (direct deductions are possible). When this possibility does not exist, the guarantees should be included.

S Fin 4 (Annual). This public debt report is part of the overall Annual Public Account usually presented by a Government to the Legislative Body, which is assembled by the Secretary of Finance or the equivalent Financial Authority within the Government. This report should include a consolidated description of the evolution of the balance of the debt and its service for the complete year, in sufficient detail. It should also include an analysis of the variances observed with respect to budget estimates and the preceding years, along with adequate explanations of the effects of public debt on financial market performance.

SAI 1. (Annual). This report should be a part of the integrated report that the SAI presents to the Legislature or the public on the general analysis and audit of the Annual Public Account prepared by the government for the Legislature. This report should include an evaluation of general public debt management performance, as well as its impact on public finance and the performance of the economy for the year. The report could also include an analysis of new debt as a share of total revenues, the terms of its issue in view of prevailing financial market conditions, and if the debt was allocated as authorized in the budget.

On the other hand the SAI should pay special attention to public debt aspects of the financial audits of entities holding debt, as well as that debt which is pegged to specific goals within government

programs. This information as contained in SAI reports to the Legislative body, should allow the legislators to consider the public debt aspects when analyzing the next project to be presented for budget approval.

The SAI would inform on irregularities and deficiencies detected in the managing of debt in the process of its systems (internal controls) and financial audits, and on the efficiency, efficacy and economy with which debt financed ivestments have behaved. Specific public works audits could also provide additional support in this last case. The SAI should pay special notice to this appraisal of the explanations on variances of actual vs budget presented in the Public Account.

SAI 2. (Annual). This is not a report in the strict sense of the term, but a document the SAI presents to audited bodies in which it informs of irregularities and deficiencies found (when their nature allows), as well as recommendations to correct them.

PUBLIC DEBT COMMITTEE

Chairman
Javier Castillo Ayala
Contador Mayor de Hacienda de México

Members

Argentina Emilia Raquel Lerner
Auditoría General de la Nación

Canada Larry Meyers, Ron Thompson & Brian Pearce
Office of the Auditor General

México Fernando Marty
Contaduría Mayor de Hacienda

Portugal Teresa Nunes & Ana María Bento
Tribunal de Contas

United Kingdom Wendy Kenway-Smith & Andrew Caddies
National Audit Office

USA Paul Posner, Barbara Bovbjerg & Hanna Laufe
General Accounting Officce

External Colaborators

Finland Tapio Leskinen & Timo Ankelo
State Audit Office

Gabón Gilbert Ngoulakia & Bibalou Moise
Chambre des Comptes

Jordan Abed Kharabsheh
Audit Bureau

Korea Young Joan Kim
Board of Audit and Inspection

Sweden Ian Häggkvist, Ian Hagrall, Lars Forslund, Ingerman Segergren, Mats Wahsedt & Olle Nystedt
National Audit Office

This booklet has been prepared for official publication in separate english, french and spanish versions by the Public Debt Committee of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

ISSAI 5422

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Un Ejercicio de Términos de Referencia para realizar una Auditoría de Desempeño a la Deuda Pública

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Índice

1.- Introducción.....5

2.- Marco conceptual.....9

3.- Marco jurídico y normativo.....13

4.- Términos de referencia para la gestión de la deuda.....15

4.1.- Estructura de la deuda….....16

4.2.- Evaluación de riesgos.....18

4.3.- Prácticas prudentes de la gestión de la deuda..... 21

4.4.- Registro, Control y Seguimiento….....…….....23

5.- Términos de referencia para evaluar la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda…….....27

5.1.- Indicadores e vulnerabilidad.....27

5.2.- Indicadores de sostenibilidad.....32

6.- Comportamiento de los actores.....37

6.1.- Instituciones…….....37

6.2.- Recursos humanos….....41

7.- Rendición de cuentas a los ciudadanos…….....43

8.- Referencias….....47

Noviembre 2007

1.- Introducción

En junio de 2003, el Comité de Deuda Pública, INTOSAI, aprobó que se elaborara un proyecto de términos de referencia para auditorías de desempeño a la deuda pública. En junio de 2004 se presentó la primera versión en la reunión de Moscú, y ahora, en Sofia, se pone a su consideración este documento, en el cual se han incorporado las valiosas aportaciones de las EFS que nos remitieron sus comentarios en 2004.

El Comité consideró que era necesario integrar todos los esfuerzos que se habían realizado en una auditoría integral que conjugara y concatenara lo ya hecho, y se avanzara hacia la construcción de los términos de referencia de una auditoría de desempeño, que sirviera para apoyar metodológicamente los trabajos que las EFS realizan con relación a este tema. Por lo tanto, los temas a tratar serán aquellos que son comunes al mayor número posible de países miembros de INTOSAI, sin ahondar en temas específicos de cada uno de ellos.

El ejercicio contiene seis líneas de trabajo. La primera propone los términos que debe revisar un auditor para comprobar que la deuda pública y los conceptos inherentes a ella se han definido y clasificado con claridad y ortodoxia hermenéutica.

La segunda aborda los temas que debe comprender el marco jurídico y normativo de un país para dar consistencia y gobernabilidad a la gestión de la deuda.

La tercera comprende los aspectos que son imprescindibles para determinar que la gestión de la deuda se está realizando de acuerdo con las mejores prácticas. Se propone, en primer lugar, que se verifique que el gobierno cuenta con una estrategia de endeudamiento; que la estructura de la deuda en lo que se refiere a monedas, plazos, tasas e instrumentos responde a esa estrategia; que su gestión comprenda la evaluación de riesgos para avalar y soportar la estrategia adoptada; que existen prácticas prudentes de la administración de la deuda; que se ha instrumentado un

sistema sólido y consistente de registro y control; y que, con base en éste, se elaboren informes de acuerdo con normas de calidad.

La cuarta pone a consideración del auditor la necesaria utilización de análisis de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda a través de indicadores estáticos y dinámicos. Los primeros para responder a la pregunta: ¿dadas las condiciones prevalecientes, el gobierno podrá enfrentar sus obligaciones?; y los segundos para evaluar la cuestión: ¿en escenarios alternativos o de riesgo, el gobierno podrá enfrentar sus compromisos?

La quinta línea se refiere a la evaluación que deberá realizar el auditor para emitir una opinión sobre el comportamiento de las instituciones encargadas del manejo de la deuda y de quienes en ella trabajan; la competencia, capacitación y experiencia con la que deben contar y el código de ética al que se deben ceñir.

La última aborda la obligación del gobierno de informar y divulgar entre los ciudadanos de manera oportuna, sistemática y transparente, la situación de la deuda, los compromisos y los riesgos inherentes a ella; y de emitir informes completos, periódicos y oportunos.

Los términos de referencia que se proponen no consideran la evaluación del impacto socio-económico de la deuda pública en los países endeudados. Aunque en algunos países estos asuntos están fuera de las atribuciones que se les confieren a las EFS, podría ser un tema que este Comité debería agendar en sus trabajos futuros, para ser tomado en cuenta por aquellos países que su marco legal les permite apoyar las decisiones del ejecutivo con sus recomendaciones y asesoría en estas áreas. De primera intención pensaríamos que esta metodología tendría que responder a preguntas como: ¿hasta dónde la deuda ha ayudado a los países emergentes en su desarrollo económico?, ¿hasta dónde el pago de su servicio ha impedido el desarrollo?, ¿cuál ha sido el destino de la deuda?, ¿cuál sería la situación de no haber contado con esos recursos?. Tampoco abordan el efecto desplazamiento de la inversión privada, denominado *crowding out*, es decir, el que produce la emisión de valores gubernamentales, ni cuestiones como las siguientes: ¿los recursos que pasan de los inversionistas privados al gobierno tienen un mayor efecto multiplicador en la reproducción del capital?, ¿cuál es el destino que le da

el gobierno y cuál el que le daría el inversionista privado?, ¿quién es más eficaz para invertir? Discusión en la que las entidades de fiscalización superior (EFS) seguramente tienen mucho que decir.

Asimismo, es necesario recordar que el grado de desarrollo de un país influye en la gestión y el manejo de la deuda. Los elementos que son inherentes al grado de desarrollo de un país, quedan comprendidos en los capítulos sobre la evaluación de riesgos, vulnerabilidad y sostenibilidad. Puede parecer evidente decir que mientras menos desarrollado sea el país, el análisis de estos conceptos deberá ser más cuidadoso. El nivel de desarrollo de un país puede impactar sobre su capacidad de gestionar adecuadamente su deuda.

Dado el peso de la deuda en las finanzas públicas se hace evidente la necesidad de caminar hacia auditorías de desempeño. El presente trabajo propone un marco de partida para esas auditorías y espera las consideraciones del Comité para ir perfeccionando los términos de referencia.

2.- Marco conceptual

De acuerdo con el Comité de Deuda Pública, INTOSAI, una correcta definición de deuda deberá ser precisa a fin de evitar dudas sobre la inclusión de conceptos particulares; clara para permitir que los informes sean fácilmente entendibles; consistente de un año a otro; adecuada para los propósitos y con amplitud suficiente para asegurar que los conceptos particulares están incluidos.

El concepto de deuda debe fijar sus principales componentes con el objeto de que su administración, rendición de cuentas y fiscalización se realicen siempre sobre las mismas bases y posibiliten las series históricas. Además, la definición debe tomar en cuenta los términos que se manejan a nivel internacional con la finalidad de hacer ejercicios de *benchmarking.*

Lo más importante para una auditoría de desempeño a la deuda es que el marco conceptual por evaluar incluya una definición de la deuda suficientemente amplia para que los análisis permitan, a partir de ella, evaluar la administración, la vulnerabilidad, la sostenibilidad y la competencia de los actores y la rendición de cuentas. La conceptualización debe abarcar la deuda total del gobierno central, de sus organismos y empresas, del sector financiero gubernamental (banca de desarrollo), de los gobiernos locales y municipales, la autoridad monetaria, los pasivos contingentes y la posibilidad de la existencia de pasivos ocultos.

Se entiende por pasivos contingentes las obligaciones adquiridas por el Estado en virtud de la ocurrencia de un suceso eventual, por lo tanto, su cumplimiento o los montos en que puede hacerse exigible son inciertos, implican un cierto grado de incertidumbre, al presentarse como consecuencia de un suceso futuro.

Los pasivos ocultos, son aquellos que no aparecen en los registros contables, financieros o presupuestales, y que en un momento dado se hacen exigibles como deuda pública. Son pasivos que el gobierno desconoce en forma oficial y que, debido a un trabajo de fiscalización

o por una demanda, se transparentan. Estos pasivos generalmente se encuentran en empresas paraestatales de producción, financieras, fideicomisos o, en los casos de juicios por reclamos en el monto de las indemnizaciones por expropiación.

Una definición amplia de la deuda no implica que la EFS deba auditar todas las prácticas de administración de deuda pública en el mismo proyecto de auditoría de desempeño. En ocasiones es preferible dar prioridad a las prácticas específicas causan problemas. Cada EFS, de acuerdo con sus recursos humanos, materiales y marco legal y normativo puede programar la estrategia para abordar en diferentes periodos, de manera paulatina pero sistemática, las diferentes áreas involucradas en la gestión de la deuda. Es preferible que la auditoría se refiera a cuestiones muy puntuales, pero que el análisis se realice con profundidad y con la calidad adecuada, para que cumpla con sus objetivos de aportar recomendaciones sustantivas y promover mejores prácticas para el manejo de la deuda.

Se propone a los auditores, que el marco conceptual contenga como mínimo los elementos de la Matriz de Riesgo Fiscal propuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Matriz de Riesgo Fiscal Gubernamental

Origen de las Obligaciones	Responsabilidades Directas	Responsabilidades Contingentes
Responsabilidades gubernamentales explícitas, reconocidas por la ley o en contratos	▪ Deuda soberana ▪ Gasto presupuestal ▪ Gasto legalmente comprometido	Garantías otorgadas por préstamos de los **estados, gobiernos subnacionales o de entidades del sector privado**
Responsabilidades gubernamentales implícitas por obligación moral hacia el público o por presiones sociales	▪ Pensiones* ▪ Seguridad social ▪ Financiamiento a salud ▪ Costos de proyectos públicos	▪ Problemas de deuda no garantizada de los estados subnacionales ▪ Fracasos en los bancos ▪ Pasivos ocultos en entidades privatizadas ▪ Déficit en pensiones no garantizadas, fondos de empleo o seguridad social ▪ Saldos negativos en el banco central o en sus obligaciones en moneda extranjera ▪ Desastres ambientales o financiamiento militar

FUENTE: The World Bank and Oxford University Press (2002), “Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk”, capítulo I, página 23.

* Éste sería el caso si el gobierno no está mandatado por la ley a cubrir estas responsabilidades. Si está mandatado por ley, estos cargos estarán dentro de la categoría de responsabilidades explícitas directas.

3.- Marco jurídico y normativo

La gestión de la deuda pública debe basarse en un cuerpo de leyes y normas administrativas de alcance general que regulen sus operaciones y actividades. Este marco legal debe establecer claramente la competencia para contraer deudas, emitir nuevos instrumentos, invertir o destinar los recursos provenientes de ésta, otorgar avales y garantías y, en general, realizar cualquier tipo de transacciones que se requieran al respecto.

El marco jurídico y normativo debe asegurar la adecuada articulación de mandatos y funciones en todas las entidades encargadas de la gestión de la deuda pública. Existen varias opciones para distribuir las gestiones de la deuda, pero sea cual fuere el enfoque que se adopte, el marco institucional debe especificar las facultades de cada una de las entidades participantes, la coordinación que debe existir entre ellas y el intercambio de información necesario para tomar decisiones y determinar los límites de pasivos contingentes.

Podemos afirmar que la mayoría de los gobiernos incluye en sus constituciones políticas los lineamientos generales que se deberán observar respecto a la aprobación, contratación y gestión de deuda pública soberana. Como regla general, en el derecho constitucional y administrativo de cada país, se incluyen tanto las definiciones de responsabilidad y los mecanismos de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias, como las relaciones con otras entidades, el banco central, empresas financieras y no financieras controladas por el estado, etcétera. Uno de los asuntos que deben quedar comprendidos en la normativa, es el relativo a los llamados pasivos ocultos o gastos fuera del presupuesto -*off budget expenditures*- y que en un momento dado pueden aparecer y hacerse cobrables como deudas, sin que se hayan realizado las correspondientes provisiones presupuestarias.

Generalmente, la aprobación de la deuda recae en los poderes legislativos. Lo referente a la contratación, gestión y obligación de informar compete al ejecutivo, por lo que se deberá revisar que dentro de éste exista una

clara designación de responsabilidades. La falta de esta definición puede afectar la comunicación y coordinación dentro del gobierno, el proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Es necesario que cualquier país cuente con un marco jurídico que determine y delimite cuando menos los aspectos siguientes:

- Formulación de políticas y estrategias en materia de deuda.
- Definición expresa de los objetivos y destino de la deuda.
- Poder facultado para tomar créditos a nombre de la nación y ordenar el pago de la deuda contraída.
- Entidad responsable de la aprobación de deuda.
- Entidades autorizadas para contratar deuda.
- Establecimiento de la entidad o área facultada para registrar y administrar la deuda pública y realizar y autorizar todas las transacciones que involucren crédito público, así como proporcionar las garantías en transacciones crediticias. Los auditores deben verificar que estas responsabilidades estén claramente definidas, independientemente de sí existe o no una oficina de deuda.
- Casos y condiciones en las que el gobierno otorga su aval o garantía.
- Obligaciones respecto a la publicación de informes sobre el estado de la deuda y, en general, sobre el acceso a la información.

4.- Términos de referencia para la gestión de la deuda

La gestión de la deuda puede definirse como el conjunto de operaciones necesarias para obtener los recursos financieros, en los montos y tiempos requeridos, y cumplir con el servicio de la deuda al menor costo posible. El objetivo fundamental de la administración de la deuda es obtener financiamiento estable, al más bajo costo posible para apoyar las actividades gubernamentales. La administración de la deuda comprende el diseño para la contratación de recursos crediticios a partir de un plan de corto, mediano y largo plazo, donde deben establecerse cuatro conceptos: la estructura de la deuda en cuanto a monedas, tenedores, tasas, plazos, instrumentos y entidades contratantes; la evaluación de los riesgos que conlleva la contratación; la prudente administración; y el registro, control y seguimiento de todo el proceso.

El plan de deuda consiste en establecer e instrumentar una estrategia para administrarla con objeto de obtener el monto de financiamiento fijado, alcanzar los objetivos de riesgo y costo, cumplimiento de las obligaciones de pago y satisfacer cualquier otra meta de gestión de la deuda soberana que se haya propuesto el gobierno contratante. La estrategia utilizada debe asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfagan, en el corto, mediano y largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con el nivel prudente de riesgo. Desde este punto de vista, un plan para la gestión de la deuda debe comprender actividades orientadas a alcanzar los objetivos siguientes:

- Garantizar la liquidez de la tesorería del gobierno.
- Contratar con una estructura de vencimientos de la deuda que proteja la liquidez del gobierno.
- Mantener un equilibrio entre los costos, las tasas y los plazos, considerando los riesgos asociados con el costo más bajo.
- Establecer una adecuada coordinación con los mercados externos.
- Establecer y mantener un eficaz mercado de capitales interno.

▪ Contar con un registro adecuado basado en una metodología rigurosa, clara y que permita la rendición de cuentas.

Para ejecutar un plan de deuda pública debe establecerse un programa operacional consistente con los objetivos y estrategias, el cual incluirá procedimientos para vender valores, mantener relaciones con los acreedores y establecerá sistemas de control para informar respecto a los niveles de endeudamiento y sus riesgos. El primer paso para operacionalizar la gestión de la deuda pública consistirá en vigilar que esté estructurada de tal manera que el pago de su servicio esté asegurado y suavizado a lo largo del tiempo.

4.1.- Estructura de la deuda

La evaluación de la estructura de la deuda consiste en un ejercicio en el que se deberán combinar sus distintas variables: monedas y tenedores, tasas de interés, plazos, instrumentos y entidades gubernamentales contratantes.

En general, los indicadores que se han de considerar para evaluar los problemas a los que se puede enfrentar un gobierno por la manera como tiene estructurada su deuda son los siguientes:

▪ Relación entre deuda fija y deuda flotante. Se considera deuda fija la que vence o se refinancia en un periodo mayor de 12 meses y flotante la que se vence antes del año. También es necesario analizar la relación entre la deuda que se colocó a un plazo menor a un año y la colocada a un plazo mayor. La primera relación nos muestra, en el calendario de vencimientos, el tiempo de que dispone el gobierno para afrontar sus obligaciones. Se considera que mientras más largo sea el plazo mayor la relación será más favorable, porque se dispondrá de plazos mayores para que los proyectos o inversiones maduren y se obtengan los recursos necesarios para el pago. Con esta misma lógica, la segunda relación será más favorable si la mayor parte de la deuda es considerada fija.

▪ Perfil de vencimientos de la deuda: plazo promedio ponderado y duración. Para esta evaluación es indispensable contar con un registro de todos los instrumentos en circulación, tanto internos como externos. El perfil de vencimientos nos muestra las características de la deuda respecto con respecto a los plazos y tiempos en los que se requerirán divisas para afrontar su pago.

▪ Diversificación de los instrumentos de deuda. El gobierno deberá asegurarse de que tanto en el mercado interno como en el externo existan suficientes títulos negociables con gran variedad de plazos de vencimiento, con objeto de garantizar su eficiencia. Además de los plazos, la diversificación de instrumentos también dará diversas alternativas respecto a las monedas y respecto a las condiciones de pago. Mientras mayor grado de diversificación exista, menor será el riesgo de que, por ejemplo, la reevaluación de una moneda pueda encarecer de manera considerable la deuda contratada.

▪ Relación entre deuda interna y externa de acuerdo a distintas clasificaciones (por moneda o por tenedor). Se considera que el endeudamiento interno puede ser menos peligroso, en la medida que el gobierno tiene más elementos para manejar la deuda interna.

▪ Relación entre la deuda de mercado (bonos) y la deuda contratada (créditos bancarios, por ejemplo). Dependiendo de las condiciones de mercado, puede ser conveniente o necesario la emisión de bonos o la contratación de prestamos en el sistema bancario. A la vez es, en la mayoría de los casos, más prudente recurrir a organismos internacionales.

La sana administración de la deuda, debe incluir objetivos para medir el desempeño de las prácticas de administración de la deuda.

4.2.- Evaluación de riesgos

La estrategia para la gestión de deuda se controla y evalúa sobre la base de diferentes indicadores y técnicas de evaluación de los riesgos inherentes a la estructura de ésta.

La evaluación de riesgos es el proceso por el cual se determinan las situaciones y eventos que pueden impedir que las autoridades a cargo de la administración de la deuda cumplan con sus obligaciones y la probabilidad de que ocurran esas contingencias.

Los riesgos más frecuentes a los que se puede enfrentar la gestión de la deuda pública son los siguientes[1]:

▪ Riesgo de mercado. Es el vinculado con la variación de los precios de mercado, por ejemplo las tasas de interés, los tipos de cambio, los precios de los productos básicos, monedas, etc., que se reflejan en el costo del servicio de la deuda.

▪ Riesgo de renovación. Es el que da lugar al hecho de que la deuda deba renovarse a un costo inusualmente alto o, en casos extremos, que no pueda renovarse. Cuando el gobierno se encuentra imposibilitado de efectuar el pago de sus obligaciones, se ve obligado a renovarla, con la inconveniencia de que, al encontrarse en condiciones desventajosas, se vea obligado a aceptar las condiciones que le impongan. La única manera de mitigar este riesgo es contratando con vencimientos factibles de ser afrontados.

▪ Riesgo de liquidez. Existen dos tipos: el que se refiere a la

[1] Ver Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Directrices para la gestión de la deuda pública, 21 de marzo de 2001. Comité de Deuda Pública, INTOSAI. La administración de la deuda pública y la vulnerabilidad fiscal: tareas para las EFS, febrero de 2003. World Bank and Oxford University Press, Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk. International Monetary Fund, Risk Management of sovereign assets and liabilities.

penalización a la que se exponen los emisores de deuda que tratan de colocar valores cuando no hay demanda. La otra modalidad para el deudor se refiere a la situación en la que ante obligaciones imprevistas o necesidades de flujo de efectivo, se ve obligado a realizar sus activos líquidos; o bien que, ante esas necesidades, se enfrente a dificultades para la obtención de efectivo mediante empréstitos de corta duración; o ambas cosas. Para la correcta valuación de este riesgo, es necesario contar con un registro riguroso y desglosado de los activos líquidos con que cuenta el gobierno.

▪ Riesgo de no alcanzar metas de ingresos fiscales (tributarios y no tributarios). Que la deuda sea insostenible no sólo depende de factores que afectan directamente la deuda existente, como las tasas de interés o el tipo de cambio, sino también de que el sistema de recaudación no alcance las metas previstas y, por lo tanto, no se pueda honrar la deuda. Para mitigar este riesgo, los gobiernos deben en todo momento eficientar sus sistemas impositivos y de recaudación.

▪ Riesgo crediticio. Es el de incumplimiento, por parte de los prestatarios o contraparte, cuando se ve imposibilitado de vender activos con los que pensaba afrontar sus compromisos. También se refiere al caso en el que los valores emitidos por un gobierno, no son aceptados en el mercado crediticio. Cuando los valores no son aceptados en los mercados financieros internacionales, generalmente se debe a que el riesgo de los papeles emitidos es alto, o a que no se está ofreciendo una tasa lo suficientemente alta para hacer que algunos inversionistas acepten el riesgo.

▪ Riesgo de impago. Consiste en la pérdida que puede sufrir un gobierno, cuando alguno de sus deudores no efectúe el pago correspondiente, y se vea obligado a su vez a faltar a sus compromisos con sus acreedores. Se cae en él, cuando se tomaron

riesgos innecesarios o forzados al otorgar créditos.

▪ Riesgo de desastres naturales o producidos por anomias sociales que obliguen a recanalizar los recursos.

▪ Riesgo país. Para los países emergentes se valúa de acuerdo al índice denominado *Emerging Markets Bond Index Plus* (EMBI+) elaborado por J.P. Morgan; mide el grado de "peligro" que entraña un país para las inversiones extranjeras. Se asocia directamente a la sobretasa de interés que debe pagar un país por sus empréstitos en el mercado internacional, así como a la que debe ofrecer a los inversionistas en las emisiones de instrumentos de deuda.

▪ Riesgos operativos. Son los que están relacionados con la gestión de las transacciones de deuda que se efectúa en las áreas de apoyo de la unidad a cargo de la administración de la deuda; y son los siguientes:

- ○ Falta de claridad sobre la competencia de funciones y responsabilidades que le toca a cada unidad administrativa.
- ○ Personal sin suficiente competencia, por ejemplo, para manejar instrumentos de deuda complejos, la tecnología asociada a ellos o para evaluar los riesgos.
- ○ Riesgos relacionados con los procedimientos. Surgen cuando las funciones propias de la administración de la deuda no se han regulado formalmente mediante procedimientos establecidos por escrito y el flujo de trabajo no se ha estructurado de una manera predecible y conforme a un diseño adecuado.
- ○ Riesgos de documentación. Se dan cuando las transacciones de la deuda no se formalizan mediante convenios redactados conforme a modelos idóneos, autorizados legalmente y ejecutados en todos sus términos;

y las operaciones no se soportan oportunamente mediante confirmaciones apropiadas. El auditor debe comprobar que las áreas jurídicas y de personal de apoyo cuenten con modelos de convenios y de confirmaciones.

○ Riesgos de fraude. Por falta de controles internos y por la opacidad de la gestión.

Una auditoría de desempeño debe examinar las prácticas de administración de riesgos que el comité o los encargados de la deuda llevan a cabo para supervisar las dificultades a las que está expuesta la deuda pública. Los auditores tendrían que corroborar que las técnicas y modelos usados son eficaces para detectar y monitorear los riesgos de la deuda contratada.

4.3.- Prácticas prudentes de la gestión de la deuda

Todos los gobiernos se ven confrontados con múltiples opciones para fijar los objetivos de la gestión de la deuda, el riesgo aceptable, la manera de como manejar los pasivos contingentes y los criterios que deberán regir para canalizar los recursos que provienen de endeudamiento.

Los Estados que han creado marcos institucionales que fomentan la disciplina fiscal miden y reconocen los pasivos implícitos contingentes y directos. Son buenos ejemplos de ello los sistemas de presupuestación plurianual y de declaración de datos de Alemania, Australia, Canadá y los Países Bajos.[2] :

El auditor debe comprobar que existen prácticas prudentes de la administración de la deuda.

- El marco legal y normativo debe establecer claramente las atribuciones de quienes estén facultados para contraer deuda, emitir

[2] Polackova, Hana, “Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability” (Octubre 1998). World Bank Policy Research Working Paper No. 1989.

nuevos instrumentos, invertir o realizar transacciones en nombre del gobierno; y si las oficinas encargadas de la gestión de la deuda pública tienen establecida una sólida estructura operacional que comprenda la delegación y la asignación clara y específica de responsabilidades a las diferentes entidades públicas que toman parte.

▪ Comparar riesgos y costos. Se debe establecer un marco que permita, a los que administran la deuda, identificar y sopesar las compensaciones entre costo y riesgo previstos en la cartera de instrumentos de deuda. Para evaluar el riesgo, los administradores de la deuda deben efectuar de manera periódica, pruebas de tensión de la cartera de deuda, las que, en general, se basan en modelos que interrelacionan las perturbaciones a las que el gobierno, y en forma más general el país, pueden estar expuestos, como pueden ser los riesgos de refinanciamiento o bien, cuando los mercados financieros, ya sean externos o internos, tienen alta volatilidad. El análisis de costos y riesgos, también incluye la valoración de las tasas de interés a las que se tienen establecidos los contratos y los plazos.

▪ En cuanto a pasivos contingentes:

• Definir los conceptos que en un momento dado pueden constituir deuda y obligaciones contingentes.

• Dar seguimiento integral a los pasivos y obligaciones contingentes incurridos hasta determinada fecha y evaluar el riesgo de que se conviertan en deuda titulada o erogaciones presupuestarias.

• Estimar el monto de esos pasivos y obligaciones, así como de los recursos presupuestales que se requerirían para hacerles frente.

• Evaluar el riesgo de dichos pasivos y obligaciones en términos de la sustentabilidad fiscal en el corto, mediano

y largo plazos, considerando sus posibles efectos sobre la economía en general.

• Tomar decisiones de política en materia de deuda pública orientadas a minimizar los probables costos financieros en el futuro, a fin de evitar presiones y cambios abruptos en los presupuestos gubernamentales.

• Mantener debidamente informado al Poder Legislativo, y a la sociedad en general, sobre sus montos y movimientos, así como de las acciones que se emprendan al respecto.

▪ Por último, es necesario corroborar desde la dimensión microadministrativa, que se vincule la gestión de la deuda con un marco macroeconómico claro, en virtud del cual los gobiernos puedan asegurar que la relación de la deuda con los indicadores macroeconómicos, así como la tasa de incremento de la deuda pública son sostenibles. Los auditores deberán evaluar si las autoridades están prestando la atención debida a la formulación de una estrategia que contemple medidas de gestión prudente de la deuda y que esté perfectamente articulado con un marco sólido de política macroeconómica.

4.4.- Registro, control y seguimiento

Es esencial que el registro y los datos de deuda declarados por el gobierno satisfagan criterios básicos que aseguren su calidad, y que se cuente con mecanismos que permitan certificar al poder legislativo y a la ciudadanía la veracidad y oportunidad de los datos. Los principios y prácticas en este sentido incluyen normas sobre la calidad de los datos.

La INTOSAI, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, entre otros organismos internacionales, han promovido la elaboración de manuales y normas para asegurar que los datos sean de alta calidad. Entre las más importantes recomendaciones

están las de realizar verificaciones cruzadas para comprobar la consistencia interna de la información y la de conciliar de manera periódica los datos provenientes de diferentes fuentes. Asimismo, la información debe estar sujeta a una evaluación independiente del poder ejecutivo, que deberá presentar puntualmente informes tanto al legislativo como a los ciudadanos, sobre la integridad de las cuentas del gobierno.

Con el fin de cumplir los objetivos expuestos en cuanto a la aplicación de sanas prácticas de gestión de deuda y estar en posibilidades de medir y evaluar los riesgos a los que se puede enfrentar la administración de un gobierno, es necesario apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente, confiable y oportuna.

El sistema de registro que se establezca debe contener las siguientes condiciones:

- Que para el registro de las operaciones presupuestales, de tesorería y de deuda pública se utilice de manera consistente un sistema de contabilidad gubernamental uniforme.
- La base de datos debe estar integrada para proporcionar información consistente sobre el efectivo, el presupuesto y la deuda pública directa y contingente, y facilitar el flujo de información entre las distintas unidades operativas y a su interior.
- La unidad encargada de emitir normas de contabilidad debe establecer un sistema contable uniforme y los requisitos que deben cumplir los informes, tanto en su forma como en su contenido.
- Una coordinación entre los responsables de las distintas dependencias para administrar la evolución de los sistemas de información de manera integral y eficiente.

El objetivo de las actividades de control interno es presentar a los encargados de la gestión de la deuda, informes confiables que apoyen la toma de decisiones en materia de contratación de financiamientos, presupuesto y flujo de efectivo, principalmente.

El seguimiento se refiere básicamente al establecimiento de mecanismos apropiados para supervisar los cambios que se efectúen, a fin de informar

a los encargados de tomar las decisiones, para que incluyan dentro de sus análisis las modificaciones que sufra el entorno, tanto nacional como internacional.

Para concluir, el auditor debe verificar que para el registro, control y supervisión existan manuales que permitan dar coherencia y claridad a todas las operaciones que documentan y contabilizan la deuda pública, como también, que revelen las contingencias fiscales susceptibles de materializarse en obligaciones para el gobierno.

5.- Términos de referencia para evaluar la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

Dos grandes grupos de indicadores se utilizan para verificar la salud de la deuda pública. Unos miden la vulnerabilidad, o sea el riesgo de que las condiciones actuales puedan quebrantar el *estatus* de la deuda; las otras miden, en ciertas circunstancias futuras, si el gobierno puede enfrentar contingencias negativas. Los primeros son indicadores estáticos porque se basan en datos observados o previsibles en fechas fijas; los segundos, son dinámicos porque recurren a ejercicios de prospectiva.

5.1.- Indicadores de vulnerabilidad

El análisis de vulnerabilidad implica la necesidad de construir indicadores que midan y prevengan cualquier situación que pudiera comprometer a un gobierno con relación al pago de su deuda. Se trata de responder a las preguntas básicas: ¿dadas las condiciones prevalecientes el gobierno podrá enfrentar sus obligaciones?, ¿hay elementos o fenómenos que pueden transgredir o quebrantar el estado actual de las cosas? Entre los indicadores estáticos se encuentran:

- Indicadores de deuda total

Los indicadores sobre la deuda externa e interna incluyen los perfiles de vencimiento, calendarios de pago, sensibilidad a las tasas de interés y composición de la deuda en moneda extranjera. Estos indicadores relacionan la deuda externa, las exportaciones, el total de ingresos gubernamentales, entre otros, con el PIB. Son indicadores útiles para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de pago y proporcionan algunas señales sobre el deterioro

en las condiciones económicas que los gobiernos y la economía pueden enfrentar. No obstante, tienen limitaciones en el sentido de que proporcionan información a una fecha determinada.

- ○ Los indicadores tales como las relaciones deuda/PIB, déficit/ PIB, costos de la deuda/PIB, ingresos tributarios/ PIB, ingresos tributarios/deuda, o ingresos totales/deuda, son importantes para evaluar la situación financiera de un gobierno.
- ○ También es importante conocer la rapidez con que la deuda total se incrementa en relación con ritmo de crecimiento de la economía.
- ○ Los indicadores de solidez financiera evalúan la calidad de los activos y las posiciones fuera de balance, la rentabilidad y liquidez, y el ritmo y la calidad del crecimiento del crédito.
- ○ Otros indicadores importantes que deben considerarse para evaluar la solidez de la estrategia de deuda son el plazo promedio de vencimiento de los contratos o bonos de deuda, y su duración. El primer indicador evalúa la madurez promedio de la deuda; y el segundo pondera el valor presente de los flujos de efectivo necesarios para cubrir las obligaciones en sus diferentes plazos.
- o El impacto que las fluctuaciones cambiarias o de tasa de interés tendrán en la deuda pública dependerá de la exposición ante los riesgos cambiario y de tasas. Por consiguiente, los indicadores de estructura como las proporciones de deuda en moneda extranjera o a tasas de interés flotantes o indexadas son relevantes.

▪ Indicadores de deuda externa [3]

[3] Ver IMF (2000), “Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability” prepared by the Policy Development and Review Department.

○ Deuda externa/PIB. Es un indicador útil para verificar la capacidad de pago.

○ La relación entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos por exportaciones es una medida útil de la capacidad de pago, ya que las exportaciones son una entrada de divisas importante para la liquidez del sistema.

○ Un indicador de deuda externa que se emplea de manera frecuente es la relación de la deuda en divisas extranjeras respecto a la deuda total, que nos muestra las necesidades de la economía de generar divisas para el pago de su servicio, así como para cubrir las necesidades de importación.

○ La magnitud de las reservas internacionales en relación con la deuda externa de corto plazo, es un indicador útil de liquidez. Esta razón mide la capacidad de la economía para enfrentar los pagos a un año. La regla de Guidotti sostiene esta razón.[4] Un saldo significativo de reservas internacionales reduce la probabilidad de que se cierre el acceso al crédito en los mercados mundiales de capital. También contribuye a mejorar la calificación del país como sujeto de crédito, al mismo tiempo que permite que el costo de contratar deuda externa sea más bajo.

○ Tasa promedio ponderada de la deuda.

○ Indicadores de estructura: Composición de la deuda externa en deuda de mercado y deuda contratada; composición según tipo de instrumentos; y, composición según plazos de vencimiento.

▪ Indicadores de deuda interna

○ Deuda interna/PIB. Es un indicador útil para verificar la capacidad de pago.

[4] Ver J. Onno de Beaufort Wijnholds y Arend Kapteyn (2001), “Reserve Adequacy in Emerging Market Economies”, IMF Working Paper wp/01/143.

○ Indicadores de estructura: proporción respecto a la deuda interna de: tenedores extranjeros, deuda indexada o ligada al tipo de cambio, y deuda colocada a menos de un año o por vencer en menos de un año.
○ Plazo promedio ponderado y duración.
○ Tasa promedio ponderada de la deuda. Debe incluir la deuda de mercado y la contratada.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), [5] los indicadores de vulnerabilidad abarcan el sector público, el sector financiero, los hogares y las empresas. Cuando las economías están sometidas a tensiones, los problemas existentes en un sector suelen propagarse a los demás, Así, las dudas con respecto al déficit público de un país pueden dar lugar a movimientos especulativos de los tipos de cambio, o socavar la confianza en los bancos que poseen títulos de deuda pública desencadenando una crisis en el sector bancario.

Entre los indicadores a los que presta especial atención el FMI en el contexto de su labor de supervisión figuran:

• Los indicadores sobre la deuda externa e interna, incluidos los perfiles de vencimientos, calendario de pago, sensibilidad a las tasas de interés y composición de la deuda en moneda extranjera. Las relaciones entre la deuda externa y las exportaciones y el PIB son indicadores útiles para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de cubrir las obligaciones. En un contexto de considerable endeudamiento del sector público, también reviste especial importancia la relación entre la deuda y el ingreso tributario para calibrar la capacidad de pago de un país.

• Los indicadores sobre la suficiencia de las reservas son de capital

Ver J. Onno de Beaufort y Arend Kapteyn (2001), “Reserve Adequancy in Emerging Market Economies, IMF Working Paper wp/01/143.

importancia para evaluar la capacidad de un país para evitar las crisis de liquides. La relación entre las reservas y la deuda a corto plazo es un parámetro clave para evaluar la vulnerabilidad de los países con acceso a los mercados de capital.

• Los indicadores de solidez financiera se utilizan para evaluar los puntos fuertes y débiles del sector financiero de un país. Abarcan la capitalización de las instituciones financieras, la calidad de los activos y las posiciones fuera de balance, la rentabilidad y liquidez, y el ritmo y la calidad del crecimiento del crédito. Se utilizan, por ejemplo, para evaluar la sensibilidad del sistema financiero frente al riesgo de mercado, a las fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio.

Los indicadores del sector empresarial respecto a los niveles de endeudamiento de las empresas y de sus calendarios de pago, revisten especial importancia para evaluar posibles impactos en las variaciones de los tipos de cambio y las tasas de interés. También tienen relevancia los indicadores vinculados con el apalancamiento, la rentabilidad, el flujo de caja y la estructura financiera de las sociedades, que pueden manifestar dificultades para afrontar sus obligaciones financieras y repercutir, con esto, en la economía en su conjunto.

Las EFS podrían estimular a los gobiernos para construir un sistema de indicadores lo más completo y adecuado posible para vigilar la vulnerabilidad de su deuda y dar prioridad a la administración del riesgo. Las estrategias y sanas prácticas no sólo pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad fiscal, sino que también pueden contribuir a reducir los costos de su servicio con los consiguientes efectos positivos en la sostenibilidad de la deuda.

Estos indicadores deben considerar los pasivos contingentes con alta probabilidad de materialización, como pueden ser las pensiones, los avales y garantías, las resoluciones de litigios judiciales, los rescates financieros, etc.

Es importante también, que los auditores comprueben que los encargados de la deuda publica, han establecido mecanismos para detectar el

nivel y perfil de vencimientos de la deuda externa privada. Aunque la responsabilidad de esta deuda le es ajena, la información puede ser de gran utilidad para detectar posibles presiones en la demanda de divisas, y, por lo tanto, en los equilibrios macroeconómicos.

5.2.- Indicadores de sosteniblidad

Es de gran importancia analizar de manera continua la solvencia y la sostenibilidad de la deuda, así como la realización de ejercicios que simulen el comportamiento dinámico de la deuda ante escenarios problemáticos o situaciones de estrés. La auditoría de desempeño buscará diversas alternativas que permitan medir la sostenibilidad fiscal de los gobiernos, la cual en su concepción más simple se refiere a si el valor presente de todos sus ingresos futuros es mayor al de sus gastos incluyendo el servicio de su deuda. A partir de este concepto se pueden definir sencillas referencias que permitan contar con indicadores de seguimiento de las finanzas públicas.

Las mediciones de sostenibilidad tienen el propósito de responder acerca de si es posible que el gobierno se mantenga en la misma trayectoria de gastos e ingresos o si tendrá que realizar algún ajuste, para que la deuda como proporción al PIB al menos se mantenga constante. Los indicadores están diseñados para responder a preguntas tales como: ¿puede el comportamiento actual de la política fiscal sostenerse sin generar una deuda pública que crezca sin límite (explosiva)?, ¿necesita el gobierno incrementar sus impuestos o disminuir su gasto para evitar el comportamiento explosivo de la deuda?

Los indicadores de sostenibilidad se estiman, en primer lugar, a partir de un escenario central que parte de las condiciones vigentes de la economía. El análisis para determinar si el gobierno podrá enfrentar sus obligaciones, utiliza un conjunto de variables macroeconómicas congruentes con la situación prevaleciente en la economía. Sin embargo, existe la probabilidad o riesgo de que dichas variables sufran modificaciones significativas. Es por ello que se debe acompañar el análisis de una evaluación sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas ante esos cambios. De esta forma se puede analizar si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos, aun en situaciones desfavorables.

El punto de partida para el análisis de sostenibilidad es la restricción presupuestal del gobierno: el valor presente de sus ingresos futuros debe ser igual o mayor al de sus egresos, incluyendo el servicio de la deuda. Según Blanchard[6], *ceteris paribus*, la política fiscal es sostenible si la deuda real no crece más rápido que la tasa de interés; esto es equivalente a que la deuda real con respecto al PIB no crezca más rápido que la diferencia (positiva) entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía.

Además de la deuda y el déficit primario en porcentajes del PIB, el análisis de sostenibilidad que parte de la restricción intertemporal del gobierno debe involucrar otros indicadores macroeconómicos. Al asumir valores determinados para estas variables se genera un escenario base sobre el cual se pueden presentar diversos indicadores. Uno de ellos es la estimación del superávit primario necesario para mantener constante la deuda.

Los intereses generados incrementan la deuda, por lo que para que ésta se mantenga constante, dicho aumento debe ser compensado por un superávit primario de la misma magnitud. Así, el indicador señala a cuánto debe ascender el superávit primario para compensar el pago de los intereses y, por lo tanto, lograr que la deuda se mantenga constante. La diferencia entre el superávit estimado y el esperado es una medida del ajuste fiscal requerido para alcanzar una trayectoria sostenible. Este análisis requiere de los supuestos sobre las variables macroeconómicas antes mencionadas, pues de ellas depende el monto de los intereses y la deuda como proporción al PIB. Esto recalca también la importancia de contar con pronósticos sobre el comportamiento de las variables fiscales tales como el gasto y los ingresos públicos.

Talvi y Végh[7] proponen una variación al indicador anterior para evaluar la sostenibilidad fiscal. Ellos se enfocan en la diferencia entre los pagos por intereses reales efectivos sobre el monto de la deuda inicial

Véase Blanchad, Oliver J. (1990) “Suggestions for a new set of fiscal
indicators”, OECD. Working Paper N° 79.

Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000) “La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico”, en Ernesto Talvi y Carlos Végh, eds., ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

del gobierno y el superávit primario permanente. De esta manera, si la diferencia es igual a cero, la política fiscal será sostenible; mientras que si es positiva, la trayectoria planeada de ingresos y gastos públicos no cumplirá con la restricción presupuestal intertemporal, ya que no será suficiente para cubrir el pago de intereses. Para facilitar el análisis se supone que el superávit primario es constante en el tiempo. Si bien estos ejercicios requieren diversos supuestos para simplificar su estimación, los indicadores generados proporcionan una referencia respecto al sentido en que deben modificarse los instrumentos de política fiscal.

En otra variación de este tipo de indicadores derivados de la restricción presupuestal, Blanchard sugiere evaluar la diferencia entre la tasa impositiva que aseguraría la sostenibilidad de la deuda inicial y la tasa observada. Si esta diferencia es positiva, significa que será necesario un ajuste que implique un incremento en los impuestos o una disminución en el gasto. Cuanto más grande sea la diferencia, mayor tendrá que ser el ajuste para evitar una crisis o repudio de la deuda. Adicionalmente, es importante considerar el valor inicial de la tasa impositiva, ya que es más difícil aumentar los impuestos cuando se parte de tasas elevadas.

Los indicadores de sostenibilidad descritos deben ir acompañados por un análisis que considere distintos escenarios macroeconómicos. Esto es de suma importancia ya que es posible que las mediciones basadas en el escenario esperado o que toman en cuenta las variables en su nivel de largo plazo muestren escenarios sostenibles, pero que ante cambios en alguna de las variables macroeconómicas, como la tasa de crecimiento del producto o la tasa de interés, reflejen un deterioro tal que pueda derivar en una crisis. Por esta razón es relevante analizar la dinámica de la deuda en varios contextos.

Mediante un análisis de escenarios de estrés es posible suponer una recesión y verificar el comportamiento de la deuda para cierto periodo. También se pueden suponer choques en las tasas de interés, en el precio de las materias primas de exportación o en el tipo de cambio, o la materialización de pasivos contingentes, de manera que se incorporen al estudio los riesgos de mercado o de crédito.

Los cálculos antes descritos son comúnmente utilizados por las agencias calificadoras, bancos de inversión y diversos organismos internacionales para evaluar la posición de las finanzas públicas. En particular, el Fondo

Monetario Internacional promueve el uso de estos indicadores para examinar el comportamiento de la autoridad fiscal.

La evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas es necesaria para conocer si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos de deuda, según cierto patrón de gasto e ingreso y bajo determinados supuestos sobre las principales variables macroeconómicas. Además, permite conocer la magnitud que debiera tener un ajuste fiscal para volver a una situación sostenible.

La gestión de la deuda comprende las principales obligaciones financieras controladas por el gobierno central; por ello, los gestores de la deuda y las autoridades del banco central deben compartir el entendimiento de cuales son los objetivos de la política de gestión de deuda y de la política económica, fiscal y monetaria, dada la interdependencia entre los diferentes instrumentos que utilizan. Es necesario vincular la gestión de la deuda a un marco macroeconómico claro, con el fin de asegurar que el nivel y la tasa de incremento de la deuda pública son sostenibles.

En este sentido, también es indispensable tener presente en estos pronósticos a los pasivos contingentes. Uno de los conceptos que han causado las más graves crisis en diferentes países, es el de los pasivos contingentes. La aparición de eventos que, prácticamente de un momento a otro hacen exigibles cantidades de recursos que no se tenían contempladas, pueden cambiar de manera diametral, los escenarios sobre los cuales se ha basado la sostenibilidad de la deuda.

Todas estas evaluaciones y análisis deben ser realizadas por los responsables de la deuda, y las EFS, deben comprobar que los estudios se están efectuando de manera permanente y rigurosa y que los resultados de estos comprueban que la deuda es sostenible.

Una estructura adecuada de la deuda disminuye los riesgos de una crisis, pero debe ser acompañada por una política fiscal y monetaria correcta. Si el contexto de política macroeconómica es insatisfactorio no basta, para prevenir una crisis, con realizar una gestión adecuada de la deuda. Por todo lo anterior, la política de deuda pública debe interrelacionarse cuando menos con los siguientes aspectos:

♦ La política económica en general, por el efecto de la deuda pública en el uso de los recursos;

♦ la política monetaria, por el efecto de la deuda pública en la oferta monetaria;

♦ la política fiscal, por la necesidad de equilibrar la distribución de las cargas financieras entre los contribuyentes actuales y futuros y asegurarse de que el costo del servicio y de la amortización de la deuda sea sostenible;

♦ las políticas cambiaria y de balanza de pagos, ya que si la deuda pública externa constituye una parte importante de la deuda externa nacional, la distribución de la deuda pública total entre la moneda nacional y las extranjeras y entre los acreedores internos y externos puede influir en las políticas cambiaria y de balanza de pagos.

♦ nivel de reservas internacionales adecuado para evitar la volatilidad en el mercado cambiario.

Muchas de las crisis de deuda que tuvieron lugar en los años ochenta, se debieron a un sobreendeudamiento que trataba de cubrir las deficiencias en la política económica y fiscal de los gobiernos.

6.- Comportamiento de los actores

6.1.- Instituciones

La evaluación de las instituciones encargadas de la gestión de la deuda pública es de primera importancia para una auditoría de desempeño. Las entidades deberán contar con una currícula excepcional dada la importancia que para la salud económica y social tiene el manejo de estos recursos. Se deberá analizar la historia de la institución dentro de la administración gubernamental: cómo nació, las tareas que ha desempeñado a través del tiempo y la manera como ha enfrentado las vicisitudes y riesgos que conlleva el manejo de recursos; los controles y políticas que ha establecido y el manejo tanto político como institucional que ha recibido dentro de la estructura de gobierno del país a través de su historia y de los diferentes regímenes gubernamentales.

Con base en lo anterior se podrán determinar las fortalezas y debilidades de las instituciones encargadas de hacer las observaciones y recomendaciones pertinentes que aseguren una correcta y eficaz gestión de la deuda pública.

- Estructura Organizacional.[8]

Desde luego, no existe un modelo universalmente aceptado que sirva de paradigma de una estructura orgánica para la gestión de la deuda y sus funciones conexas. Sin embargo, en general, deben existir los órganos o entidades para desempeñar la totalidad de funciones que se requieren:

[8] Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo, El programa SIGADE. Gestión eficaz de la deuda y Pal Borresen y Enrique Cosio Pascal, El papel y la organización de una oficina de deuda. Naciones Unidas Nueva York y Ginebra 2002.

○ El órgano ejecutivo. Es la autoridad máxima por lo que se refiere al endeudamiento; desempeña la función de determinación de la política, reglamentación y todo lo concerniente a las decisiones, orientaciones y normas de carácter general. Sus miembros pertenecen a la categoría más alta: el ministro de finanzas y/o el gobernador del banco central.

○ El órgano de control y coordinación. Sus obligaciones son el seguimiento y la vigilancia. Su función se cumple mediante la observación y aplicación de las normas y obligaciones legales, así como para verificar que se ha puesto a disposición de los diferentes órganos el personal y los medios materiales y financieros adecuados y suficientes, de conformidad con las decisiones adoptadas por el órgano ejecutivo, para lograr el éxito de la estrategia definida.

○ Los órganos operativos. La función operativa la podemos dividir en dos fases: la negociación y el servicio. El órgano encargado de la negociación tiene a su cargo el estudio de las condiciones de los empréstitos que se ofrecen al país en los diferentes mercados financieros y en las distintas fuentes de financiación. Tiene la responsabilidad de, con base en la estrategia global, efectuar la negociación para conseguir las mejores condiciones. El órgano de servicio está encargado del seguimiento de los diferentes préstamos con el fin de realizar los desembolsos oportunamente, hacer las provisiones de fondos necesarias para los pagos que venzan y verificar que las cantidades reclamadas por los acreedores son correctas. Por lo tanto, este órgano realiza las funciones de control y seguimiento y debe estar en estrecha relación con el órgano de registro.

o El órgano de registro. Este órgano reúne la información

detallada sobre la base de cada uno de los préstamos, aunque no necesariamente desde el punto de vista contable, sino desde un punto de vista estadístico; sin embargo, es posible y aceptable que existan un sistema contable y un sistema estadístico conjuntamente.

○ El órgano de análisis. Éste órgano se alimenta de la información que recibe del órgano de registro y debe enviar sus análisis a los órganos ejecutivos, de servicio y control. Conviene subrayar que la función analítica compete a todas las partes integrantes del sistema de gestión de deuda, que deben revisar y analizar sus actividades con el fin de realizarlas de manera racional.

Cualquiera que sea la ubicación de esos órganos y cualquiera que sea la entidad a la que pertenezcan, lo importante es que exista una buena comunicación y cooperación entre ellos.

▪ La oficina de la deuda y el costo administrativo

Las oficinas de la deuda en los diferentes países han adoptado variadas estructuras orgánicas, de acuerdo con el grado de desarrollo, mercados a los que acuden en busca de financiamiento y hasta tipo de deuda que adquieren. Independientemente de lo anterior, el auditor debe estar conciente de que una estructura de gestión y administración de la deuda bien organizada mejorará los flujos de información, la calidad de la misma y, por lo tanto, las decisiones que se tomen sean las idóneas para satisfacer las necesidades de cada país.

Al auditor le corresponde corroborar que:

○ El alcance de sus actividades esté perfectamente definido en las leyes, normas y reglamentos y que estos estén en constante revisión para adaptarse a las condiciones vigentes.

○ Que exista un manual de funciones con una descripción detallada de las responsabilidades y funciones de la o las oficinas encargadas.
○ Un manual de procedimientos, con una descripción detallada de los flujos de información.
○ Los organigramas correspondientes.
○ Una descripción de tareas de cada funcionario.
○ Un sistema de contabilidad que permita identificar los costos reales asociados a las funciones de gestión de la deuda.

▪ Costo Administrativo

Esta evaluación se puede realizar mediante un indicador de costo que es la suma de los gastos en administración de la deuda sobre la deuda total; el resultado nos señala la proporción del gasto adjetivo sobre el sustantivo. Con este indicador se puede realizar un ejercicio de benchmarking para verificar si se está por debajo o por arriba de la media mundial.

Es importante que se pueda identificar con claridad el costo administrativo en que se incurre por el proceso de gestión de la deuda, porque es usual que las oficinas y dependencias encargadas, desempeñen, adicionalmente, otras actividades. Un buen sistema de contabilidad gubernamental deberá identificar y etiquetar las funciones y los costos relacionados con la gestión de la deuda para determinar el indicador de costo administrativo.

En términos generales los costos de administración de la deuda incluyen los siguientes conceptos, que deben ser auditados para evaluar su razonabilidad:

○ Costos directos de personal, materiales, oficinas y servicios.

- Pago de comisiones a los agentes o instituciones colocadoras o por apertura del crédito.
- Pago de impuestos en los países de colocación.
- Comisiones de aval o garantías.
- Costos asociados con una estrategia específica de deuda.

6.2.- Recursos humanos

El objetivo de las políticas que se instrumentan en una institución respecto a sus recursos humanos, consiste en responder, de la mejor manera posible, a las necesidades de la organización para el óptimo cumplimiento de los fines para los que fue creada. Por ello, debe estar en condiciones de contratar a las personas más competentes y mantener un alto nivel de desempeño de su personal; por consiguiente, debe ser un empleador atractivo, con políticas de recursos humanos firmemente establecidas y con la firme voluntad de lograr un alto nivel de competencia.

Los esfuerzos realizados por muchos gobiernos para fortalecer y planear sus actividades han provocado que se preste una mayor atención a los programas de desarrollo, capacitación y bienestar del personal a su servicio. Todo esto ha desembocado en el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

Puesto que las autoridades responsables de la administración de la deuda pueden sustraerse a los controles internos, la integridad y los valores éticos de esos funcionarios son esenciales para mantener controles internos eficaces.

La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas como El Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos.[9]

El otro elemento importante en lo que a personal se refiere es con respecto a su grado de competencia y capacitación. La competencia, conocimiento y aptitudes, escolaridad, capacitación, experiencia y responsabilidades,

[9] Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, aprobado por 82ª sesión plenaria de las Naciones Unidas, el 12 de diciembre
1996.

tienen que estar reflejados y definidos en lo que se conoce como catálogo de puestos y perfil de cada puesto. La auditoría debe verificar que cada puesto cuente con un marco normativo adecuado donde se establezcan las atribuciones y responsabilidades y que cada servidor público satisfaga a cabalidad el perfil del puesto que desempeña.

La medición del desempeño de los servidores encargados de la gestión de la deuda, ha logrado avances aunque es todavía un área en desarrollo. ¿Hasta donde se les puede responsabilizar, cuando la vulnerabilidad de la deuda y sus sostenibilidad puede depender del manejo económico y del entorno externo que en un momento determinado enfrente un país? Los costos de la deuda y los plazos que en un momento determinado podrían obtener en los mercados financieros internacionales, muchas veces dependen de la salud económica y política que manifieste el país en su conjunto. No obstante, el auditor podría evaluarlos en función a las tendencias que muestre la deuda en estos conceptos. Por ejemplo, que los costos, los plazos, las monedas, la tasa de interés y los instrumentos contratados muestren una evolución cada vez más favorable.

7.- Rendición de cuentas a los ciudadanos

En los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha tenido gran desarrollo la corriente contemporánea denominada Calidad en el Servicio cuyo objetivo es generar reformas en la administración del sector público para mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones públicas a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento. Es decir, los ciudadanos esperan que el desempeño de los servidores públicos mejore de manera permanente, para recibir bienes y servicios de mayor calidad por los impuestos que pagan.

La publicación del Servicio de Administración Pública de la OCDE titulada "La Administración como Servicio: el Público como Cliente"[10] sugiere que los componentes de una prestación de servicio sensible a los requerimientos del cliente son:

- Transparencia – los clientes deberían saber cómo trabaja la administración, quién es responsable de cada cosa y con qué instrumentos se cuenta en caso de que las cosas no salgan como es debido.
- Participación del cliente – los clientes se resisten a ser tratados como receptores pasivos de aquello que la administración pone en sus manos.
- Accesibilidad – los clientes deben tener facilidad de acceso físico a la administración y se les debe ofrecer información en lenguaje simple y llano.

[10] *Administration as Service, The Public as Client.* Organisation for Economic Co-operation and Development, 1987. http://www.oecd.org/ dataoecd/59/36/1910557.pdf

De acuerdo con el enfoque de Calidad, el ciudadano tiene derecho a exigir una rendición de cuentas idónea y oportuna del manejo de todos los recursos públicos.

Así, la auditoría de desempeño a la deuda pública debe utilizar los indicadores de rendición de cuentas para verificar que los informes con respecto a la gestión de la deuda pública sean transparentes, oportunos y confiables. Los argumentos a favor de lo anterior se basan en las dos premisas siguientes, tomadas de las "Directrices para la gestión de la deuda pública"[11], que fueron preparadas por el personal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y que en esta parte adoptamos, para presentar en forma clara y sintetizada nuestros argumentos:

- Las operaciones serán más eficaces si se dan a conocer al público y por ende a los mercados financieros, las metas y los instrumentos de política y si las autoridades pueden comprometerse en forma creíble a alcanzar esas metas;

- La transparencia promoverá el buen gobierno gracias a la mejora de la rendición de cuentas por parte de bancos centrales, ministerios de hacienda y otras instituciones públicas que participan en la gestión de la deuda.

Las acciones que coadyuvarán a lograr la satisfacción del Cliente Ciudadano, están orientadas a lograr el cumplimiento de estas dos premisas y debe ser labor de la auditoría de desempeño, evaluar su cumplimiento, considerando, entre otros, los siguientes puntos:

- Determinación clara de las funciones, los cometidos y los objetivos de los organismos financieros encargados de la gestión de la deuda.

[11] *Directrices para la gestión de la deuda pública*. International Monetary Fund / The World Bank, March 21st. 2001. http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm

▪ Se definirán claramente y se darán a conocer al público los objetivos de gestión de la deuda, con explicación de las medidas sobre costos y riesgos adoptadas.

▪ Se darán a conocer públicamente los aspectos sustanciales de las operaciones de gestión de la deuda.

▪ Se proporcionará al público información sobre la actividad presupuestaria pasada, presente y prevista, comprendido el financiamiento, y sobre la posición financiera consolidada del gobierno.

Deberá divulgarse regularmente la posición financiera del sector público así como la información sobre los pasivos contingentes que se publicará en la medida de lo posible en las cuentas públicas.

Por su parte, el Manual de Transparencia Fiscal del FMI, propone cuatro esferas en el suministro de información gubernamental: 1) cobertura del presupuesto anual; 2) ejecución presupuestaria y pronósticos; 3) pasivos contingentes, gastos tributarios y actividades cuasifiscales, y 4) deuda y activos financieros.

Con relación a la deuda pública, señala que el gobierno deberá proporcionar a los ciudadanos, de manera regular, información sobre la estructura de la deuda y los activos financieros para estar en posibilidad de evaluar la capacidad para financiar sus actividades y cumplir con sus obligaciones de deuda, así como para estimar el monto de ingresos futuros que requiere para satisfacer todos los compromisos existentes.

8.- Referencias

Barro, Robert (1979) “On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol 87, pages 940-71.

Blanchard, Oliver J (1990), “Suggestions for a new set of fiscal indicators”, OECD Working Paper No. 79.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI, “Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública”,

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (mayo de 2000) “Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (mayo de 2000) “Guía para la Presentación de Informes sobre la Deuda Pública”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (febrero de 2003) “La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (febrero de 2003) “Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el papel de las EFS”

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, El Programa SIGADE, “Gestión Eficaz de la Deuda”

Cuddington, John T. (1997), “*Analyzing the sustainability of fiscal deficits in developing countries*”, World Bank, Policy Research Working Paper 1784.

Currie Elizabeth, Jean-Jean Dethier, and Eriko Togo (april 2003) "*Institutional Arrangements for Public Debt Management*", World Bank, Policy Research Working Paper 3021.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, (2001), "Directrices para la Gestión de la Deuda Pública"

Hemming, Richard and Murray Petrie (2000), "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability", IMF, working paper WP/00/52.

IMF (1998) "Code of Good Practices in Fiscal Transparency" disponible en http://www.imf.org

IMF (2000), "*Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability*" prepared by the Policy Development and Review Department.

IMF and the World Bank (2003), "Guidelines for Public Debt Management", prepared by the staffs.

IMF (2001) J. Onno de Beaufort Wijnholds and Arend Kapteyn(2001), IMF working paper Wp/01/143.

Macías José Miguel (2003) "Metodología para la Planeación y Ejecución de Auditorías a la Deuda Pública, Ponencia presentada en la XIII Asamblea General de las OLACEFS

Marcel Cassard and David Folkerts-Landau (1997), "Risk Management of Sovereing Assets and Liabilities, IMF WP/97/166

Fondo Monetario Internacional (2001) "Manual de Transparencia Fiscal", Departamento de Finanzas Públicas.

Pal Borresen y Enrique Cosio-Pascal (2002), "El Papel y la Organización de una Oficina de la Deuda", Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Programa SIGADE.

Polackova Brixi, Hana and Allen Schick eds. (2002), “Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk”, The World Bank.

Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000) “La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico”, en Ernesto Talvi y Carlos Végh, eds., ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Wheeler, Graeme (2004), *Sound Practice in Government Debt Management*, World Bank.

World Bank and International Monetary Fund (2001), *Guidelines for Public Debt Management*, disponibles en. http://www.worldbank.org/pdm/guidelines.htm

Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las EFS

COMITÉ DE DEUDA PÚBLICA DE INTOSAI

Febrero de 2003

Contingencias Fiscales: Implicaciones en

la Administración de la Deuda Pública y

el Papel de las EFS

Resumen.....5

Objetivos y Alcances.....8

¿Qué significa Contingencias Fiscales? 9

Importancia de las Contingencias Fiscales

de Contingencias Fiscales 18

Identificación y clasificación de Contingencias

Fiscales 18

Evaluación de los costos previstos

de las Contingencias Fiscales.....21

Enfoques para los Informes, Presupuestos

y Disminución de Riesgo 29

Reporte de Contingencias Fiscales 29

Presupuesto para Contingencias Fiscales 34

“Mejores Prácticas” para el Manejo del Riesgo Fiscal 38

Posibles Roles de las EFS 41

Fuentes Citadas 49

Resumen

1. Conforme a los términos de referencia establecidos por el Comité Directivo de INTOSAI, se asignó al Comité de Deuda Pública (CDP) la tarea de publicar los lineamientos y demás información que utilizarán las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) para estimular el reporte adecuado y la administración estricta de la deuda pública. Este documento:

   - Ø Proporciona un análisis de las “contingencias fiscales” que pudieran tener implicaciones para la sustentabilidad fiscal de largo plazo y consecuentemente para la administración de deuda y,

   - Ø Explora posibles roles para las EFS con respecto a estos temas.

2. Los Gobiernos emprenden una amplia gama de programas y actividades que podrían afectar los recursos futuros y crear una inestabilidad fiscal. Sin embargo, muchas de estas contingencias no se contabilizan ni presupuestan y tampoco se capturan adecuadamente en un análisis fiscal tradicional.[1] Como resultado, estos conceptos, que generan aumentos no previstos en el financiamiento de gasto y deuda, podrían sobrecargar presupuestos futuros y restringir la flexibilidad fiscal en formas que socavan los objetivos de la política económica y fiscal gubernamental.

3. A fin de evitar la inestabilidad fiscal y los cambios imprevistos en necesidades de financiamiento, las políticas elegidas deberán basarse en una imagen completa del estado fiscal del país, incluyendo la comprensión total de las disposiciones posibles de los recursos presupuestales futuros.[2] De igual forma, una administración de deuda exitosa depende, no sólo del control del nivel de deuda pública pendiente y el déficit o superávit fiscal medido en forma tradicional, sino de una clara estrategia amplia que incluye, de manera enunciativa mas no limitativa, asegurar la supervisión de contingencias y su provisión oportuna, administrar eficazmente el riesgo y evitar grandes rescates de actividades semi-fiscales. Estos análisis más profundos deberán complementar el enfoque tradicional en el nivel de deuda como el indicador principal del endeudamiento gubernamental.

4. Al reconocer el alcance de las actividades que podrían disponer de los recursos futuros, el CDP no ha intentado desarrollar una definición modelo de deuda. En lugar de ello, la Guía sobre la Definición y Publicación de la Deuda Pública[3] identifica y define varios elementos de la deuda pública que sería adecuado dar a conocer.

5. De igual forma, al extenderse mas allá del análisis contable y fiscal tradicional, el concepto de "contingencias fiscales" genera una perspectiva amplia en los programas y actividades gubernamentales que podrían comprometer al gobierno explícita o implícitamente, a usar recursos en el futuro. El objetivo es proporcionar una herramienta para ayudar a los gobiernos a ver mas allá de la situación financiera actual hacia las consecuencias de largo plazo de las decisiones presentes y los factores que impulsan los requerimientos futuros. En consecuencia, los gobiernos deberían estar mejor posicionados para administrar en forma eficaz sus flujos de efectivo y tomar decisiones más sustentadas respecto a las necesidades futuras de financiamiento.

6. Los informes completos y sumamente claros de las contingencias potenciales permiten, a quienes toman decisiones, estar mejor posicionados para atender los costos futuros y ayudar a evitar cambios imprevistos en las necesidades de financiamiento. Sin embargo, no basta con aumentar el conocimiento de las contingencias fiscales. Los organismos correspondientes deberían desarrollar mediciones de costos precisas e incluirlas en sus informes financieros, presupuestos y otros procesos de políticas para generar incentivos que apoyen de mejor manera el proceso de toma de decisiones sobre la forma de financiar o evitar tales contingencias.

7. El CDP considera que las EFS mejoran la salud fiscal de largo plazo de un país mediante la adopción de un papel activo para asegurar la comprensión y supervisión adecuadas de las contingencias fiscales y sus implicaciones en la administración de deuda. Sin embargo, esta labor es independiente de la función tradicional de certificación del auditor. Aunque las EFS pueden desempeñar un papel valioso de proporcionar información y guía respecto de las contingencias fiscales,

deberá quedar claro que este trabajo no conlleva el mismo nivel de seguridad que la labor de la auditoría financiera. Más aún, para lograr eficazmente rebasar las cuestiones de control y situación financiera actuales, es posible que las EFS necesiten desarrollar enfoques y métodos nuevos y más interdisciplinarios.

8. Algunas de las posibles funciones a desempeñar por las EFS con respecto a las contingencias fiscales son:

   Ø Auditar y ayudar a mejorar la comprensión de las contingencias reportadas en los informes financieros;

   Ø Estimular prácticas de informes bien fundados de contingencias fiscales, incluyendo aquellos no capturados en los informes presupuestales y financieros tradicionales. Por ejemplo, es posible que las EFS desempeñen un papel en:

      • El desarrollo de una cartera única de las contingencias fiscales de un país;

      • El uso de marcos de referencia tales como la "matriz de riesgo fiscal"[4] que ayuden a mejorar la comprensión del alcance y naturaleza de las contingencias del país;

      • La evaluación de los costos previstos y riesgos asociados con las contingencias fiscales específicas, y

      • El uso de herramientas interdisciplinarias, tales como simulaciones, para ilustrar y aumentar la comprensión del panorama fiscal de largo plazo del país.

   Ø Estimular las mejores prácticas en el manejo de riesgo. Es posible que las EFS puedan desempeñar un papel a fin de mejorar la comprensión y el uso de:

      • Técnicas de evaluación de riesgo;
      • Enfoques de disminución de riesgo; y
      • Prácticas de administración de riesgo.

Objetivos y Alcance

9. Este documento explora los asuntos clave que están relacionados con las contingencias fiscales que las EFS podrían considerar al tomar decisiones respecto a la condición fiscal gubernamental. Específicamente, el documento:

   - Describe e ilustra el significado de “contingencias fiscales”;
   - Considera la relación entre contingencias fiscales, situación fiscal de largo plazo y administración de deuda;
   - Identifica los asuntos clave y establece cuestionamientos respecto de la identificación, evaluación, reporte, presupuesto y vigilancia de algunas contingencias fiscales básicas;
   - Proporciona ejemplos de enfoques para el reporte, presupuesto, control y vigilancia de las contingencias fiscales; y
   - Explora las posibles funciones de las EFS respecto a las contingencias fiscales.

10. Este documento no dicta, ni tiene la intención de dictar, una base de contabilidad o un tipo de informe que se utilice para publicar disposiciones potenciales de los recursos futuros o sus implicaciones potenciales en la administración de deuda. Mas bien, tiene la intención de proporcionar un análisis sobre la complejidad de este asunto y explorar la posible participación de las EFS.

11. En la preparación de este documento, el CDP se basó en los lineamientos señalados en la Guía sobre la Definición y PublicacióndelaDeudaPública de INTOSAI. Además, el Comité

tomó en consideración estudios publicados por el propio CDP, otros comités de INTOSAI, varias instituciones que establecen normas contables y organizaciones internacionales con un interés específico en asuntos de deuda pública. El CDP también consultó y se apoyó en el trabajo de funcionarios del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). A fin de lograr la perspectiva sobre los enfoques utilizados actualmente para abordar diferentes tipos de contingencias fiscales, el CDP revisó presupuestos, estados financieros y otros documentos de política fiscal de algunos países. El objetivo común fue proporcionar un panorama ilustrativo de los asuntos clave en lugar de proporcionar una revisión detallada.

¿Qué significa Contingencias Fiscales?

12. El concepto “contingencias fiscales” proporciona un marco para considerar la amplia gama de responsabilidades, programas y actividades emprendidas por los gobiernos nacionales que pudieran disponer de recursos futuros. Al extenderse más allá de los análisis tradicionales fiscales y contables, el concepto de contingencias fiscales tiene el objetivo de proporcionar una amplia perspectiva de las actividades gubernamentales que podrían exponer al gobierno, ya sea explícita o implícitamente, al uso de recursos futuros. En lugar de intentar proporcionar lineamientos con definiciones estrictas, el objetivo es proporcionar un marco de referencia para una mejor comprensión de la situación fiscal de largo plazo de un país.

13. Evidentemente, las contingencias fiscales varían de manera importante en términos de magnitud, posibilidad de ocurrencia y fuerza de la obligación legal gubernamental. En el Cuadro I, se proporcionan algunos ejemplos de actividades que pueden ser relevantes en la evaluación de la sustentabilidad a largo plazo de la situación fiscal de un país y la estrategia de administración de deuda.

Cuadro I
Ejemplos de Contingencias Fiscales

- **Programas de seguridad social**: Estos programas varían significativamente entre los países, pero generalmente se refieren a programas establecidos por ley que protegen a las personas físicas contra la interrupción o pérdida del poder adquisitivo. La protección de la persona asegurada y dependientes generalmente se extiende a pagos de efectivo para reemplazar, por lo menos, una porción del ingreso perdido. Los sistemas relativos a empleo generalmente basan el derecho a pensiones y otros pagos periódicos a la antigüedad en el empleo o auto-empleo o en algunos casos, la propia relación laboral. La cantidad de pensiones y otros pagos periódicos generalmente se relacionan con el nivel de ingresos antes del hecho que ocasionó la terminación de los mismos. Dichos programas son financiados enteramente o en gran parte por aportaciones (generalmente un porcentaje del ingreso) de patrones, trabajadores o ambos y en la mayoría de los casos son obligatorios para las categorías definidas de trabajadores y sus patrones. Dichos sistemas a menudo son llamados sistemas de seguro social.

- **Programas relacionados con la salud**: Los gobiernos proporcionan varias prestaciones relacionadas con la salud; por ejemplo, éstas pueden ofrecerse como parte de la compensación a empleados gubernamentales o del sistema de seguro social nacional.

- **Prestación de pensiones a empleados**: Las prestaciones diferidas del empleado, particularmente la prestación de pensión, representa un compromiso potencialmente grande para el gobierno. Las prestaciones de pensión generalmente incluyen aquellas de jubilación, incapacidad o prestación de sobrevivencia a través de un plan de pensión, incluyendo planes financiados por aportaciones. Estas prestaciones difieren de aquellas de seguro social en que las pensiones son por lo general consideradas como operaciones de intercambio porque el empleado realiza un servicio en parte para recibir la compensación diferida que ofrece el plan.

- **Seguro y reaseguro**: Los gobiernos nacionales pueden proporcionar seguro a personas físicas y morales para cubrir una amplia gama de riesgos, que van desde desastres naturales hasta quiebras de bancos y patrones.

- **Préstamos y garantías a terceros**: Las garantías gubernamentales son una forma comúnmente reconocida de contingencia. Pueden incluir garantías de préstamos, tanto de otras dependencias del sector público y de organismos privados o paraestatales, así como garantías para una diversidad de fines distintos, tales como financiamiento de exportaciones y tipos de cambio.

- **Cartas de salvaguarda y otras formas de garantías legales no-obligatorias**: En lugar de proporcionar una garantía inequívoca, las cartas de salvaguarda tienden a expresar el apoyo gubernamental de una inversión, quizá aún de un contacto particular. Como resultado, la situación jurídica y el efecto de las cartas de salvaguarda pueden ser ambiguos.

- **Costos de saneamiento ambiental**: Los gobiernos nacionales podrían tomar la responsabilidad del costo de remoción, disponer de recipientes y/o eliminación de desechos peligrosos de bienes o equipo. El saneamiento podría incluir, entre otros, descontaminación, desmantelamiento, restauración del sitio, supervisión del sitio, costos de cierre y posteriores a éste. Por ejemplo, un gobierno nacional puede operar instalaciones nucleares y estar obligado por ley al saneamiento de cualquier material peligroso al cierre de las instalaciones. Además, los gobiernos nacionales pueden asumir la responsabilidad de saneamiento de desperdicios tóxicos derramados por empresas del sector privado.

- **Gastos de mantenimiento y operación futuros, asociados con decisiones actuales**: Los gastos futuros de mantenimiento y operación de las instalaciones y otros activos propiedad del gobierno constituyen otro ejemplo de costos que podrían restringir la flexibilidad futura. Mientras que los costos de adquisición normalmente han sido el centro de la toma de decisiones, los costos de operación, mantenimiento y eliminación de activos pueden resultar importantes. Aunque podrían tomarse decisiones para terminar la operación y mantenimiento de los activos antes de que termine su vida útil, cuando un gobierno adquiere un activo es razonable considerar su costo de operación y mantenimiento durante su vida.

Estas disposiciones potenciales de recursos gubernamentales futuros se originan de varias fuentes. Pueden ser explícitas o implícitas, existir actualmente o ser de contingencia en sucesos futuros; sus costos finales podrían medirse o no en forma razonable. En virtud de esta gama, es útil considerar las contingencias fiscales como algo que se extiende desde las obligaciones legales explícitas hasta las promesas implícitas inmersas en la política actual o expectativas públicas (Cuadro II). A lo largo de este espectro, existe gran variación entre la fuerza de una obligación jurídica gubernamental y la certidumbre de costos previstos. Algunos, como las compensaciones diferidas a empleados o los costos de saneamiento ambiental, generalmente se reportan como pasivos en el balance general. Otros, tales como litigios pendientes y pedidos no entregados, por lo general se reportan en las notas aclaratorias de los estados financieros como contingencias o compromisos. Otros son implícitos, tales como prestaciones futuras de seguridad social, en las que el compromiso del gobierno no se menciona en forma explícita y los costos futuros en general no se encuentran contabilizados directamente, ni en el presupuesto, ni en los estados financieros.

14. Aunque el seguro social es quizá la contingencia fiscal más ampliamente citada, vista como algo implícito en la política actual o la percepción del público del papel del gobierno, existen varias actividades que pueden crear expectativas de una utilización del gasto futuro. Se recurre a los gobiernos para rescatar pérdidas y obligaciones del banco central, los gobiernos estatales o empresas privadas con importancia a nivel político o económico. Las decisiones de gasto corriente también podrían ser la fuente de expectativas para el gasto futuro. Por ejemplo, la decisión de comprar un edificio u otro activo fijo, inherentemente compromete al gobierno con los costos del ciclo de vida relacionados con su operación y mantenimiento futuros. También puede existir una expectativa de que serán finalizados los proyectos de capital que son financiados parcialmente. Más aún, la asignación de fondos de impuestos o el establecimiento de fondos fiduciarios podrían crear una expectativa de gasto futuro para el fin designado. Otras actividades gubernamentales, tales como la privatización, pueden tener como resultado la hipótesis implícita de que el gobierno asumirá la responsabilidad

en caso de problemas.[5] Las interpretaciones más amplias de las contingencias fiscales podrían tomar en cuenta áreas en las cuales el gobierno ya tiene un compromiso, como infraestructura existente y crear una expectativa de gasto futuro para apoyar la inversión gubernamental inicial del gobierno.

Cuadro II: Gama de las Contingencias Fiscales

Fuente	Ejemplo
Pasivos legales explícitos	• Deuda pública • Pagos de prestaciones a empleados y jubilados • Pasivos ambientales • Cuentas por pagar • Cuentas por pagar por cobro de seguros
Compromisos financieros explícitos	• Pedidos no entregados • Arrendamientos de largo plazo • Obligaciones derivadas de contratos a largo plazo
Contingencias financieras explícitas	• Garantías de crédito y préstamos del gobierno • Programa nacional de seguros (depósitos bancarios, cosechas, inundaciones, etc.)
Expectativas de gasto derivados de posibles reclamaciones “morales” o “sociales” que se basen en la política actual y/o percepciones de la población sobre el papel del gobierno	• Pagos de prestaciones futuras derivadas de los programas de seguridad social (pensión a jubilados) **Costos del ciclo de vida:** la compra de activos de capital puede generar a futuro costos de operación y costos de mantenimiento: • A través de las instituciones: el gobierno nacional podrá intervenir para reducir pérdidas, al omitir las obligaciones de: - Gobiernos estatales; - Empresas estatales; - Empresas privadas con importancia política/económica • Rescate en caso de desastres: generalmente los gobiernos federales asumen la responsabilidad de las pérdidas financieras que surjan por catástrofes y desastres devastadores tales como terremotos, huracanes, ataques terroristas y epidemias.

15. La amplia gama de aspectos que podrían ser considerados como contingencias fiscales aumenta el desafío de determinar cómo y hasta qué grado integrar información más completa sobre sus costos a futuro, previstos en los diversos informes financieros, presupuestos y procesos políticos. Muchas responsabilidades y actividades gubernamentales, que podrían requerir la utilización de recursos futuros, no se apegan a los criterios para su reconocimiento en el balance general de un país o para su inclusión en los totales presupuestales (déficit/ superávit). Sin embargo, los efectos potencialmente importantes de estos conceptos en la situación fiscal futura de un país, y en consecuencia, en su estrategia de administración de deuda garantizan la divulgación y la vigilancia.

Importancia de las Contingencias Fiscales para la Sustentabilidad Fiscal

16. Históricamente, los gobiernos han utilizado instrumentos de deuda pendiente como el indicador principal de endeudamiento. Sin embargo, como se ilustra arriba, los gobiernos adquieren una serie de compromisos y actividades que pueden establecer utilizaciones explícitas o implícitas de los recursos a futuro. Como resultado, un superávit presupuestal y/o nivel bajo de deuda no necesariamente indica un panorama fiscal positivo. Por lo tanto, la estrategia de administración de deuda de un país debería considerar no sólo la situación financiera actual de una nación, sino también su panorama fiscal de largo plazo, incluyendo un entendimiento integral de la magnitud y naturaleza de retiros potenciales de recursos presupuestales futuros.[6]

17. Si no se comprenden y atienden las contingencias fiscales, estas pueden tener consecuencias serias. Sin importar si un gobierno tiene la obligación legal de aportar financiamiento, o simplemente se ve forzado a ello por las circunstancias, las contingencias pueden conducir a períodos de inestabilidad fiscal y cambios imprevistos en las necesidades de financiamiento. La emisión de garantías durante los años setenta en Nueva Zelanda a industrias dedicadas a actividades tales como la producción petrolera, generó costos elevados para los gobiernos futuros. A pesar de que las garantías no representan

ningún costo para el gobierno que las emite, la caída en los precios del petróleo y el retiro de las industrias provocaron que los gobiernos posteriores tuvieran que pagar los costos de las promesas hechas por gobiernos anteriores. De igual forma, la crisis de ahorros y préstamos en los Estados Unidos a finales de los años ochenta y principios de los noventa costó a los contribuyentes estadounidenses cientos de miles de millones de dólares (necesario aclarar la relación entre la crisis de ahorros y préstamos y las contingencias fiscales). Se ha informado que las deudas incurridas por gobiernos de las provincias de Brasil le costaron a su gobierno federal alrededor de US$74 millardos durante los años ochenta y noventa. En forma similar y durante los últimos diez años, Argentina, Colombia, México y Rusia han tenido que rescatar a gobiernos estatales cuando sus déficits o adeudos se vuelven insostenibles.[7]

18. La privatización de proyectos de infraestructura también se ha convertido en una fuente importante de contingencia, particularmente para los países en desarrollo. Por ejemplo, la concesión de la construcción y operación de carreteras en México a fines de los ochentas y noventas dio como resultado que se tuvieran que utilizar más de US$6 millardos de fondos gubernamentales para salvar de la quiebra a empresas privadas (y a los bancos que les otorgaron préstamos). En Tailandia, se requirió que el gobierno rescatara un proyecto de carreteras de cuota cuando las autoridades se negaron a incrementar las cuotas según lo pactado en convenios previos. Cuando se hicieron efectivas las garantías cambiarias relacionadas con los proyectos de cuota, el gobierno de España enfrentó una obligación por US$2.7 millardos. [8]

19. En los períodos de restricción fiscal, los legisladores pueden favorecer actividades fuera del presupuesto y del balance general que no requieren desembolsos de efectivo inmediatos. En su transición a una economía impulsada por el mercado, Hungría emprendió nuevas contingencias en forma de garantías y compromisos no comprobables.[9] En Italia, los ferrocarriles han utilizado garantías gubernamentales para obtener ingresos de los mercados financieros para cubrir déficits. En un estudio del Banco Mundial se señaló que, aún cuando la República Checa se destacó por mantener un equilibrio presupuestal, un

análisis más profundo mostraba una mayor dependencia de mecanismos extrapresupuestales, principalmente mediante préstamos y garantías otorgados al sector bancario y a los ferrocarriles.[10] En 1998, se estimaba que estos costos ocultos eran de aproximadamente 13 por ciento del PIB y el Banco Mundial y el gobierno checo estaban previendo que crecerían con rapidez.[11] Estos costos ocultos podrían agotar los recursos de la economía y dificultarían la flexibilidad presupuestal.[12]

20. Inclusive países con una situación sólida actual podrían estar en riesgo debido a los crecientes costos en programas grandes que no están totalmente incluidos en el presupuesto nacional. Por ejemplo, varios países enfrentan desafíos importantes asociados con el envejecimiento de la población que generarán presiones importantes en el gasto para pensiones públicas y en programas de salud. Las simulaciones realizadas por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) de los Estados Unidos muestran que la combinación de una esperanza de vida mayor y una población económicamente activa relativamente más pequeña provocarían déficits y deudas. OPC estima que el gasto en programas de pensiones públicas y de salud desplazarían otros gastos del gobierno en las próximas décadas.

21. Muchos países enfrentan desequilibrios fiscales actuales, además de las presiones a los sistemas de salud y de pensiones públicas, derivadas del envejecimiento de sus poblaciones. Por ejemplo, el crecimiento de los pagos de prestaciones de seguridad social de Japón y la tarea inmediata de preservar la solvencia de los sistemas de seguridad social complican la actividad inmediata de mejorar la situación financiera actual del gobierno.[13]

22. Como lo ilustran estos eventos, el que los gobiernos tengan información e incentivos adecuados para atender las implicaciones de costos futuros asociados con las opciones de política actual, es un asunto relevante. Algunas actividades emprendidas por un gobierno, tales como préstamos y garantías, requieren un horizonte de largo plazo para comprender las implicaciones futuras del compromiso gubernamental. Además, dado que los posibles derechos sobre los recursos pueden generarse no sólo por compromisos de una naturaleza estrictamente jurídica, sino también de responsabilidades

morales y sociales, algunas contingencias pueden ser evidentes sólo cuando el análisis se extienda mas allá del balance, el presupuesto e indicadores de deuda tradicionales.

23. Por estas razones, el CDP considera que la comprensión de la situación fiscal y sus implicaciones para la administración de deuda deberán extenderse mas allá de la evaluación de la situación financiera actual, e incluir una evaluación de la sustentabilidad de largo plazo de las políticas fiscales del país. Reportar en forma completa y clara los retiros potenciales de los recursos futuros de un país puede ayudar a que las autoridades competentes hagan frente a los costos a futuro, y con ello evitar cambios imprevistos en las necesidades de financiamiento. Asimismo, las señales de alerta oportunas de costos potenciales (cuando estos costos pueden ser controlados) podrían aumentar las opciones de políticas existentes. Por ejemplo, los cambios a programas tales como, el de seguridad social que afecten a grandes grupos de la población, podrían requerir tiempo para que los beneficiarios individuales puedan adaptarse a los cambios de política sin molestias.

24. De acuerdo con su estructura constitucional, los gobiernos deben buscar estrategias creíbles, tanto dentro como fuera del presupuesto nacional, para proporcionar la información adecuada sobre la reclamación potencial de recursos futuros. Dentro de los límites de sus facultades, las EFS pueden proporcionar liderazgo y vigilancia de estos asuntos.

25. En el resto del documento se discutirán algunos de los desafíos para asegurar la evaluación completa de las contingencias fiscales, incluyendo el desarrollo de:

- Ø Marcos de referencia para identificar y clasificar contingencias fiscales;
- Ø La experiencia técnica y metodologías para evaluar los costos previstos de diversas contingencias;
- Ø Métodos para integrar eficazmente la información financiera y de costos sobre las contingencias fiscales en los diversos procesos de políticas; y
- Ø El papel de las EFS respecto de estos asuntos.

Desafíos en la Identificación y Evaluación de Contingencias Fiscales

26. La diversidad de los derechos potenciales sobre los recursos de un país, genera una diversidad de desafíos. Aunque las normas para los informes financieros son útiles para tomar en consideración algunos derechos sobre recursos futuros, las responsabilidades y compromisos en las políticas gubernamentales van más allá que aquellos reportados en el balance general. Como tal, la identificación y evaluación de las contingencias fiscales no deberían concluir con la inclusión en los estados financieros. Sin embargo, no existe un consenso en el mundo sobre las contingencias específicas que deben tomarse en cuenta y hasta qué grado. Además, la complejidad e incertidumbre que rodean a algunas contingencias crean la necesidad de medición de costos importantes, que a su vez generan preocupaciones sobre el uso de estas estimaciones, así como de la base del presupuesto y de otras decisiones políticas.

Identificación y clasificación de contingencias fiscales

27. Un primer paso muy importante es que el gobierno identifique, clasifique y comprenda el alcance de las contingencias que pueden generar requerimientos de recursos a futuro. Dada la amplitud de las contingencias, sería útil emplear un marco de referencia que considere lo siguiente: (1) la naturaleza del compromiso, es decir, si una contingencia es explícita o implícita y (2) la certidumbre del suceso que esté dando origen a la contingencia, independientemente de que la utilización provenga de un suceso que ya ocurrió o si es contingente para algún suceso futuro.

28. La matriz que se muestra en el Cuadro III, se basa en gran medida en la “matriz de riesgo fiscal”, la cual fue desarrollada por Hana Polackova-Brixi del Banco Mundial,[14] es una herramienta útil para proporcionar una fotografía instantánea de las contingencias fiscales de un país. Aún si no se cuenta con la estimación de los costos asociados, el llenado de la matriz debe proveer un valioso primer paso para comprender el alcance y la naturaleza de las contingencias gubernamentales.

Cuadro III: Matriz para comprender las Contingencias Fiscales

Pasivos	Directo (Utilización futura basada en sucesos actuales o continuación de la política actual)	Contingente (Utilización eventual por una situación futura)
Explícito: El pasivo gubernamental es reconocido por ley o conforme a un contrato	• Préstamos soberanos nacionales y extranjeros[15] • Cuentas de pago de prestaciones de empleados	• Garantías para préstamos que no están respaldados por el estado • Programas de seguros (para depósitos bancarios, cosechas, inundaciones, riesgos de guerra)
Implícito: Expectativas de gastos derivadas de posibles exigencias "morales" o "sociales" con base en políticas actuales y/o las percepciones del público respecto al papel del gobierno	• Costos futuros recurrentes de proyectos de inversión pública • Pensiones públicas futuras (comparadas con las pensiones de servicio civil) si no se requieren por ley • Atención médica futura si no es obligatoria por ley	• Incumplimiento de un gobierno estatal o empresa privada en deuda no garantizada • Saneamiento de los pasivos de empresas privatizadas • Quiebra de bancos (que supere la cobertura del programa de seguros) • Inversiones fallidas de un fondo de pensiones no garantizado, fondo de empleo, o fondo de seguridad social • Incumplimiento de las obligaciones del banco central (contratos de divisas, defensa de la moneda, estabilidad de la balanza de pagos)

29. Es claro que la gama de conceptos que potencialmente pueden requerir de recursos a futuro, crea desafíos para poder definirlos. Las definiciones de los informes financieros proporcionan un punto de inicio para identificar contingencias fiscales pero, en sí mismas, no son suficientes para un análisis completo. Esto se debe a que estas normas generalmente se establecen basándose en el concepto de las obligaciones contractuales, las cuales representan solamente una fuente de utilizaciones posibles de los recursos gubernamentales futuros.

30. Las normas para informes financieros reconocen obligaciones basadas en criterios de identificación, probabilidad y cuantificación. Mediante estos criterios se hace una distinción de los informes financieros entre pasivos, contingencias y compromisos. Los pasivos generalmente surgen de sucesos actuales reales.[16] Un pasivo se registra en el balance general cuando puede identificarse un concepto, es probable que ocurra y sea posible estimar razonablemente su costo. Por ejemplo, un pasivo puede registrarse para el pago a futuro de un caso judicial en el cual se emita un fallo desfavorable para el gobierno. Por otra parte, las contingencias surgen de imprevistos que serán resueltos en el futuro.[17] Por ejemplo, una contingencia podría derivarse de un litigio pendiente. Es este caso, los compromisos están definidos en forma menos clara.[18] El término se ha utilizado normalmente para referirse a compromisos contractuales que requieren el uso futuro de recursos financieros. Como ejemplo, el Consejo de Contabilidad y Auditoría del sector público de Canadá define los compromisos financieros como obligaciones que se convierten en pasivos si se cumplen los términos de los contratos, acuerdos o la legislación vigente. A pesar de que un pasivo generalmente no se reconoce cuando un contrato está firmado debido a que los bienes o servicios contratados no han sido entregados; esta operación podría reconocerse como un compromiso. Existe un considerable margen de interpretación con respecto a estos criterios de definición y a menudo es difícil distinguir claramente entre los diversos tipos de obligaciones que pueden ser reconocidos por las normas de informes financieros.

31. Estos desafíos de definiciones aumentan cuando el concepto de las contingencias fiscales se utiliza para extenderse más allá de lo que tradicionalmente se registra para fines de los informes

financieros. Una vez que se consideran las contingencias provenientes de los derechos potenciales sobre los recursos no basados en obligaciones legales, se dificulta definir cuál de ellas podría ser considerada una contingencia fiscal. Es importante tener una visión integral para ofrecer una imagen completa del futuro fiscal del país. Sin embargo, la proyección simple de los costos de largo plazo de todas las políticas actuales puede resultar demasiado extenso y no sería útil para atender las decisiones de políticas específicas; una integración tan extensa podría también implicar que todas las políticas actuales sean inalterables.

32. Al proporcionar un marco de referencia para distinguir entre diversas contingencias, una matriz (como la mostrada en el Cuadro III) en un inicio es útil, no sólo para identificar las contingencias fiscales de un país, sino para tomar en cuenta el enfoque adecuado para informes, presupuestos y vigilancia. Por ejemplo, las obligaciones directas explícitas (pasivos) regularmente se capturan en forma adecuada en los sistemas de informes financieros porque son seguras y se pueden medir; sin embargo, existe la posibilidad de que no estén integradas totalmente en el presupuesto y en otros instrumentos que influyan en las decisiones políticas. En otro aspecto, se debe a que las contingencias provenientes de reclamaciones contingentes implícitas son inciertas y no se reflejan directamente ni en los procesos financieros ni presupuestales y pueden garantizar el desarrollo de nuevos enfoques.

Evaluación de los costos previstos de las Contingencias Fiscales

33. Además de la elaboración de una lista integral de las contingencias fiscales de un gobierno, la realización de una evaluación de los costos previstos puede ser un punto de inicio útil y generar beneficios. El reemplazar al reporte de la cantidad máxima por la valoración de los costos previstos de las contingencias, proporciona a las autoridades competentes un mejor indicador sobre el nivel de pérdidas que un gobierno tiene que prever. Además, la valoración de las contingencias gubernamentales, en lugar de simplemente informar sobre la cantidad máxima, permite una mejor analogía con los subsidios en efectivo.

34. Por lo tanto, se obtendrían beneficios si las EFS ayudarán a evaluar y supervisar los costos potenciales asociados con contingencias fiscales. En algunos casos, esto podría requerir el desarrollo de las habilidades técnicas necesarias para apoyar metodologías sofisticadas tales como econometría y opciones de fijación de precios. Para dar una idea de los asuntos que estamos tratando, en la siguiente sección se resumen algunos puntos clave y preguntas abiertas correspondientes a la evaluación de costos para algunas contingencias comunes.

Ø **Programas de seguridad social (Programas de pensión a jubilados):** La evaluación de utilización de recursos futuros para programas de seguridad social genera varios obstáculos conceptuales y técnicos. Los costos futuros de estos programas pueden resultar afectados por (1) la capacidad del gobierno para cambiar el programa y (2) la incertidumbre respecto a los supuestos de costos clave. Debido a la incertidumbre relacionada con los costos futuros, las normas contables generalmente no reconocen como un pasivo las prestaciones de seguridad social futuras.

En primer lugar, existe un debate importante respecto a si las prestaciones de seguridad social futuras constituyen una utilización de los recursos gubernamentales. Algunas personas argumentan que los costos asociados con las prestaciones de seguridad social futuras no deberían ser reconocidas porque los gobiernos tienen las facultades de modificar estos programas. Señalan que los gobiernos pueden reformar (y han reformado) las leyes correspondientes que estipulan la reclamación de pago. En forma contraria, otras personas sostienen que dado que las prestaciones de seguridad social representan una responsabilidad social del gobierno y/o que existe una alta expectativa pública respecto de las prestaciones futuras, estos costos futuros garantizan que sea tomado en cuenta en el proceso de formulación de políticas.

Además de los desacuerdos respecto a si existe una utilización de recursos, las estimaciones de costos de las prestaciones futuras son inciertas. Las estimaciones incluyen supuestos respecto a varios factores tales como crecimiento económico, inflación, desempleo, tasas de natalidad,

inmigración y mortalidad que podrían afectar grandemente los costos estimados. Por ejemplo, los supuestos respecto a las tasas de mortalidad tienen un impacto significativo en las proyecciones de costos para el programa de Seguridad Social de los Estados Unidos. Los gastos estimados que exceden el ingreso durante el período de evaluación 2001-2075 variaron de US$2,980 millardos a US$5,146 millardos con base en el supuesto de tasa de mortalidad que se utilice.[19]

A pesar de estos desafíos conceptuales y de medición, algunos países han adoptado acciones para estimar los costos de largo plazo correspondientes a sus programas de seguridad social (programas de pensión a jubilados). En un estudio de 1999 realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se determinó que 75 por ciento de los países encuestados preparaban estimaciones actuariales regulares para sus programas de seguridad social. Sin embargo, sólo 53 por ciento aproximadamente tenían una obligación legal de hacerlo. Las proyecciones varían respecto a: (1) el número de años incluidos; (2) si se asumía que el sistema de seguro social estaba supuestamente abierto o cerrado para nuevos participantes; y (3) como se contabilizaba la incertidumbre de las estimaciones, es decir, si se produjeron diferentes escenarios utilizando supuestos alternos, etc.

Un ejemplo, es que los Estados Unidos estima proyecciones actuariales para programas de seguro social tanto a corto plazo (10 años) como a largo plazo (75 años). Estas estimaciones de valor neto sirven para subrayar la brecha financiera entre las contribuciones anticipadas y los gastos. Dada la incertidumbre inherente de las estimaciones para 75 años en el futuro, se proporcionan tres proyecciones alternas utilizando diferentes conjuntos de supuestos económicos y demográficos para mostrar la gama de posibilidades. Estos supuestos diferentes pueden dar como resultado estimaciones muy diferentes de costos futuros. Por ejemplo, se estima que las prestaciones totales bajo los supuestos de “costo elevado” resultarán 2 veces más que las de los supuestos de “costo bajo”. Las proyecciones basadas en “supuestos intermedios,” se consideran de las mejores

estimaciones de experiencias futuras previstas conforme a la legislación actual proveída para ayudar como guía a los legisladores.

Ø **Prestaciones de pensión para empleados**: Varios métodos de costos actuariales que estiman costos futuros basados en experiencias previas, pueden ser utilizados para calcular el pasivo de las prestaciones de pensiones para empleados del gobierno. Aunque todos los métodos actuariales aceptables reconocen el costo de las prestaciones de pensiones a un empleado durante sus años de servicio, también reconocen el costo de diferentes patrones. Por ejemplo, el método de "costo normal por edad de ingreso total" tiene la intención de generar un costo de pensión periódico que es un porcentaje del nivel de nómina.

Son aconsejables supuestos compatibles con la guía proporcionada por un organismo independiente. Por ejemplo, las normas de contabilidad federales en los Estados Unidos mencionan que el consejo que establece las normas profesionales de la práctica actuarial, debería ser la guía para seleccionar los supuestos de los programas de pensiones federales. En la medida de lo posible, también se considera útil que los supuestos sean compatibles entre los informes financieros, los presupuestos y los estados actuariales.

Ø **Programas relacionados con la salud:** La evaluación de prestaciones de atención médica futura presenta varios desafíos de medición. En general, estos costos son más inciertos que los costos de pensión dado que dependen de 1) patrones cambiantes de utilización y prestación de atención médica y 2) tendencias de precios de servicios médicos. Adicionalmente, los costos futuros resultarán afectados por la interacción entre la cobertura de salud del empleado gubernamental y las prestaciones de salud proporcionadas por los programas de seguridad social. Los supuestos respecto a estos factores pueden tener implicaciones significativas para la estimación de los costos a futuro del programa.

Ø **Préstamos y garantías a terceros:** Los países difieren en su enfoque para medir los costos correspondientes a préstamos y garantías. Las normas de contabilidad generalmente establecen una provisión para una porción del capital principal que no será recaudado. Esta provisión para cantidades incobrables por lo general se reconoce cuando existen más posibilidades de que los préstamos no sean recuperados totalmente. La cantidad total del préstamo en el balance general es el neto de esta cantidad reservada y se asienta como un "gasto por deuda incobrable".

Varios países, incluyendo a los Estados Unidos, Holanda, Suecia e Italia han adoptado enfoques dirigidos a reportar con mayor claridad los costos de préstamos y garantías. Por ejemplo, los Estados Unidos han adoptado una forma de mayor prospección para medir obligaciones adquiridas para contabilidad y presupuesto. Las normas de contabilidad federales para préstamos y garantías exigen en la actualidad una estimación del valor presente de los costos para el gobierno correspondientes a préstamos o garantías. Esto se basa en una evaluación integral de los flujos de efectivo futuros durante la vigencia del préstamo o garantía, e incluye pagos de intereses, capital, comisiones, anticipos de pago, incumplimientos, morosidad y recuperaciones. La norma exige descontar los flujos de efectivo netos, a la tasa de préstamos del gobierno sobre valores negociables.

Continúan los avances en la elaboración de técnicas para analizar el riesgo asociado con los préstamos y garantías. Por ejemplo, se han aplicado técnicas sofisticadas que se basan en derivados financieros a algunas garantías gubernamentales. La prórroga de una garantía puede equivaler al caso en el que el gobierno pone en venta una opción tipo al prestamista, lo cual da al prestamista el derecho de ejercer la opción de compra del préstamo del gobierno. Se han realizado trabajos aplicando los marcos de referencia de precios de opciones para valuar las garantías de préstamos federales otorgadas a empresas[20] y a garantías hipotecarias.[21]

Ø **Seguros y reaseguros:** Al igual que los préstamos y las garantías, los programas de seguros involucran varios

desafíos de estimaciones y son manejados en forma diferente en varios países. Las normas de informes financieros generalmente requieren que se registre un pasivo para una estimación de las reclamaciones por pagar basadas en sucesos ocurridos, incluyendo la estimación de las mismas incurridas pero no reportadas aún. Sin embargo, aunque no son suficientemente seguras para registrarlas como un pasivo de acuerdo con las normas de contabilidad, la contingencia de riesgo gubernamental podría ser significativamente mayor que las reclamaciones pagables al final de un período.

Algunos países han comenzado a trabajar para evaluar integralmente el riesgo adquirido por los programas de seguros. En términos generales, el "riesgo asumido" por un gobierno en relación con un programa de seguro puede considerarse como la diferencia entre las primas efectivas pagadas por el asegurado y las primas necesarias para cubrir totalmente las pérdidas inherentes en la cobertura proporcionada. Esta diferencia entre la prima de riesgo total y la prima efectiva cargada ("la prima faltante") representa el costo del subsidio de un gobierno.[22]

La capacidad de generar estimaciones de costos completos y razonables con respecto al "riesgo asumido" varía considerablemente entre los diferentes tipos de programas de seguros. Algunos, tales como los programas de seguros de vida están bien fundamentados en la ciencia actuarial. Sin embargo, los modelos para otros, tales como el seguro de depósitos, son mucho más complejos. En la mayoría de los casos, la experiencia histórica es un factor importante en la determinación del riesgo y, en algunos casos, las metodologías más sofisticadas tales como la econometría y fijación de precios por opciones pueden resultar muy útiles.

Al igual que con los préstamos y garantías, el marco de referencia de la fijación de precios de opciones ha sido utilizado para analizar el costo de programas de seguros gubernamentales. Por ejemplo, el seguro de depósitos puede considerarse como una opción comprada por una institución financiera al gobierno en sustitución del pago de una prima

de seguro y da a un banco o institución de ahorros el derecho de vender los pasivos financieros del seguro de depósito al gobierno cuando el valor de sus activos sea inferior al valor de sus pasivos. Un trabajo similar se ha realizado para extender el uso del marco de fijación de precios de opciones a las estimaciones de los pasivos gubernamentales resultantes del seguro de pensión.[23]

Las estimaciones de costos para el programa de seguro de pensión de los Estados Unidos ilustran las diferentes técnicas de estimaciones que emanan de las autoridades competen-tes. Durante la elaboración del presupuesto del ejercicio fiscal 1997, el presupuesto de efectivo reportó una recaudación neta por US$1 millardo y los estados financieros reflejaron un pasivo por $10.4 millardos para el valor presente neto de prestaciones a futuro.[24] Al mismo tiempo, un modelo probabilístico dirigido por la Oficina de Administración y Presupuesto estimó los costos de reclamaciones de recursos a futuro en el rango de entre US$30 y $60 millardos.[25]

Ø **Costos de saneamiento ambiental:** Los costos de saneamiento resultan afectados por varios factores, tales como inflación y cambios en las leyes y tecnología. Por lo tanto se puede prever que estas estimaciones cambien con el tiempo. En algunos países, las normas de contabilidad requieren las estimaciones de costos de saneamiento relacionadas con planta o equipo, propiedad del gobierno. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las normas de contabilidad federales definen los costos de saneamiento ambiental como el costo de remoción, depósito en recipientes y/o eliminación de (1) desechos peligrosos de la propiedad o 2) material y/o propiedad que consiste de desechos peligrosos en cierre permanente o temporal de una propiedad, planta y equipo relacionado. El saneamiento podría incluir, entre otros, costos de descontaminación, demolición, restauración del sitio, monitoreo del sitio, cierre y costos posteriores al cierre. Las estimaciones de costos de saneamiento se basan en el costo actual para realizar el saneamiento considerando las leyes, tecnología y planes de administración existentes. Una alternativa es basar la estimación en costos futuros, considerando el factor de inflación previsto y descontando esta cantidad al valor del dólar actual.[26]

Ø **Gastos de mantenimiento y operación futuros:** La compra de un activo podría crear la expectativa de que se proveerán fondos para mantener y operar el activo con el tiempo. Una estimación del costo del ciclo de vida total de un activo incluye, no sólo todos los costos de adquisición inicial directos e indirectos, sino todos los costos periódicos y continuos de las operaciones efectuadas, así como el mantenimiento durante la vida útil prevista del activo y cualquier costo para desinstalarlo o eliminarlo.

Los mantenimientos pendientes que son esenciales para realizar operaciones efectivas, también podrían dar como resultado la utilización de recursos futuros. En los Estados Unidos, el mantenimiento diferido se mide para fines de los informes financieros. De acuerdo con estas normas, el mantenimiento diferido se define como el mantenimiento que no fue realizado en la fecha que debió realizarse o el mantenimiento programado que fue demorado o pospuesto. Esto incluye el costo estimado por recolocar la propiedad gubernamental en una condición aceptable, pero excluye específicamente el costo de expansión de la capacidad de los activos o mejoramiento de ellos para servir a necesidades diferentes a las originalmente proyectadas. Una evaluación del mantenimiento diferido se basa en la determinación de la administración de un nivel de servicio y en la condición aceptable de los activos. La norma reconoce que la determinación de necesidades de mantenimiento es una función administrativa y consecuentemente, permite la flexibilidad en el criterio de la administración dentro de requerimientos ampliamente definidos. *

* Entre los métodos utilizados para estimar los costos de mantenimiento diferido están los siguientes: (1) encuestas de evaluación de la situación, es decir, la inspección periódica de bienes propiedad del gobierno para determinar el costo actual y estimado requerido para mantener los bienes en situaciones aceptables; (2) pronóstico del ciclo vida, que es una técnica de adquisición o compra que considere los costos de operación, mantenimiento, y de otro tipo además de aquellos de adquisición; y (3) método de análisis de administración basado en reducción del financiamiento de mantenimiento ajustado según la inflación a partir del año base.

Enfoques para los Informes, Presupuestos y Disminución de Riesgo

35. Aún cuando existan estimaciones de costos previstos, persiste el desafío de cómo integrar mejor esta información a los diversos procesos políticos. Algunos países informan que a pesar de las mejoras en la información de los estados financieros, ha sido difícil integrar dichos estados en la toma de decisiones presupuestales, que es el punto central del proceso político. Por ejemplo, en una revisión de la administración financiera en Australia, se determinó que aún cuando se estaban generando informes financieros basados en acumulación, estos reportes no estaban siendo utilizados en las decisiones presupuestales y de políticas, por lo menos y en parte, debido a que la asignación de fondos todavía estaba basada en flujos de efectivo. En forma similar, los Estados Unidos han experimentado desafíos para determinar las formas más adecuadas de integrar en forma eficaz los estados financieros y otros costos e información de desempeño en el proceso de presupuesto y políticas. Hana Polackova-Brixi, economista del Banco Mundial, comenta que "un sistema basado en cuentas de estimación de pasivos sin presupuestos acumulados no es necesario ni suficiente para asegurar la consideración de una política adecuada para pasivos contingentes y otros riesgos fiscales."[27]

36. En las siguientes secciones, se analizan algunas acciones adoptadas por varios países para mejorar los informes, presupuestos y el monitoreo de diversas contingencias fiscales.

Reporte de Contingencias Fiscales

- **Reporte de pasivos en los estados financieros:** Un número creciente de gobiernos están elaborando actualmente estados financieros basados en acumulación, los cuales reportan pasivos. La sección de pasivos del balance general captura partidas tales como las prestaciones de pensiones futuras para empleados, costos de saneamiento ambiental y cuentas por pagar por reclamos de seguros. Los pasivos contingentes se reconocen en el balance general a través de una provisión para pérdidas previstas, sólo cuando se considera que la cantidad de la

pérdida es probable y puede estimarse en forma razonable. Algunas contingencias que no cumplen estos criterios no se reconocen directamente dentro de los estados financieros, sino que son presentados como notas al pie de los estados financieros. Estas notas aclaratorias generalmente incluyen contingencias si el suceso futuro por confirmar es muy remoto, pero menos probable. Sin embargo, estas notas aclaratorias no incluyen contingencias que se consideren remotas.

Ø **Notas aclaratorias financieras de contingencias y compromisos:** Algunos países han adoptado acciones para mejorar la presentación de contingencias y otros compromisos. El "Código de Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal" del FMI establece que los estados financieros deberán publicarse con un presupuesto anual que proporcione una descripción de la naturaleza e importancia fiscal de los pasivos contingentes, así como otras partidas tales como gastos fiscales y actividades semi-fiscales.[28]

Los estados financieros de Nueva Zelanda (o los documentos comprobatorios del Presupuesto) incluyen un Estado de Compromisos y un Estado de Contingencias. El Estado de Contingencias contiene una lista de pasivos contingentes cuantificables y no-cuantificables. Las contingencias cuantificables, tales como garantías, indemnizaciones y capital no liquidado, se reportan a la cantidad máxima posible de reembolso. Se proporciona una descripción de todas las contingencias, así como un análisis de cambios en contingencias.[29] Igualmente, los documentos del presupuesto australiano 2002-2003 también contienen un estado de riesgos fiscales que presentan pasivos contingentes cuantificables y no cuantificables y un "Informe Intergeneracional" que presenta proyecciones presupuestales y económicas a largo plazo.[30] Por separado, se discuten los detalles de pasivos contingentes y otros riesgos fiscales. En los informes mensuales relativos a la deuda pública, la Oficina de la Deuda Nacional de Suecia explica las garantías y los riesgos presentados de acuerdo con los préstamos concedidos por el gobierno central. Adicionalmente, a fin de proteger el presupuesto

del gobierno central contra los riesgos de garantías, la Oficina Nacional de Deuda de Suecia utiliza las cuotas recaudadas a los beneficiarios para establecer un fondo de reserva.[31] En los Estados Unidos, las notas de los estados financieros consolidados del gobierno federal incluyen información sobre pasivos contingentes, compromisos, pedidos no surtidos y arrendamientos de largo plazo. El gobierno Búlgaro, ha diseñado un registro integral de garantías y ha establecido la publicación regular de los importes totales de las garantías en vigor junto con las cifras de la deuda gubernamental. El registro cubre todas las garantías nacionales y del extranjero, indicando el beneficiario, acreedor, nombre del proyecto, cantidad, divisa y calendario de pago de la deuda.[32]

Ø **Publicación de costos de seguridad social futuros:** Como se observó anteriormente, los informes financieros de los compromisos de seguro social han estado sujetos a debate. Algunos de los costos asociados con la seguridad social (prestaciones actualmente vencidas y por pagar a los beneficiarios o en su nombre al final del período) se reportan generalmente como un pasivo en los estados financieros. Sin embargo, este tratamiento no captura los costos futuros potenciales asociados con programas de seguridad social.

Algunos países también incluyen estimaciones actuariales de largo plazo de aportaciones futuras y gastos dentro de los reportes financieros o fiduciarios. En la Gran Bretaña, los actuarios gubernamentales deben informar al Parlamento cada cinco años sobre la situación del programa de Seguro Nacional para los siguientes 50 años. En estos informes se consideran los efectos de los cambios en la estructura demográfica de la población y proporcionan cálculos de los porcentajes de aportaciones necesarios para mantener ciertos niveles de prestaciones por cada año a futuro. Asimismo, el Parlamento exige informes cuando existen cambios en la tasa de beneficios del programa o estructuras de aportaciones. En los Estados Unidos, las normas de contabilidad financiera federal requieren la publicación de información de “administración complementaria” para los programas de seguro social. Esta información incluye una

descripción del programa, cómo se financia, la manera de calcular las prestaciones y su situación financiera y actuarial. En Australia, la Carta de Honestidad Presupuestal de 1996 requiere que se elabore un documento cada cinco años donde se reflejen las transferencias inter-generacionales en los sistemas de seguridad social actuales durante los siguientes 40 años. Sin embargo, en un estudio de la OCDE de 1999 se determinó que sólo alrededor del 10 por ciento de los países estudiados reportaban una estimación actuarial para la seguridad social (pensiones de jubilación) en sus estados financieros o en las notas a sus estados financieros.

La publicación del análisis de percepción puede resultar útil para incrementar el entendimiento sobre la incertidumbre que rodea las estimaciones de los costos futuros de los programas de seguridad social. Por ejemplo, el informe financiero del gobierno de los Estados Unidos incluye una tabla que demuestra la percepción de la estimación de costos hacia varios supuestos tales como las futuras reducciones en tasas de mortalidad, natalidad, el diferencial de salario real, etc.

Ø **Otras Notas Aclaratorias:** Algunos países, han trabajado para publicar los rangos y naturaleza de las contingencias fiscales. Por ejemplo, en un esfuerzo conjunto con el Banco Mundial, el gobierno Checo ha adoptado acciones para clasificar y reportar públicamente los riesgos fiscales y las implicaciones de la situación fiscal futura. El gobierno incluyó un inventario de formas ocultas de deuda en su presupuesto de 1999. La “matriz de riesgo fiscal” descrita anteriormente ha sido elaborada también para Sudáfrica, Hungría y Bulgaria.

Nueva Zelanda ha tomado acciones para publicar las implicaciones potenciales asociadas con la selección de políticas de pronósticos de presupuestos. Los “riesgos fiscales específicos” son publicados en Actualizaciones Fiscales y Económicas, conforme lo requiere la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994. Además, estos informes también proporcionan una descripción de los riesgos fiscales específicos distintos de los pasivos contingentes.

Los riesgos fiscales específicos se describen como una categoría de decisiones o circunstancias gubernamentales que podrían tener un impacto importante en la situación fiscal. Estos riesgos no se incluyen en el pronóstico principal porque su impacto fiscal no puede ser cuantificado en forma razonable, la posibilidad de realización es incierta, y/o el tiempo es incierto. Los riesgos se reportarán si tienen un costo o ahorro previsto por más de US$10 millones en cualquiera de los años pronosticados y (1) si reflejan decisiones gubernamentales o compromisos legislativos con consecuencias fiscales o tiempos inciertos; (2) son consideradas activamente por el Ministro de Finanzas y los Ministros responsables; o (3) son decisiones que fueron diferidas hasta una fecha posterior. La Ley estipula excepciones en las que el Ministro de Finanzas determine que la divulgación de un riesgo tiene probabilidades de (1) perjudicar el interés económico de Nueva Zelanda; o (2) perjudicar la seguridad o defensa de Nueva Zelanda o las relaciones internacionales del gobierno; (3) comprometer a la Corona en una forma importante en una negociación, litigio o actividad comercial; o (4) dar como resultado una pérdida de valor importante para la Corona.

El grado al que deberán reportarse las utilizaciones implícitas está sujeto a debate. Algunos argumentos sostienen que la transparencia de todas las contingencias significa un paso importante y necesario para entender la disminución del riesgo. En forma opuesta, otros sostienen que la difusión pública de riesgos implícitos podría incrementar en gran medida el peligro moral. Por ejemplo, aunque el “Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal” del FMI promueve firmemente la revelación de información, por otro lado recomienda que las garantías implícitas tales como la posibilidad de que un gobierno pueda en el futuro rescatar una empresa pública o al sector bancario privado, no sean incluidas en la publicación de los estados de pasivos contingentes.

Ø **Elaboraciónypresentacióndelpanoramafiscalalargo plazo:** Varios países están elaborando y publicando los panoramas fiscales y presupuestales de largo plazo. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Oficina de Presupuesto

del Congreso prepara las estimaciones del panorama presupuestario y económico de largo plazo. En Nueva Zelanda, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 exige la publicación del Informe de Estrategia Fiscal que está enfocado, por lo menos en parte, a aumentar la atención a las implicaciones de las políticas fiscales de largo plazo. El informe incluye "panoramas de progreso" los cuales proyectan las tendencias fiscales en un período de diez años como mínimo. Los diferentes escenarios ilustran las situaciones fiscales que podrían ocurrir bajo un rango de supuestos de política fiscal y económica. Sin embargo, en una encuesta de la OCDE en 1999 se determinó que alrededor del 14 por ciento de los países encuestados reportaban que el gobierno regularmente generaba un informe sobre el panorama de largo plazo (10 a 40 años) para las finanzas públicas en su conjunto.[33]

Presupuesto para Contingencias Fiscales

37. Algunos países han adoptado medidas, tales como el uso de estimaciones acumuladas, para aumentar el reconocimiento de los costos previstos de contingencias fiscales directamente en el presupuesto y en algunos casos, establecer reservas. Presupuestar el costo potencial de contingencias fiscales representa una compensación entre el costo de oportunidad asociado con lo anterior, mediante el uso de estos recursos para aumentar el gasto (o recortar impuestos) y los beneficios de promover la estabilidad fiscal y la credibilidad gubernamental mediante el reconocimiento más directo de los costos potenciales de estas contingencias. Para efectos ilustrativos, en la siguiente sección se proporcionan ejemplos de las formas en que los países han comenzado a incorporar información sobre contingencias fiscales dentro del proceso presupuestal.[34]

Ø **Presupuesto para préstamos y garantías:** Varios países, incluyendo Italia, Suecia, Holanda y los Estados Unidos han adoptado medidas para mejorar los presupuestos para costos futuros de garantías otorgadas de préstamos emitidos y préstamos directos. En los Estados Unidos, durante los años ochenta proliferaron garantías de préstamos y una vez que se reconocieron los sesgos asociados con los informes basados en efectivo, se impulsó

un cambio en el tratamiento presupuestal de los préstamos directos y garantías para 1992. La Ley de Reforma Crediticia de 1990, atendió los faltantes de informes base de efectivo para programas crediticios requiriendo que el presupuesto incluyera los costos estimados para el gobierno federal durante la vigencia entera del préstamo o la garantía, calculado sobre la base del valor presente neto. El costo estimado de un préstamo directo o garantía de crédito es actualmente la suma de todos los costos previstos –incluyendo los subsidios a las tasas de interés y pérdidas previstas por incumplimiento– y todos los pagos previstos recaudados por el gobierno durante la vigencia del compromiso, descontados mediante la tasa de interés de los títulos de Tesorería con vencimiento similar al préstamo o garantía. En forma similar, Holanda ahora trata el valor presente neto de las garantías como gastos reales. En Suecia, el ingreso de cuotas de garantía y el efectivo recaudado por garantías de incumplimiento previos se ingresa en una reserva de garantía. Esta reserva tiene la intención de una cobertura a largo plazo de pérdidas de créditos y otros costos asociados con garantías. Italia también ha desarrollado un mecanismo (conforme la reciente legislación de créditos para exportación) el cual requiere establecer una provisión para cada garantía de préstamo otorgada desde Octubre de 1999. Los fondos para aprovisionamiento, con base en el riesgo asociado con cada país receptor específico, son suministrados a través del presupuesto gubernamental. Además, Filipinas y Colombia han trabajado en el establecimiento de formas de valuar su exposición por garantías y la creación de reservas fiscales contra ello.

Algunos países han desarrollado controles presupuestales dirigidos a mitigar la cantidad de riesgo asumido por el gobierno. Por ejemplo, el gobierno de Hungría ha establecido un conjunto de controles presupuestales para garantías que incluye el ajuste de un límite al volumen de garantías a una proporción del total de ingresos estatales presupuestados. Por cada pasivo contingente explícito, se requiere que el presupuesto anual muestre las probabilidades de incumplimiento y los pagos previstos que vencerán.[35] Holanda también ha establecido un límite

de presupuesto en la cantidad total permitida de garantías pendientes.

Ø **Presupuestos para pensiones:** Algunos países, entre ellos Islandia y Nueva Zelanda, han utilizado los presupuestos con acumulación para realzar las consecuencias a largo plazo asociados con los programas de pensión futuros de los empleados del sector público.[36] En Islandia, el presupuesto con acumulación mostró las consecuencias de las negociaciones salariales en los costos de pensión futuros de los empleados del sector público. Los funcionarios observaron que los costos totales de estos acuerdos no fueron totalmente realizados por el sector público, hasta que la adopción del presupuesto con acumulación llevó al reconocimiento del pasivo en las estimaciones del presupuesto. En forma similar, los funcionarios de Nueva Zelanda citaron al presupuesto de acumulación como un factor en la interrupción de las pensiones de empleados públicos de beneficio definido, haciendo notar que eran reconocidos bajo el presupuesto de acumulación los pasivos de pensiones dentro del balance y que los gastos incurridos fueron incluidos en el presupuesto.

El indicador principal de la situación presupuestaria de Canadá (déficit o superávit) –llamado balance presupuestal- se calcula en una base de acumulación modificada que incluye los costos acumulados de las pensiones del sector público. Los Estados Unidos reconocen una porción de los costos acumulados para sus programas de pensiones a empleados en el presupuesto, pero no incluye estos costos en los totales presupuestales. Para los empleados civiles contratados desde 1984 y el personal del ejército contratado desde 1985, los costos totales de prestaciones de pensión se reconocen en el presupuesto –a nivel de programa– conforme son devengados. Sin embargo, en virtud de que las cantidades acumuladas a nivel del programa se compensan mediante operaciones internas del gobierno a los fondos de retiro asociados, el indicador del déficit o superávit presupuestal no se afecta.

- **Presupuesto para seguro:** El presupuesto de acumulación también ha sido citado como benéfico para atender los costos de programas de seguros. Los funcionarios de Nueva Zelanda han reconocido la acumulación de costos para proveer cobertura de accidentes como la clave a los esfuerzos para reformar su programa de Compensación de Accidentes. De acuerdo con el presupuesto con acumulación, el gasto asociado con los costos futuros de accidentes actuales redujo el superávit presupuestario en NZ$500 millones. Los Estados Unidos han explorado el uso de presupuestos de acumulación utilizando estimaciones de riesgos asumidos para programas de seguros federales.

- **Presupuesto para seguridad social:** A pesar de las preocupaciones respecto a la incertidumbre sobre las estimaciones de costos, se ha propuesto el uso de indicadores de acumulación en el presupuesto para programas de seguridad social. Sin embargo, hasta la fecha ninguno de los países revisados en este documento presupuesta los costos de prestaciones de seguridad social a futuro.

- **Presupuesto de reservas de contingencia**: Algunos países incluyen en el presupuesto, como concepto independiente, cantidades anuales para cubrir cualquier gasto urgente o imprevisto, incluyendo pasivos contingentes. En general, se encuentran establecidos los criterios que deberán cubrirse antes de obtener estos fondos. Por ejemplo, para prepararse para riesgos fiscales posibles, el gobierno húngaro ha creado múltiples fondos de reserva, como un fondo de reserva de seguro para depósitos, un fondo de garantía para pensiones, y un fondo de certificado estatal. Por otra aparte, una comisión dentro del gobierno colombiano está analizando la creación de un fondo nacional de reservas contra pasivos contingentes. En forma similar, algunos países establecen un fondo de reserva para cubrir las contingencias importantes tales como un desastre natural significativo.

  Canadá ha establecido una “reserva de contingencia” dentro del presupuesto anual. El objetivo de la reserva es

cubrir riesgos que surjan de imprecisiones inevitables en los modelos usados para interpretar los supuestos económicos y pasarlos a pronósticos presupuestarios y los riesgos que surjan de sucesos totalmente impredecibles como los terremotos. No se tiene la intención de que sea una fuente de fondeo para nuevas iniciativas gubernamentales. Si los fondos no se requieren, se utilizarán para el pago de deuda pública. El gobierno determina la cantidad de la reserva de contingencia después de consultar con economistas del sector privado.

Ø **Presupuesto para costos de operación y mantenimiento futuro**: Algunos países, han citado al presupuesto con acumulación como un mecanismo útil para aumentar la atención dada a los costos de futuro asociados con las compras de activos. De acuerdo con algunas formas de presupuesto acumulado, los presupuestos anuales incluyen depreciación y costo de cargos de capital durante la vida del activo. Los autores que apoyan el presupuesto con acumulación expresaron que, dado que la depreciación y los cargos de capital serán incluidos en presupuestos futuros, ya no aparece un activo como un “bien gratuito” después de la compra inicial. Otros países, tales como Sudáfrica, han desarrollado un marco de gastos de mediano plazo que incluye automáticamente los requerimientos de financiamiento para operaciones y mantenimiento en el panorama fiscal y presupuestos futuros.

"Mejores Prácticas" para el Manejo del Riesgo Fiscal

38. En términos generales, la evaluación y mitigación de riesgo, incluyendo los presupuestos para riesgo por parte de los gobiernos, están dentro de sus primeras etapas. Los enfoques alternativos para disminuir el riesgo, podrían variar desde la mejora en la transparencia (para apoyar la toma de decisiones sustentadas) hasta el establecimiento de controles directos sobre el monto de riesgo asumido por el gobierno.[37] La siguiente información proporciona algunos ejemplos de acciones adoptadas por los gobiernos para comprender mejor

y mitigar los riesgos asumidos.

dentro del presupuesto anual. El objetivo de la reserva es

Ø **Mayortransparencia:** Varios países han tomado medidas para incrementar la transparencia de las contingencias fiscales que enfrentan sus gobiernos. Por ejemplo,

- **Elaboración de una matriz de contingencias fiscales:** Como se mencionó anteriormente, el primer paso importante es identificar y mejorar el entendimiento de las contingencias fiscales de un país. La Matriz de Riesgo Fiscal[38] que diseñó Hana Polackova-Brixi, ha sido formulada para algunos gobiernos, entre ellos Sudáfrica, Hungría y Bulgaria[39] con el fin de identificar riesgos, así como posibles recursos de políticas que podrían aplicarse. En algunos casos, el llenado de la matriz ha sido acreditada por haber concientizado a los gobiernos de algunos riesgos importantes que anteriormente eran desconocidos.

- **Publicación de información complementaria sobre las contingencias fiscales:** La publicación de información complementaria de las contingencias fiscales que enfrenta el gobierno puede ser utilizada para incrementar la conciencia y comprensión de estos asuntos. A pesar de no proveer ninguna forma de control directo, para la mayoría de los países, incluyendo una lista complementaria de contingencias fiscales con documentos presupuestales, aún si las estimaciones de costo no están disponibles, mejoraría la transparencia y posiblemente los incentivos para atender estos asuntos.

Ø **Establecimiento de mecanismos de control directo:** Además de hacer más transparentes las contingencias fiscales, algunos países han adoptado acciones específicas o han establecido procedimientos para limitar el riesgo gubernamental. Por ejemplo,

- Canadá ha establecido un conjunto de principios para regular su riesgo asociado con los préstamos y garantías de préstamos. Un aspecto en este marco es que antes de que se otorgue un préstamo o garantía, el departamento deberá analizar el proyecto y demostrar

Además, cualquier programa de préstamos o garantía de préstamo deberá ser autorizado por el Ministro de Finanzas y por el Parlamento.[40]

- Otro enfoque podría consistir en desarrollar un mecanismo de control sobre el nivel adicional de riesgo asumido por el gobierno. De acuerdo con ese enfoque, se podría requerir a los legisladores que voten sobre cualquier acción que incrementara el costo de la contingencia fiscal total del gobierno. Mientras que este enfoque tiene la ventaja de proveer un mecanismo de control sobre las contingencias totales que enfrenta un gobierno, asuntos tales como las dificultades de estimación, la susceptibilidad a la manipulación y otros problemas de monitoreo generan inquietudes de implantación posiblemente insuperables.

Ø **DesarrollodeSistemasdeAdministracióndeRiesgo:** El gobierno puede beneficiarse del diseño de sistemas de administración de riesgo y técnicas mejoradas para la evaluación de riesgos específicos. El establecimiento de procesos enfocados al riesgo puede ayudar a los gobiernos a comprender mejor las exposiciones fiscales y por lo tanto evitar que acepten sin saberlo, riesgos que pudieran poner en peligro a los presupuestos futuros. Por ejemplo,

- El gobierno de Colombia condujo una evaluación enfocada a riesgos para un proyecto de una carretera de cuota, en el cual se determinó que el mayor riesgo provenía del riesgo de mercado asociado con el volumen de tráfico y con excesos de gastos para la construcción. El reconocimiento oportuno de estos riesgos permitió al Gobierno mejorar sus técnicas de gestión de riesgo y especificaciones de contratos.[41]

- En marzo de 1995, el gobierno de Filipinas emitió un documento de consulta dirigido a mejorar la administración de sus pasivos contingentes. La política requería la separación de riesgos para distinguir mejor entre garantías medulares que eran consideradas adecuadas para apoyo gubernamental y que aportaría al gobierno y a aquellas garantías consideradas como que no podrá financiarse sin ayuda gubernamental.

temporales. Además, la política recomendaba retirar determinadas garantías y limitar otros en un 80 por ciento del costo total del proyecto para aumentar la participación del riesgo.[42]

Posibles Roles de las EFS

39. El CDP considera que una comprensión adecuada y el monitoreo del rango de las contingencias fiscales es importante para aclarar la sustentabilidad fiscal de largo plazo de un país y las implicaciones de la deuda pública. Por lo tanto, la EFS promueve, dentro de los límites de sus facultades y responsabilidades, invitar a sus gobiernos a que adopten prácticas sanas para la evaluación, informes financieros, presupuestos y vigilancia de las contingencias fiscales de un país. Es posible que las EFS estén conscientes y apoyen la adopción de "mejores prácticas" para el manejo del riesgo.

40. El CDP reconoce que el trabajo de las EFS en el área de riesgos fiscales deberá conducirse dentro de la estructura institucional y las restricciones de implantación de sus países. El CDP reconoce que emprender programas y otras responsabilidades es por lo general, asunto de política determinado a través de los procesos constitucionales o legislativos regulares dentro del país correspondiente. Asimismo, en la mayoría de los países existe alguna limitación al derecho de la EFS para examinar o cuestionar dichas decisiones políticas. Por lo tanto, la naturaleza y grado de las facultades y responsabilidades de las EFS a este respecto dependerán de las circunstancias políticas y constitucionales del país que se trate. Por lo tanto, las EFS necesitarán ejercer su propio criterio para considerar la naturaleza y grado de las evaluaciones que puedan emprender y de los informes que se preparen relativos a contingencias fiscales. Además, la tarea de identificación y comprensión de las implicaciones de riesgos fiscales, así como de la situación fiscal a largo plazo abre un nuevo campo de vigilancia para las EFS. Dada la complejidad de los aspectos técnicos y conceptuales asociados con las contingencias fiscales, existe la posibilidad de que las EFS requieran desarrollar internamente las habilidades técnicas así como en sus gobiernos.

41. Algunas de las acciones que las EFS pueden adoptar con respecto a las contingencias fiscales son:

Ø **Auditar y ayudar a mejorar la comprensión de las contingenciasreportadasenlosinformesfinancieros:** La mayoría de las EFS tienen la responsabilidad principal de la auditoría de información publicada en los estados financieros del gobierno. Estos estados proporcionan una base para estudiar la situación financiera a largo plazo de un país. Dentro de sus facultades legales, es posible que las EFS deseen trabajar para garantizar la calidad de la información de las contingencias asentadas en estos estados y mejorar la comprensión de la forma en que estos informes pueden ser útiles para evaluar la sustentabilidad fiscal a largo plazo de un país.

Ø **Estimularprácticassanasdeinformesparalascontingencias fiscales, incluyendo aquellas no capturadas por los informes financieros y presupuestos tradicionales:** Mediante la evaluación e información de las contingencias fiscales, las EFS podrían desempeñar un papel importante para aumentar la concientización entre legisladores, mercados y el público respecto a estos asuntos. Al hacerlo, podrían ayudar también a crear incentivos para atender el financiamiento de estas contingencias o evitarlas totalmente. Dentro de sus facultades legales, existe la posibilidad de que las EFS deseen adoptar un papel activo al considerar: (1) el trato y vigilancia adecuados para las contingencias que se extiendan mas allá de los requerimientos de informes para pasivos y notas aclaratorias y (2) promover e integrar en forma eficaz la información financiera y de costos de las contingencias fiscales al presupuesto y otros procesos políticos.

Estas actividades podrían involucrar tanto la ayuda para mejorar la comprensión de la situación fiscal de largo plazo del país en una base agregada y analizar y monitorear las contingencias fiscales individuales. Por ejemplo, en los países donde sea apropiado, las EFS podrían jugar un papel importante en:

(1) El desarrollo de una cartera única de contingencias fiscales de un país;

(2) El uso de marcos de trabajo, tales como la “matriz de riesgo fiscal”, ayuda a mejorar la comprensión del alcance y naturaleza de las contingencias de un país;

(3) La evaluación de los costos en perspectiva y riesgos asociados con contingencias fiscales específicas; y

(4) El uso de herramientas multidisciplinarias, tales como simulaciones, para ilustrar e incrementar la comprensión del panorama fiscal a largo plazo de un país.

Ø **Estimular “mejores prácticas” para el manejo del riesgo:** Dentro de su autoridad legal, las EFS también podrían desear trabajar para apoyar la comprensión e implantación de técnicas de disminución de riesgo apropiadas. Las EFS podrían considerar si los programas están diseñados en forma eficaz para mitigar el nivel de riesgo asumido por el gobierno. Al hacerlo, puede ser necesario que las EFS se ubiquen de manera que ofrezcan información sobre mecanismos tales como participación en el riesgo, uso de reaseguro y el establecimiento de primas basadas en riesgo. Por ejemplo, es posible que las EFS puedan tener un importante papel en el mejoramiento de la comprensión y uso de:

- Técnicas de evaluación de riesgo;
- Enfoques de disminución de riesgo; y
- Enfoques de administración de riesgo.

42. Algunas EFS han realizado revisiones de riesgos potenciales en recursos futuros más allá de lo requerido como parte de sus responsabilidades de auditoría financiera. Con fines ilustrativos, en la sección siguiente se resumen algunas actividades de supervisión emprendidas por las EFS seleccionadas con respecto a diversos tipos de contingencias fiscales.

Ø **Supervisión de préstamos, garantías y seguros:** Algunas EFS han mejorado su comprensión y supervisión de las contingencias gubernamentales derivadas de programas de préstamos, garantías y seguros.[43] Por ejemplo:

- La Oficina de Auditoría Nacional Australiana (ANAO) ha realizado revisiones de garantías, indemnizaciones y cartas de apoyo de la Comunidad Australiana. Los objetivos de una auditoría eran examinar las garantías, indemnizaciones y cartas de seguridades de la Comunidad en relación con (1) el tamaño potencial de la contingencia de la Comunidad; (2) el grado al cual la contingencia general de la Comunidad era administrada y monitoreada; (3) lo adecuado de los arreglos de los informes financieros; y (4) áreas de mejores prácticas administrativas en relación con su administración. La auditoría también buscó elevar la concientización de las dependencias sobre la adecuada administración de riesgo y prácticas de responsabilidad en relación con estas contingencias, así como cuantificar el riesgo de la Comunidad.[44] En 1996 y 1997 el Tribunal de Cuentas de Países Bajos realizó una investigación a nivel gubernamental de las garan-tías del gobierno. Las auditorías cubrieron 144 garantías y esquemas de garantía. Las auditorías investigaron la política a nivel gubernamental, así como las políticas individuales de los ministerios respecto a garantías y la información aportada sobre ellas a los estados en general. Además, las auditorías investigaron cómo 12 garantías de alto riesgo fueron administradas durante el proceso de solicitud, durante la vigencia de la garantía y después de haberse pagado la misma.

- La GAO de los Estados Unidos, revisó la elaboración e informes de estimaciones de crédito que exige la Ley de Reformas Crediticias. En un informe de 1998, la GAO analizó: (1) si las dependencias completaban las estimaciones y re-estimaciones de los costos de subsidios que se requería de conformidad con la Ley; (2) si podrían identificarse las tendencias, incluyendo cualquier mejoramiento en estimaciones de subsidios; y (3) si las causas de los cambios en las estimaciones podrían identificarse fácilmente.[45]

- A principio de los años noventa, la Auditoría General de Canadá examinó y evaluó (1) el grado de cumplimiento de los lineamientos gubernamentales para controlar el

diseño de garantías de nuevos préstamos; (2) cómo se estaban reconociendo y contabilizando los riesgos y costos relacionados; y (3) qué tan adecuada era la información proporcionada al Parlamento sobre garantías de préstamos.[46]

Ø **Revisión de las implicaciones presupuestales de largo plazo asociadas con los costos de saneamiento ambiental:** Algunas EFS han empezado a trabajar para ayudar a identificar y medir los costos de saneamiento ambiental. Por ejemplo:

- En respuesta a las inquietudes correspondientes a las implicaciones de costos de largo plazo de los campos de capacitación del Departamento de la Defensa (DOD), la GAO de los Estados Unidos revisó: (1) la magnitud potencial del costo de saneamiento de estos campos en cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables, (2) el alcance y confiabilidad del inventario del campo de capacitación del DOD y (3) las metodologías utilizadas para desarrollar estimaciones de costo. [47]

- La Auditoría General de Canadá ha emprendido revisiones de asuntos de saneamiento ambiental. Después de que en las auditorías pasadas se revelara información inadecuada de los costos y pasivos ambientales, la Auditoría realizó una revisión para evaluar lo adecuado de la información administrativa respecto a costos y pasivos ambientales disponible en departamentos de custodia con la responsabilidad de sitios federales contaminados. Además, la Auditoría buscaba (1) identificar las mejores prácticas para la estimación, medición y reporte interno de costos y pasivos ambientales; (2) evaluar lo adecuado de la información departamental respecto a sitios contaminados para ayudar en la preparación de estrategias y planes de acción de desarrollo sustentable; y (3) determinar la viabilidad de una contabilidad más completa en las Cuentas Públicas de Canadá para los pasivos y contingencias ambientales del gobierno federal en un mayor plazo.[48]

Ø **Revisión de otras contingencias potenciales:** Algunas EFS han emprendido trabajos para ayudar a identificar y medir otras fuentes potenciales de contingencia fiscal. Por ejemplo,

- La Auditoría Nacional de la Gran Bretaña (NAO), reportó las contingencias potenciales de pasivos contingentes en los territorios dependientes. La investigación se concentró en las acciones tomadas por la oficina de Asuntos Exteriores para minimizar los riesgos de pasivos contingentes potenciales que recayeran en la Gran Bretaña.

- La NAO de la Gran Bretaña, también reportó la contingencia y el manejo de reclamaciones por negligencia médica. En la Gran Bretaña, el Servicio Nacional de Salud (NHS) es legalmente responsable por la negligencia médica de sus empleados, incluyendo a los médicos de hospitales, que surjan en el desempeño de su trabajo. Como parte de esta revisión, la NAO examinó el número, valor, tipo y causas de las reclamaciones. La NAO reportó, que el valor presente neto estimado de las reclamaciones contra el NHS que alegaban negligencia médica era de 2.6 millardos de libras más un pasivo estimado de 1.3 millardos de libras adicionales en situaciones donde es posible que haya habido negligencia pero en las cuales aún no se reciben las reclamaciones.[49]

- La GAO de los Estados Unidos, ha realizado revisiones de las contingencias potenciales asociadas con las corporaciones gubernamentales y las empresas con apoyo gubernamental. Por ejemplo, en un informe de 1998 se contempló la contingencia financiera potencial que enfrentaba el gobierno federal como resultado de instituciones de servicios financieros que cuentan con apoyo total o parcial del gobierno federal. Entre otros asuntos, el informe mencionó, (1) el grado al cual estas instituciones están sujetas a mecanismos de supervisión y control; (2) la independencia y facultades de seguridad de los reguladores de estas instituciones; y

(3) los indicadores generales de contingencia potencial que estas instituciones representan para el gobierno federal, tales como el monto máximo de pérdidas asociadas con las actividades crediticias y seguros de la institución.[50]

- En 2000, la ANAO de Australia, informó sobre las prácticas de gestión de riesgo cambiario de la Comunidad de Naciones. Los objetivos de la Auditoría eran (1) identificar el riesgo cambiario de la Comunidad en dependencias seleccionadas; (2) evaluar la eficiencia y costo eficiencia de la gestión del riesgo cambiario; e (3) identificar oportunidades para mejorar la gestión del riesgo cambiario, incluyendo ahorros financieros potenciales asociados que podrían acumularse para la Comunidad.

- La NAO de Gran Bretaña, realizó un examen de un fondo de pensiones que fue establecido cuando la industria del agua fue privatizada. El examen analizó los orígenes del déficit en el fondo y los acuerdos para mantener los pagos a los pensionados en el futuro.

- La NAO de Gran Bretaña, también realizó revisiones y elaboró una guía con respecto a los principales proyectos de financiamiento privado realizados conforme a la Iniciativa de Financiamiento Privada (PFI). La guía explica el enfoque de la oficina de auditoría para evaluar el valor del dinero de las negociaciones del PFI en una base sistemática. Enfatiza los enfoques que han sido exitosos y sugiere las formas para evitar los problemas que se presentaron en algunos de los proyectos anteriores.

Ø **Análisis de presiones fiscales de largo plazo:** Algunas EFS se han involucrado en esfuerzos para aumentar la comprensión de sus gobiernos sobre el panorama fiscal de largo plazo. Por ejemplo,

- Desde 1992, la GAO de los Estados Unidos ha estado simulando la interacción del presupuesto federal y la

economía. El modelo ha sido utilizado para ilustrar los impactos económicos potenciales de las alternativas de política fiscal y el crecimiento en los programas públicos de salud y pensiones. La simulación de resultados ejemplifica en forma cualitativa, más no en pronósticos precisos.

Fuentes Citadas

[1] Polackova, Hana, Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, (1998), [PDF File], URL http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf.

[2] Ibid.

[3] International Organization of Supreme Audit Institutions, Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt.

[4] Polackova, 1998.

[5] En lo relativo a privatizaciones, el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre la Auditoría de Privatización elaboró los Lineamientos sobre las Mejores Prácticas para la Auditoría de Privatizaciones y los Lineamientos sobre la Auditoría de Concesiones y Finanzas Públicas/Privadas.

[6] Polackova, 1998.

[7] Polackova, 1998.

[8] Irwin, Timothy et al, eds, Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, The World Bank, Washington D.C. 1997.

[9] Brixi, Hana Polackova, Anita Papp, and Allen Schick, "Fiscal risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary (1999) , [PDF File] URL http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps2176/wps2176.pdf.; Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), Government at Risk, the World Bank, Washington, D.C.

[10] Brixi, Hana Polackova, Hafez Ghanem, and Roumeen Islam, "Fiscal Adjustment and Contingent Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia", The World Bank, Washington D.C.; Brixi, Hana, Polackova, Contingent Government Liabilities: A Fiscal Threat to the Czech Republic? World Bank, Washington, D.C.

[11] International Monetary Fund, "ReportontheObservanceoftheStandard and Codes(ROSC):CzechRepublic

[12] La Restricción Fiscal también podría generar disminuciones de los recursos presupuestales de los organismos reguladores, lo cual podría tener la consecuencia poco deseable de crear mayores contingencias fiscales.

[13] Muhleisen, Martin and Hamid Faruqee, "Japan: Population Aging and the Fiscal Challenge" Finance and Development, Volume 38, Number 1, March 2001.

[14] Polackova, 1998.

[15] El intercambio en moneda extranjera expuestos son especialmente importantes en los lugares en que los gobiernos tienen compromisos importantes en monedas extranjeras o de otro tipo denominados en divisas, como son gastos de capital, programas de desarrollo de infraestructura y de adquisición de equipo militar.

[16] El Comité Internacional de Normas de Contabilidad (CINC) ha definido un pasivo como una "obligación actual de la empresa derivada de sucesos pasados, cuya compensación se tiene previsto que resultará en una erogación para la empresa de recursos que representan beneficios económicos."

[17] El CINC define las contingencias como una condición o situación, cuyo resultado final, sea ganancia o pérdida, quedará confirmado exclusivamente al ocurrir o dejar de ocurrir uno o más de los sucesos inciertos.

[18] El CINC no cuenta con la definición formal de los compromisos.

[19] 2001 Financial Report of the United States Government, 2002.

[20] Sosin, H. "On the Valuation of Federal Loan Guarantees to Corporations." JournalofFinance35: 1209-21.

[21] Foster, Chester, and Robert Van Order. "FHA Terminations: A Prelude to Rationale Mortgage Pricing." AREUEA Hournal 13: 273-291.
[21] Cooperstein, Richard, F.Stevens Redburn, and Harry G. Meyers. "Modeling Mortgage Terminations in Turbulent Times". AREUEA Journal 19:473-94; Kau, J., Donald, Keenan, Walter Muller, and James Epperson. "A Generalized valuation Model for Fixed-Rate Residential Mortgages." Journal of Money, Credit and Banking 24:3.

[22] U.S. General Accounting Office," Budgeting for Federal Insurance Programs (GAO /AIMD-97-16, September 30, 1997).

[23] Ver Merton, Robert C., "An Analytical Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Options Pricing Theory," Journal of Banking and Finance, June 1997, and Alan Marcus, "Corporate Pension Policy and the Value of PBGC Insurance," IssuesinPensionEconomics, Ch. 3, Z. Bodie, J. Shoven, and D. Wise, eds, University of Chicago Press, 1987, and Pennacchi, George and Christopher Lewis "The Value of Pension Benefit Guaranty Corporation Insurance" JournalofMoney,CreditandBanking26: 735-79.

[24] Los pasivos estimados por US$10.4 millardos se basaron en los estados financieros del ejercicio fiscal 1995 (son los estados financieros más recientes que existían en la fecha de elaboración del presupuesto para el ejercicio fiscal 1997). Los pasivos estimados incluyen planes completados y planes que están en proceso de completarse.

[25] *Budget of the United States, Analytical Perspectives,* Fiscal Year 1997.

[26] Federal Financial Accounting Standards Advisory Board, "Statement of Federal Financial Accounting Standards No. 5 Accounting for Liabilities of the Federal Government and No.6: Accounting for Property, Plant and Equipment

[27] Polackova, 1998.

[28] The International Monetary Fund. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency," Washington, D.C.: IMF, 2001

[29] NZ Budget and Economic and Fiscal Update 2002, capítulos 4 and 5.

[30] The Australian Department of the Treasury, Statement 9 under Budget Paper No. 1: "Risks to the Budget" within 2002-2003 Budget, URL http://www.budget.gov.au/index.html.

[31] Swedish National Debt Office, *Guarantees,* [WWW Document], URL http://www.rgk.se/guaranteesandcredits.htm.

[32] Brixi, Hana Polackova, Sergei Shatalov, and Leila Zlaoui, *"Managing Fiscal Risk*

in Bulgaria" Policy Research Working Paper 2282, World Bank, Washington D.C. 2000.

[33] Organization for Economic and Cooperative Development. "The OECD Survey of Budgeting Developments – Country Responses" 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials, June 1999. PUMA/SBO (99)2/ANN2.

[34] Para consultar mayor información véase, Schick, Allen (2002) "Budgeting for Fiscal Risk, In Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), Governmentat Risk:ContingentLiabilitiesandFiscalRisk, The World Bank, Washington, D.C.

[35] Brixi, Hana Polackova, Papp, Anita and Schick, Allen, (July 1999) *Fiscalrisks and the quality of fiscal adjustment in Hungary"* [PDF File] http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf; Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (2002), GovernmentatRisk, The World Bank, Washington, D.C.

[36] U.S. General Accounting Office, "Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States", (GAO/AIMD-00-57, February 18, 2000).

[37] Para consultar mayor información véase Schick, Allen, (March 2000) "*Budgeting for Fiscal Risk*" [PDF File], URL http://www1.wolrdbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Budgeting%20for%20Fiscal%20Risk.pdf.

[38] Se refiere a una matriz para evaluar la contingencia fiscal, similar a la presentada en el cuadro III, que fue elaborado por Hana Polackova-Brixi del Banco Mundial.

[39] Brixi, Hana-Polackova, Sergei Shatalov, and Leslie Zlaoui (January 2000), *Managing Fiscal Risk in Bulgaria,* [PDF File], URL http://www.worldbank.bg/data/FiscalBulgaria.pdf.

[40] Schick, Allen (2002). Budgeting for Fiscal Risk, In Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), GovernmentatRisk:ContingentLiabilitiesandFiscalRisk, The World Bank, Washington, D.C.

[41] Mody, Ashoka, and Chistopher M. Lewis. "The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments." In Timothy Irwin and others, eds. *Dealing With Public Risk in Private Infrastructure*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.: World Bank. 1997.

[42] Mody and Lewis (1997) and Government of the Philippines. "New Policy on Guarantees for Private Infrastructure Projects" A Consultative Document." Manila, 1995.

[43] Las EFS deberían asegurar que se cumplan las normas de divulgación, especialmente cuando se otorguen préstamos y garantías a las autoridades locales y a empresas propiedad del gobierno.

[44] Australian National Audit Office, "Audit Report-Commonwealth Guarantees, Indemnities and Letters of Comfort" Audit Report No. 6, tabled 12/09/96

[45] U.S. General Accounting Office, "Credit Reform: Greater Effort Needed to Overcome Persistent Cost Estimation Problems" GAO/AIMD-98-14.

[46]Auditor General of Canada. "1992 Report of the Auditor General—Chapter 13-Department of Finance-Loan Guarantees".

[47] United States General Accounting Office, "*Environmental Liabilities: DOD Training Range Cleanup cost Estimates are Likely Understated*" GAO-01-479, Washington, D.C.: April 11, 2001.

[48] Auditor General of Canada, "Federal Contaminated Sites: Management Information on Environmental Costs and Liabilities in *1996 Report of the Auditor General of Canada*.

[49] National Audit Office, "Handling Clinical Negligence Claims in the United Kingdom: Report by the Comptroller and Auditor General" HC 403 Session 2000-2001: 3 May 2001.

[50] United States General Accounting Office, *"Financial Services Institutions: Information for assessing the Government's Potential Financial Exposure*" GAO/ GGD-98-125, Washington, D.C.: June 15, 1998.

ISSAI 5440

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Guía para la Realización de una Auditoría de Deuda Pública – La Utilización de PruebasSustantivas en las Auditorías Financieras

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Índice

Introducción.....5

PARTE 1
Elementos de gestión de la deuda pública.....7

PARTE 2
Aplicación de las normas de auditoría de la INTOSAI a las auditorías de la deuda pública.....13

PARTE 3
Aplicación de Pruebas Sustantivas a las Auditorías de la Deuda Pública 49

PARTE 4
Pruebas sustantivas para auditorías de productos derivados.....55

TABLAS

Tabla 1a: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Mecanismos institucionales.....17

Tabla 1b: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Características de los mercados primarios y secundarios.....18

Tabla 1c: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Mecanismos de gestión y carteras de referencia.....19

Tabla 2: Riesgos de los sistemas de información.....31

Tabla 3: Pruebas sustantivas utilizadas en auditorías de la deuda pública.....49

Tabla 4: Etapas de aplicación de los procedimientos analíticos.....52

Tabla 5: Pruebas sustantivas aplicadas a productos derivados.....56

Noviembre 2007

Introducción

Los términos de referencia establecidos encomendaron al Comité de Deuda Pública (CDP) la tarea de publicar lineamientos y demás información que sirvieran de orientación a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para promover una eficaz administración de la deuda pública y la presentación de informes apropiados al respecto. Durante los primeros años, el CDP desempeñó esta responsabilidad principalmente publicando guías relativas a la definición, revelación y elaboración de informes acerca de la deuda pública, una guía para realizar auditorías de controles internos de operaciones de deuda pública, y documentos sobre los compromisos financieros, contingencias y riesgos fiscales de los gobiernos.[1]

En 2002, el CDP se asoció con la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI) para desarrollar la capacidad de Auditoría de Deuda Pública (ADP) de los miembros de INTOSAI y poner a disposición instructores con el fin de crear dichas capacidades. Esta publicación tiene por objeto desarrollar la capacidad de ADP proporcionando un marco general que permite enfocar la auditoría de deuda pública e indicaciones específicas sobre la realización de pruebas sustantivas.[2]

Esta guía se basa en documentos examinados en reuniones del CDP, elaborados por el *National Audit Office* del Reino Unido y el *Government Accountability Office* de Estados Unidos. Incorpora también comentarios de los miembros del CDP, expertos y auditores de deuda pública, y se inspira en contenidos de las Normas de Auditoría de INTOSAI, de las Directrices para la gestión de la deuda pública del FMI – Banco Mundial, así como en guías previamente elaboradas por el CDP. [3]

[1] Las guías y estudios del PDC están disponibles en *http://www.intosaipdc.org.mx/.*

[2] Los procedimientos de auditoría para las pruebas del control interno se tratan en el documento del CDP, *Lineamientos para planear y ejecutar controles internos de la deuda pública* (2000).

[3] Fondo Monetario Internacional – Banco Mundial, *Directrices para la gestión de la deuda pública* (2003), disponible en *http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/index.htm.*

Este documento está ideado con el fin de ser útil y accesible a un amplio público. La información se presenta de forma general para definir conceptos y cuestiones que los auditores pueden examinar al efectuar verificaciones relativas a la deuda pública. Facilitará así el desarrollo de procesos de auditoría pertinentes y efectivos en las EFS, tomando en cuenta factores presentes en el entorno nacional. Para tomar adecuadamente en consideración los requisitos que deben cumplir los auditores, la guía está organizada en torno a las Normas de procedimiento de auditoría de la INTOSAI. Se considera sucesivamente cada norma operativa para estructurar el enfoque del proceso de auditoría. En este formato, el análisis se centra en temas específicos a la deuda pública, lo cual evita dispersión en el contenido o comentarios innecesarios acerca de cuestiones igualmente aplicables a todas las auditorías financieras.

El documento se articula en torno a tres premisas básicas acerca de su alcance y contenido, a saber, la guía trata la auditoría de instrumentos de deuda pública directa del mercado mayorista (no minorista); la guía se aplica a la realización de una auditoría financiera destinada a dar una opinión acerca de una serie de estados financieros (o sea, no es una guía de auditoría de rendimiento); y la guía no incluye procedimientos de muestreo estadístico. Los temas del mercado minorista, las auditorías de rendimiento de la deuda y los procedimientos estadísticos merecen una atención específica por sí mismos y pueden ser objetos de publicaciones especiales en el futuro. Si bien habrá inevitablemente nexos entre los distintos aspectos de la ADP, hay consideraciones y temas específicos relativos al mercado minorista y a la auditoría de rendimiento que se hallan fuera del ámbito tratado por el presente documento.

Tras la presentación de las normas de procedimiento de auditoría de INTOSAI, esta guía examina pruebas específicas de confirmación para las auditorías de la deuda pública, presenta procedimientos analíticos y pruebas sustantivas para productos derivados.

1. Elementos de Gestión de la Deuda Pública

Este capítulo brinda al lector una breve introducción acerca del tema de la gestión de la deuda pública, con el fin de facilitar la lectura de los siguientes capítulos específicos a las auditorías.[4] Los temas se articulan en torno a las preguntas siguientes:

- ¿Qué es la gestión de la deuda pública?
- ¿Cómo se facilita la gestión de la deuda pública?
- ¿Qué instrumentos se utilizan para contraer deuda pública?
- ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas existentes?

1.1 ¿Qué es la gestión de la deuda pública?

La gestión de la deuda pública es el proceso de establecimiento y ejecución de una estrategia destinada a gestionar dicha deuda con miras a obtener la cantidad de fondos requeridos, con el nivel de riesgo y costo deseados. Debería abarcar las principales obligaciones financieras que son controladas por los gobiernos, a nivel central, regional y local. La administración de la deuda pública es importante por diversos motivos:

- para garantizar que el importe y tasa de crecimiento de la deuda pública sean sostenibles en una amplia gama de circunstancias;
- para reducir los costos del endeudamiento público a largo plazo, disminuyendo así el impacto de la financiación del déficit y contribuyendo a la sostenibilidad fiscal y de la deuda;

[4] Los párrafos que siguen presentan informaciones contenidas en las Directrices para la gestión de la deuda pública del FMI – Banco Mundial. En las Directrices mismas se encontrará una descripción mucho más pormenorizada de los temas relacionados con la gestión de la deuda pública, así como estudios de casos.

• para evitar crisis económicas debidas a una deuda mal estructurada;
• la cartera de la deuda pública es a menudo la mayor cartera financiera del país, y puede tener un fuerte impacto sobre la estabilidad financiera; en consecuencia, una gestión adecuada reviste carácter vital.

1.2 ¿Cómo se facilita la gestión de la deuda pública?

Existen diversas medidas que los gobiernos pueden tomar para asegurar una gestión eficaz de la deuda pública. Estas incluyen, entre otras, el desarrollo de un marco jurídico que establezca los parámetros globales de las actividades de gestión de dicha deuda, por ejemplo, qué instituciones están facultadas para contraerla y qué tipos de instrumentos se pueden utilizar. El marco jurídico se manifiesta mediante mecanismos organizacionales, los cuales deben ser claros y transparentes. Se deberá dar a conocer públicamente la asignación de cometidos ya sea al Ministerio de Hacienda de un país, al Banco Central, o a un organismo específico de gestión de la deuda, a efectos de asesoramiento sobre políticas de dicha gestión, emisión de instrumentos de deuda pública primaria, operaciones de mercado secundario, servicios de depositaría, y sistemas de compensación y pago para la negociación de instrumentos de deuda pública. Los objetivos de la gestión de la deuda y las medidas de costes y riesgos a adoptar deberán asimismo darse a conocer.

Las Directrices del FMI / Banco Mundial para la gestión de la deuda pública determinan otras características deseables en la materia:

• **Coordinación con las políticas monetarias y fiscales:** los gestores de la deuda pública, los asesores de política fiscal y los Bancos Centrales deben tener un conocimiento mutuo de sus objetivos, dada la interdependencia de sus diversos instrumentos de política. Si el grado de desarrollo financiero lo permite, debería existir una separación entre los objetivos de gestión de la deuda pública y los objetivos y responsabilidades relativos a las políticas monetarias.
• **Disponibilidad de información:** el público debe tener acceso a la información sobre el proceso de formulación de políticas de gestión de la deuda pública y se deben presentar informes al respecto, sobre el volumen y la composición de la deuda pública

y activos financieros, incluyendo la moneda de expresión, plazos de vencimiento y estructura de las tasas de interés.

• **Estrategia para la gestión de la deuda pública:** se debería establecer una estrategia de gestión de la deuda pública que determine sus objetivos y tome en consideración los riesgos inherentes a su estructura. Se complementará dicha estrategia con políticas de gestión de tesorería eficaces en función del costo, para permitir a las autoridades, con un grado elevado de certeza, cumplir con sus obligaciones financieras a medida que se van haciendo exigibles.

• **Marco para la gestión del riesgo:** para evaluar el riesgo, los gestores de la deuda pública deberían efectuar periódicamente pruebas de tensión de la cartera de la deuda, en base a las perturbaciones económicas y financieras a las que pueda verse expuesto el gobierno, y, de forma más general, el país. Se debería establecer un marco que permita a los gestores de la deuda pública identificar y sopesar las compensaciones entre costo y riesgo previstos en la cartera de deuda pública. Al adoptar decisiones en materia de endeudamiento, los gestores deberían tomar en consideración los efectos posibles de los pasivos contingentes sobre la situación financiera del gobierno, incluyendo su liquidez global.

• **Desarrollo y mantenimiento de un mercado eficiente de valores públicos:** para reducir el costo y el riesgo al mínimo de medio a largo plazo, los gestores de la deuda pública deberían asegurarse que las políticas adoptadas y operaciones realizadas son conformes con el desarrollo de un mercado eficiente para los valores públicos. Por ejemplo, las autoridades deberían fomentar la creación de una amplia base de inversores para sus instrumentos de deuda internos y externos, teniendo debidamente en cuenta el costo y los riesgos, y deberían tratar a los inversores de forma equitativa. Las operaciones de gestión de la deuda en el mercado primario deben ser transparentes y previsibles; los gobiernos y bancos centrales deberían promover el desarrollo de mercados secundarios flexibles, que funcionen con eficacia en una amplia variedad de condiciones de mercado.

1.3 ¿Qué instrumentos se utilizan para contraer la deuda pública?

Al nivel más amplio, la deuda pública abarca todas las obligaciones del sector público, incluyendo pasivos futuros y contingentes[5]. A los efectos de la presente guía, la deuda pública consta principalmente de instrumentos como los que se indican a continuación:

- **Títulos a largo y mediano plazo:** son instrumentos que proporcionan una renta regular al titular (el "cupón"), reembolsándose el principal en el momento de la amortización. Pueden utilizarse de variadas formas, entre las cuales las más comunes son: (i) convencionales: el titular tiene derecho a un cupón nominal fijo; e (ii) indexados: los pagos están vinculados con un índice oficial. Los títulos valores constituyen por lo general una importante proporción de la cartera global de la deuda; los gobiernos los emiten con diversos plazos de vencimiento y tipos de cupón a fin de facilitar la gestión adecuada de la deuda pública en función de una estrategia y objetivos globales. Los plazos de vencimiento varían considerablemente; por lo general el mínimo es de un año; los plazos que superan los 15 años son considerados como largo plazo.

- **Instrumentos de corto plazo:** además de los anteriores, los gobiernos emiten asimismo títulos a corto plazo, con vencimientos a menos de un año. Emitidos por lo general con descuento respecto a su valor nominal y amortizados a la par, estos instrumentos, como los bonos del Tesoro en los Estados Unidos y el Reino Unido, se utilizan básicamente para ayudar a los gobiernos a gestionar los flujos de caja a corto plazo.

- **Productos derivados:** los gestores de la deuda pública utilizan con frecuencia instrumentos financieros conocidos como

[5] Véase el documento del CDP "Guía sobre la definición y revelación de la deuda pública" (1995) para más detalles acerca de la definición de ésta.

derivados a fin de modificar las características de la cartera de la deuda pública. Los más comunes son los swaps sobre intereses o divisas, los futuros y los tipos máximos de interés garantizados.

- **Préstamos y depósitos:** los gobiernos pueden contraer empréstitos en forma de préstamos o depósitos de caja de diversas fuentes, tanto en el marco de las actividades de gestión de caja como para la gestión de la deuda pública a más largo plazo. Se pueden contraer préstamos internos, por ejemplo del Banco Central del país, o externos, por ejemplo por intermedio de organizaciones supranacionales como el Fondo Monetario Internacional.

Puede suceder no obstante que el auditor aplique los presentes lineamientos a otros tipos de obligaciones públicas, como garantías y seguros del Estado, con modificaciones menores.

Esta guía se centra en auditorías del organismo de gestión de la deuda pública. De no ser éste el caso, por ejemplo si la deuda pública es administrada por varias entidades públicas, los auditores deberán velar por que todas sean controladas adecuadamente y por que se tomen debidamente en consideración las relaciones entre ellas. Por ejemplo, las cuentas gubernamentales deberían incluir todos los pasivos contraídos por dichas entidades y deben aplicárseles procedimientos correctos de consolidación.

1.4 ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas existentes?

Los mecanismos de rendición de cuentas varían según los países, reflejando el marco normativo y otras circunstancias locales. A los efectos de este documento, es útil destacar dos aspectos importantes de la rendición de cuentas, que se señalan a continuación:

- La publicación de estados financieros: los gobiernos pueden publicar estados financieros correspondientes a sus actividades de gestión de la deuda pública. Estas actividades pueden presentarse en cuentas ideadas específicamente para proporcionar

información sobre la gestión de la deuda, o bien se puede suministrar información de forma más fragmentada en diversas publicaciones.

- Auditoría externa de las actividades de gestión de la deuda pública: las directrices del FMI / Banco Mundial reconocen la importancia del papel de los auditores externos y declaran que las actividades de gestión de la deuda pública deberían ser objeto de una auditoría anual por auditores externos.

Teniendo en cuenta lo que antecede, los capítulos siguientes tienen por objeto asistir a los auditores de las EFS en sus actividades de verificación de estados financieros vinculados con actividades de gestión de la deuda pública.

2. Aplicación de las Normas de Auditoría de la INTOSAI a las Auditorías de la Deuda Pública

Este capítulo de la guía presenta las normas de procedimiento de INTOSAI en el contexto de una auditoría de la deuda pública, para que las EFS puedan prestar la debida consideración a los requisitos establecidos por las normas de auditoría.

2.1 Planificación de una auditoría de deuda pública

Norma de procedimiento de auditoría de la INTOSAI
El auditor debe planear sus tareas de manera tal que se asegure la realización de una auditoría de alta calidad y que ésta sea obtenida con la economía, eficiencia, eficacia y prontitud debidas.

- Identificar aspectos importantes del ámbito en que opera la entidad fiscalizada
- Comprender las relaciones entre las distintas esferas de responsabilidad
- Tomar en consideración la forma, contenido y destinatarios de las opiniones, conclusiones o informes de auditoría
- Definir los objetivos de auditoría y las comprobaciones necesarias para alcanzarlos
- Determinar cuáles son los sistemas y controles principales de

gestión y realizar un estudio preliminar para determinar sus ventajas e inconvenientes

- Determinar la importancia relativa de las materias que se van a estudiar
- Examinar la auditoría interna de la entidad fiscalizada y su programa de trabajo
- Evaluar el grado de confiabilidad que debe otorgarse a otros auditores, por ejemplo a la auditoría interna
- Determinar los métodos de auditoría más eficientes y eficaces
- Prever una investigación para determinar si se han adoptado disposiciones adecuadas acerca de las conclusiones y recomendaciones establecidas en los informes anteriores
- Recopilar la documentación conveniente correspondiente al plan de auditoría y al trabajo práctico previsto

Los auditores planean sus tareas con miras a desempeñar eficazmente la auditoría y a desarrollar y documentar un plan general de auditoría, que describirá el alcance y ejecución previstos de ésta. Los auditores determinan y documentan la índole, cronograma y alcance de los procedimientos de auditoría planeados y requeridos para aplicar el plan general de auditoría; reexaminan también el trabajo planeado y, de ser necesario, lo revisan durante el proceso de auditoría.

Este capítulo proporciona a los auditores de las EFS orientaciones complementarias sobre las cuestiones a considerar al aplicar la norma de procedimiento de INTOSAI relativa a la planeación en una auditoría de actividades de gestión de la deuda pública.

2.1.1 Identificar aspectos importantes del ámbito en que opera la entidad

Los auditores deberían determinar los aspectos importantes del ámbito en que opera la entidad fiscalizada (Ministerio de Hacienda, organismo de gestión de la deuda, u otras entidades públicas responsables de la administración de la deuda pública objeto de la fiscalización), de forma tal que les permitan entender los eventos, transacciones y procedimientos que pueden influir en la manera en que se gestiona la deuda pública y se informa sobre ella.

Este conocimiento del entorno operativo ayuda a los auditores, entre otras cosas, a evaluar riesgos de error, a determinar la naturaleza, calendario y alcance de los procedimientos de auditoría, a evaluar los indicios y pruebas y a examinar la coherencia y confiabilidad general de los estados financieros al terminar la auditoría.

En materia de auditoría de actividades de gestión de la deuda pública, ello puede involucrar, por ejemplo, conocer los mecanismos de gestión de la deuda en el país, los factores económicos generales que pueden influir sobre las prácticas de gestión de la deuda, y los tipos de instrumentos financieros y de mercado utilizados para contraer la deuda.

2.1.1.1 Conocer los mecanismos de gestión de la deuda pública

Los auditores deberían recabar conocimientos suficientes de los mecanismos de gestión de la deuda pública con miras a elaborar un enfoque eficaz para la auditoría; deberían asimismo revisar estos conocimientos para incorporar el posible efecto de cambios o evoluciones importantes en auditorías actuales y futuras.

Al procurar conocer estos mecanismos de la gestión de la deuda pública, los auditores pueden examinar en qué medida las actividades de gestión de la deuda se ajustan a las Directrices para la gestión de la deuda pública elaboradas por el FMI / Banco Mundial. La evaluación de los mecanismos de gestión cara a dichos criterios puede proporcionar al auditor una opinión estructurada acerca de los aspectos siguientes:

- los objetivos y la coordinación de la gestión de la deuda pública;
- la transparencia y rendición de cuentas de las actividades de gestión de la deuda pública;
- el marco institucional de la gestión de la deuda pública ;
- la estrategia de gestión de la deuda pública ;
- el marco de gestión de riesgos para las actividades de gestión de la deuda pública;
- el papel de los gestores de la deuda pública en la promoción de mercados eficaces para todos los instrumentos de la deuda.

En los cuadros siguientes figuran listas de comprobación de cuestiones

tomadas de las Directrices para la gestión de la deuda pública del FMI / Banco Mundial, que pueden ser de utilidad para los auditores para conocer los mecanismos de gestión de dicha deuda. Las listas fueron elaboradas en base a un cuestionario enviado a administradores de la deuda pública de numerosos países, con miras a determinar las características de las operaciones de gestión de ésta. Estos cuadros no constituyen una lista exhaustiva de factores presentes en todos los sistemas de gestión de la deuda pública; las listas son ilustrativas y no pretenden abarcar todas las características existentes en los países de la INTOSAI.[6]

Directrices para la gestión de la deuda pública: documento adjunto (FMI y Banco Mundial, 2002).

Tabla 1a: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Mecanismos institucionales

Mecanismos institucionales comunes	¿Figura esta característica en las actividades de gestión de deuda pública fiscalizadas por la EFS? **(Sí o No)**
Una autorización anual de endeudamiento	
Un límite máximo de deuda pública	
Gestión conjunta de los programas de deuda pública en moneda nacional y extranjera	
Un organismo separado de gestión de la deuda pública	
Separación entre *front office* y *back office*	
Unidad separada de gestión de riesgos (*middle office*)	
Directrices oficiales relativas a la gestión del mercado y de los riesgos crediticios	
Informes anuales de gestión de la deuda pública	
Examen periódico de las actividades de gestión de la deuda pública por los pares	
Auditorías anuales de las transacciones de gestión de la deuda pública	
Código de conducta y directrices acerca de conflictos de intereses para el personal de gestión de la deuda pública	
Procedimientos establecidos para la recuperación de información sobre operaciones	
Fuente: *Directrices para la gestión de la deuda pública: documento adjunto* (FMI y Banco Mundial, 2002).	

Tabla1b: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Características de los mercados primarios y secundarios

Características de los mercados primarios de títulos de deuda pública	¿Figura esta característica en las actividades de gestión de deuda pública fiscalizadas por la EFS? **(Sí o No)**
Adjudicaciones por subasta para emisión de deuda pública interna	
Sindicatos de precio fijo para emisión de deuda pública interna	
Emisiones de referencia (*benchmark*) para el mercado interno	
Calendario de subastas preanunciado	
El Banco Central opera en el mercado primario	
Sistema de agentes del mercado primario	
Acceso universal a las subastas	
Límites a la participación extranjera	
Cláusula de acción colectiva, nivel interno	
Cláusula de acción colectiva, nivel externo	
Características de los mercados secundarios de títulos de deuda pública	
Mercado extrabursátil	
Mecanismo de mercado de tipo bursátil	
Sistemas sanos de compensación y liquidación	
Límites a la participación extranjera	

Fuente: *Directrices para la gestión de la deuda pública: documento adjunto* (FMI y Banco Mundial, 2002).

Tabla 1c: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Mecanismos de gestión de cartera y carteras de referencia

Mecanismos de gestión de cartera	¿Figura esta característica en las actividades de gestión de deuda pública fiscalizadas por la EFS? **(Sí o No)**
Pruebas de tensión a los riesgos de mercado	
Operaciones efectuadas para aprovechar movimientos previstos de tipos de interés o de cambio	
Saldos de caja gestionados separadamente de la deuda pública	
Endeudamiento en moneda extranjera integrado con la gestión de las reservas de divisas	
Sistemas especializados de gestión de la información utilizados para la gestión del riesgo	
Características de las carteras de referencia (*benchmark*)	
Duración	
Vida residual	
Relación tipos fijos / variables	
Composición en divisas	
Divulgación pública de los niveles de referencia	
Utilización de instrumentos derivados	
Fuente: *Directrices para la gestión de la deuda pública: documento adjunto* (FMI y Banco Mundial, 2002).	

2.1.1.2 Factores económicos generales

Los auditores adquieren un buen conocimiento de los factores económicos generales que afectan las actividades de gestión de la deuda pública a fin de desarrollar un enfoque de auditoría eficiente. Dichos factores pueden influir en la índole y alcance de las actividades de gestión de la deuda pública. Por ejemplo, si resulta probable un aumento de las tasas de interés, un deudor puede intentar fijar el nivel efectivo de dichas tasas en sus préstamos a tipo variable utilizando swaps de tipos de interés, acuerdos de interés a futuro o tipos límites de interés garantizados. Los factores económicos generales a tomar en cuenta incluyen:

- el nivel general de la actividad económica nacional;
- la situación económica en países detentores de la deuda externa o donde se han contraído préstamos;
- el nivel de las tasas de interés, y la disponibilidad de fondos (i) pueden influir en la valoración del pasivo; (ii) la liquidez del mercado puede influir en el tipo y costo de los títulos de deuda pública disponibles;
- la tasa de inflación y los tipos de cambio y correspondientes controles (i) pueden afectar la valoración de rubros importante del balance; (ii) pueden influir en las decisiones relativas al tipo de instrumentos de deuda pública a utilizar, por ejemplo bonos de renta fija o indexada, moneda nacional o extranjera; (iii) pueden tener un impacto material sobre la cuenta de ganancias y pérdidas; (iv) toda reevaluación o devaluación de activos y pasivos en moneda extranjera puede tener efecto sobre el valor del activo y del pasivo en el período posterior al balance;
- las características de los mercados que son pertinentes para los instrumentos utilizados por el deudor, incluyendo la liquidez o volatilidad de dichos mercados: (i) la situación y credibilidad de los mercados de capitales nacionales e internacionales; (ii) la situación y credibilidad de los mercados de productos derivados nacionales e internacionales;
- flujos de caja del deudor: (i) capacidad para efectuar los reembolsos a medida que son exigibles; (ii) decisiones acerca de una amortización anticipada de la deuda; (iii) política tributaria

y recaudación: un nivel de tributación más alto puede reducir la deuda pública; la deuda gubernamental misma puede formar parte de una política destinada a “alisar” la tributación a lo largo del tiempo.

2.1.1.3 Conocimiento de las transacciones y procedimientos

Los auditores adquieren capacidades y conocimientos adecuados para planificar y realizar auditorías de actividades de gestión de la deuda pública, incluyendo el conocimiento de las transacciones y procedimientos en materia de gestión de dicha deuda. Dichas capacidades y conocimientos incluyen:

- las características operativas y perfil de riesgo de los mercados financieros en los que operan los administradores de la deuda pública;
- los instrumentos financieros utilizados por dichos administradores y sus características;
- los sistemas de información de la entidad fiscalizada. Ello puede requerir conocimientos especiales acerca de las aplicaciones computerizadas si una cantidad significativa de información relativa a los instrumentos financieros es transmitida, procesada, guardada u obtenida por medios electrónicos;
- los métodos de valoración de los instrumentos financieros. Ello puede ser particularmente importante cuando la entidad fiscalizada usa derivados. Estos pueden tener características complejas que requieren por parte de los auditores conocimientos especiales a fin de poder evaluar su medición, contabilización y comunicación;
- los requerimientos de la legislación, reglamentaciones y normativa contable aplicables para los estados financieros y declaraciones relacionados con instrumentos financieros.

Los miembros del equipo de auditoría de la EFS pueden tener las capacidades y conocimientos necesarios para planificar y realizar procedimientos de auditoría relativos a instrumentos financieros. De no ser el caso, la EFS puede recabar la asistencia de un experto dotado de dichas capacidades y conocimientos, en particular si se trata de derivados.

2.1.2. Definir los objetivos y comprobaciones de auditoría

Los auditores obtienen pruebas apropiadas, pertinentes y razonables sobre las cuales fundamentar sus conclusiones. Al elaborar el programa de auditoría, los auditores definen los objetivos que desean alcanzar. Las aseveraciones que los auditores pueden querer comprobar en una auditoría de actividades de gestión de la deuda pública son consideradas en el capítulo sobre las comprobaciones de auditoría.

2.1.3 Identificar los principales sistemas y controles de gestión

Los auditores adquieren un buen conocimiento del sistema contable y de los principales sistemas y controles de gestión y documentan dichos conocimientos, de forma tal que puedan determinar el enfoque de auditoría. En una auditoría de actividades de gestión de la deuda pública en la que probablemente intervengan transacciones, cuestiones contables y procedimientos complejos, el auditor toma en cuenta aspectos importantes del sistema de control interno, incluyendo:

- **Entorno de control:** el entorno de control es la base de los controles internos a causa de su influencia sobre la conducta del personal encargado de la gestión de la deuda pública. Los directivos de dicho sector deben establecer y mantener un entorno de control que promueva (i) los valores éticos, (ii) políticas de recursos humanos que apoyen los objetivos de gestión de la deuda pública, (iii) una estructura organizacional con una atribución clara de responsabilidades, (iv) sistemas de comunicación y de información computerizados que comprendan controles de seguridad adecuados.
- **Evaluación de riesgos:** el proceso de identificación de las circunstancias y eventos susceptibles de impedir que se alcancen los objetivos de gestión de la deuda pública y la medición del grado de probabilidad de que ocurran. Surgen riesgos operativos en el desarrollo normal de la gestión de las transacciones de la deuda pública. Los riesgos de fraude se derivan de inconducta intencional destinada a obtener un provecho personal.
- **Actividades de control:** las políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar el cumplimiento de las directivas

gubernamentales y la ejecución de las medidas necesarias para alcanzar las objetivos en materia de deuda pública.

- **Información y comunicación:** para realizar los objetivos fijados, los decisores y administradores de la deuda pública necesitan contar con un sistema de información que capte y difunda informaciones pertinentes y confiables acerca de dicha deuda.
- **Seguimiento:** el proceso por intermedio del cual se controla de forma continua la evolución del entorno externo así como de los controles internos de la deuda pública, para ayudar a sus gestores a responder a los cambios de forma rápida y eficaz. Dicho seguimiento puede ser efectuado mediante operaciones permanentes o auditorías especiales de la deuda pública.

El Comité de Deuda Pública de INTOSAI ha proporcionado orientaciones más detalladas en los Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos de la deuda pública (mayo de 2000). [7]

2.1.4 Determinar la importancia relativa de las materias a estudiar

Los auditores toman en consideración la importancia de las materias a estudiar y su relación con los riesgos de auditoría al efectuar ésta última. Toman asimismo en cuenta la importancia al determinar la naturaleza, cronograma y alcance de los procedimientos de auditoría. Al controlar las actividades de gestión de la deuda pública, los auditores deberían tener presente que los movimientos de los valores asentados en el balance pueden no estar en correlación directa con los de la cuenta de resultados. Por ende, pueden decidir considerar las partidas del balance y las de la cuenta de resultados como dos tipos distintos de asientos contables con miras a determinar el grado de importancia correspondiente.

El auditor toma asimismo en consideración los productos derivados, garantías y cualquier otra partida “fuera de balance” al determinar la importancia. Ello requiere un conocimiento de la naturaleza de cada partida (o categoría de partidas) exterior al balance y de su impacto real o potencial sobre los estados financieros de la entidad fiscalizada.

Disponible en la página de Internet del CDP, *http://www.intosaipdc.org. mx/.*

2.1.5 Examinar y evaluar el grado de confiabilidad de la auditoría interna

Los auditores adquieren conocimientos acerca de las actividades de auditoría interna a fin de ayudar a planear y desarrollar un enfoque eficiente de auditoría. Los conocimientos y capacidades requeridos para controlar actividades de gestión de la deuda pública pueden diferir bastante de los necesarios para fiscalizar otros aspectos de las actividades del sector público. Por ende, los auditores examinan y evalúan en qué medida los servicios de auditoría interna tienen los conocimientos y capacidades necesarios para ocuparse de las actividades de gestión de la deuda pública.

En algunas entidades públicas, la auditoría interna representa una parte fundamental de la función de control del riesgo desempeñada por los directivos. La labor realizada por la auditoría interna puede ayudar a los auditores a entender los sistemas contables y controles internos y, por ende, a evaluar el control de riesgos. La labor de la auditoría interna puede resultar particularmente pertinente en los ámbitos siguientes:

- examinar la adecuación de las políticas y procedimientos y su cumplimiento por la dirección;
- examinar la eficacia de los procedimientos de control;
- examinar los sistemas contables utilizados para procesar las transacciones de la deuda pública;
- examinar otros sistemas operativos pertinentes para la actividades de gestión de la deuda pública;
- cerciorarse de que los objetivos de gestión de la deuda pública sean bien entendidos en toda la entidad fiscalizada, particularmente en los sectores donde pueden plantearse más riesgos;
- evaluar si se identifican, evalúan y gestionan los nuevos riesgos relativos a los instrumentos financieros;
- llevar a cabo exámenes periódicos para asegurar a la dirección que las actividades de gestión de la deuda pública son objeto de un control adecuado.

2.1.6 Determinar los métodos de auditoría más eficientes y eficaces

Los auditores encargados de fiscalizar las actividades de gestión de la

deuda pública deberían determinar los métodos a seguir como lo hacen para cualquier otra auditoría, teniendo en cuenta la importancia y riesgo relacionados con los objetivos de auditoría y los estados financieros al determinar los procedimientos y comprobaciones más adecuados a utilizar en dicha auditoría.

2.1.7 Revisar las conclusiones y recomendaciones de auditorías anteriores

Al determinar los riesgos de auditoría principales, en la etapa de planificación, el auditor investiga si se han tomado las disposiciones adecuadas acerca de las conclusiones y recomendaciones de auditorías anteriores.

2.1.8 Prever la documentación adecuada

El auditor prepara y documenta un plan general de auditoría que indica el alcance y conducción previstos para ésta. La forma y contenido precisos de dicho plan general varían según la naturaleza y la escala de las actividades de gestión de la deuda pública. Las cuestiones importantes a tomar en consideración durante la etapa de planificación de la auditoría incluyen entre otras:

- el marco de gestión de la deuda pública y el entorno operativo;
- el marco legislativo y normativo;
- una evaluación de la importancia de las materias a estudiar;
- la consideración de temas complejos o significativos;
- una evaluación del grado de confiabilidad de otros auditores;
- procedimientos analíticos;
- la documentación de sistemas y la determinación de los principales controles;
- la identificación y evaluación de los riesgos.

2.2. Evaluación del control interno en la gestión de la deuda pública

Norma de procedimiento de auditoría de INTOSAI

El auditor, al determinar la extensión y alcance de la auditoría, debería estudiar y evaluar la confiabilidad del control interno.

1. Evaluar el entorno de riesgo
2. Examinar y evaluar los sistemas de información de la entidad fiscalizada
3. Determinar si existe una adecuada separación de responsabilidades dentro de la entidad.

Los procedimientos de planificación brindarán a los auditores un conocimiento del marco institucional de las actividades de gestión de la deuda pública y, dentro de dicho marco, de las operaciones principales. Los auditores utilizan estos conocimientos para evaluar el entorno de riesgo de la entidad fiscalizada y el sistema de control interno.

2.2.1 Evaluación del entorno de riesgo

Los auditores evalúan el entorno de riesgo. En dicha evaluación, toman en consideración una variedad de factores, entre los que se incluyen:

- el marco jurídico que rige las actividades de gestión de la deuda pública y cualquier mandato conferido por el gobierno a los responsables de las operaciones de gestión de dicha deuda;
- el marco institucional que rige el establecimiento de los planes operativos y la supervisión efectiva de las actividades de gestión de la deuda pública;
- la experiencia y conocimiento de los administradores de la deuda pública y de los encargados de la supervisión;
- cualquier presión inhabitual que enfrenten los administradores de la deuda pública, incluyendo presiones del mercado capaces de provocar un incumplimiento del mandato relativo al endeudamiento;
- la complejidad de los sistemas de información de la entidad fiscalizada o los cambios en dichos sistemas;
- la complejidad de la cartera de gestión de la deuda pública o una decisión de utilizar nuevos tipos de instrumentos de deuda pública.

La gestión de la deuda pública es compleja y puede suceder que sus gestores no tomen debidamente en cuenta todos los riesgos potenciales. Por ejemplo, los instrumentos elegidos para recabar fondos influirán sobre los riesgos a los que se expone la entidad fiscalizada. El uso de instrumentos derivados complejos puede incrementar el riesgo de pérdidas financieras respecto a otros más sencillos como lo son los bonos. Por ejemplo, los instrumentos con opciones integradas crean mayor incertidumbre para el emisor, al abreviar la duración de la cartera, y mayores riesgos relativos al mercado y a la refinanciación.

Al evaluar el entorno de riesgo de las actividades de gestión de la deuda pública, el auditor tomará también en consideración los riesgos ligados a la gestión de la cartera de deuda pública, como por ejemplo:

- **Riesgo crediticio:** el riesgo de que una contraparte de la entidad fiscalizada no pueda cumplir con sus obligaciones. El riesgo crediticio puede revestir diversas formas, por ejemplo: (i) riesgo de liquidación: cuando el gestor de la deuda pública liquida su parte de la transacción pero la contraparte incumple; (ii) transacciones extrabursátiles en productos derivados u opciones: cuando la contraparte no puede pagar la deuda al vencer el contrato.
- **Riesgo de liquidez:** el riesgo de que los gestores de la deuda pública no puedan generar una demanda de títulos de deuda pública suficiente para recabar los fondos necesarios, por ejemplo, a raíz de la debilidad del mercado secundario de títulos de la deuda pública.
- **Riesgo de tasas de interés:** el riesgo causado a la cartera de deuda pública por movimientos negativos de las tasas de interés. Por ejemplo, los gestores de la deuda pública contraen un préstamo a corto plazo para financiar un programa de gastos a largo plazo, en previsión de una disminución de las tasas de interés. Si éstas aumentan, la entidad pública incurre en costos de financiación más elevados al renovar su préstamo. Un préstamo a más largo plazo aportaría mayor certidumbre en cuanto a los costos de financiación, pero no permitiría sacar provecho de una eventual baja de las tasas de interés.

- **Riesgo monetario:** el riesgo de pérdida a causa de un movimiento negativo de los tipos de cambio entre el momento de la emisión y el momento del reembolso. Por ejemplo, la emisión de grandes cantidades de títulos de deuda pública en moneda extranjera o indizados sobre divisas extranjeras puede causar vulnerabilidad a la volatilidad del costo del servicio de la deuda.
- **Riesgo de mercado:** el riesgo derivado de movimientos del precio de mercado de activos que pueden negociarse en un mercado determinado. Si los gestores de la deuda pública negocian valores o usan los derivados para fines especulativos, el valor de los activos públicos puede verse significativamente afectado por las fluctuaciones del precio del mercado.
- **Riesgo de refinanciación:** el riesgo vinculado al reembolso y renovación de la deuda pública. Puede estar en relación con diversos factores, como por ejemplo: (i) el perfil de vencimiento de la deuda, si los administradores no gestionan con prudencia la compensación entre deuda pública a corto y largo plazo; (ii) la atractividad de los títulos de deuda pública para los inversores; (iii) responder a la necesidad de reembolsar la deuda pública con la capacidad de pago, por ejemplo mediante entradas previstas de tesorería o recurriendo a nuevos préstamos.
- **Riesgos operativos**

Al evaluar el entorno de riesgo el auditor evalúa también los controles de mitigación empleados por los administradores de la deuda. Dos aspectos esenciales son los controles de los sistemas computerizados y la separación de responsabilidades.

Estos temas son tratados a continuación en párrafos separados. Además de estos aspectos fundamentales, pueden existir otros controles, como por ejemplo:

- controles de gestión para asegurarse de que los instrumentos de deuda han sido utilizados de conformidad con las políticas y directivas acordadas y dentro de los límites de potestad conferidos;

- constancia de los procesos de decisión, para demostrar que los motivos de determinadas transacciones son claramente entendibles;
- mecanismos para identificar a contrapartes autorizadas; establecer límites de crédito y someterlos a exámenes periódicos; comprobaciones para verificar que las transacciones sean emprendidas con contrapartes autorizadas y dentro de los límites autorizados;
- búsqueda de confirmaciones de las contrapartes para obtener una verificación por terceros de los detalles de las transacciones – cotejo y conciliación de las confirmaciones recibidas de las contrapartes con los registros internos;
- controles periódicos de las transacciones por la auditoría interna para confirmar sus elementos y verificar la conformidad con la estrategia de gestión de la deuda pública;
- la existencia de delegación de facultades y de límites para personal que ocupa funciones importantes, por ejemplo los operadores en el mercado bursátil;
- controles para verificar si las transacciones han sido debidamente registradas, asentadas de forma exacta y completa en los registros contables y correctamente procesadas en cualquier libro contable subsidiario hasta su inclusión en los estados contables;
- la existencia y cumplimiento de listas de control para verificar que las subastas de títulos se efectúen de conformidad con los procedimientos acordados;
- la existencia de un manual de procedimientos completo y actualizado para las principales operaciones, lo que brinda al personal una fuente de información autorizada cuando es requerida y contribuye a depender menos de determinadas personas que ocupan puestos clave;
- la realización y constancia documentada de conciliaciones importantes, por ejemplo las conciliaciones bancarias mensuales, las conciliaciones diarias entre los registros de los operadores y el sistema de transacción, y entre éste último y el sistema contable;

- pruebas periódicas del buen funcionamiento de los mecanismos de recuperación en caso de emergencia, para asegurar una mejor sostenibilidad de las actividades de gestión de la deuda pública en dichos casos.

2.2.2 Sistemas de información

Los auditores examinan y evalúan los sistemas de información de la entidad fiscalizada, incluyendo el sistema contable. Para ello, se familiarizan con el diseño del sistema contable, sus cambios y su funcionamiento. La complejidad relativa de los instrumentos utilizados es un determinante importante del nivel de complejidad tanto de los sistemas de información de la entidad fiscalizada (incluyendo el sistema contable) como de los procedimientos de control.

Dado el gran número de transacciones, su frecuente complejidad y la necesidad de procesar la información y de acceder a ella de forma rápida y exacta, los sistemas de gestión de la deuda pública son siempre computerizados. La auditoría de éstos plantea básicamente las mismas cuestiones que la auditoría de cualquier otro sistema computerizado. Existen sin embargo determinadas características vinculadas a la gestión de la deuda pública que son susceptibles de acrecentar los riesgos inherentes a todo sistema computerizado; se incluyen en la Tabla 2.

Tabla 2: Riesgos de los sistemas de información

Característica	Riesgo
Los volúmenes de transacciones son por lo general considerables	Puede ser difícil detectar y corregir errores de procesamiento. Los errores de programación u otros errores sistémicos de *hardware* o *software*, aun si tienen un leve efecto financiero sobre cada transacción, pueden tener efecto sobre un gran número de transacciones y provocar un fuerte impacto financiero global. Puede ser difícil la recuperación tras un fallo en los sistemas si no existen mecanismos de emergencia adecuados.
Los procesos informáticos son a menudo complejos	Dificultades de seguimiento de las auditorías de los sistemas informáticos
Los activos están a menudo desmaterializados en formato electrónico; los datos electrónicos pueden tener un alto valor intrínseco.	Riesgo mayor de fraude al utilizar sistemas computerizados
La separación de responsabilidades es un factor de control importante; los derechos de acceso al sistema son normalmente un aspecto clave de dicha separación.	Las deficiencias de los mecanismos de atribución de derechos de acceso al sistema pueden tener importantes impactos.
Se utiliza a menudo una gran variedad de sistemas para procesar distintos productos financieros o actividades, por ejemplo transacciones, subastas de títulos, gestión de tesorería, preparación de estados financieros y de información sobre la gestión.	Mayores posibilidades de error por problemas de interfaz entre los sistemas
Se utilizan a menudo en la gestión de la deuda pública cuadros y modelos informáticos complejos para la fijación de precios, gestión y reevaluación de cartera, con procedimientos y controles menos formalizados para su desarrollo y funcionamiento.	Mayores posibilidades de error de los programas en sistemas desarrollados y operados de esta manera

El examen y evaluación de los sistemas informáticos será más eficaz si lo realiza personal de auditoría que tiene experiencia y competencia en este tipo de tareas. Antes de comenzar este trabajo, la EFS puede verificar si dispone de personal adecuadamente capacitado o si es necesario un aporte de personal exterior para efectuar dicha labor.

2.2.3 Separación de responsabilidades

Una adecuada separación de responsabilidades en las actividades de gestión de la deuda pública es esencial para reducir el riesgo de pérdidas financieras y de perjuicio a la reputación de los administradores de la deuda pública derivado de actos erróneos o fraudulentos. Se considera por regla general que unas actividades de gestión de la deuda pública bien administradas se distinguen por un modelo reconocido de separación de responsabilidades, como se describe claramente en el siguiente extracto de las Directrices para la gestión de la deuda pública del Banco Mundial / FMI.

> *"La responsabilidad operativa de la gestión de la deuda está separada por lo general en* front office *y* back office, *con funciones y responsabilidades distintas, y rendición de cuentas separada. El* front office *se ocupa de ejecutar las transacciones en los mercados financieros, incluyendo la gestión de subastas u otras formas de endeudamiento, y todas las demás operaciones financieras. Es importante que la ejecución de la transacción y el registro de dicha transacción en el sistema contable sean efectuados por personas distintas. El* back office *efectúa las liquidaciones y lleva los registros contables. En ciertos casos, se ha creado un "*middle office*" o servicio de gestión del riesgo, para emprender análisis de riesgo, efectuar el seguimiento e informar acerca de los riesgos de cartera, y para evaluar la actuación de los gestores de la deuda cara a niveles estratégicos de referencia. Esta separación promueve la independencia de quienes determinan y controlan el marco de gestión del riesgo respecto a los encargados de ejecutar las transacciones de mercado. En los casos en que el Banco Central presta servicios de gestión de la deuda (por ejemplo, servicios de registro y subastas) en nombre de los gestores gubernamentales, las responsabilidades y rendición de cuentas de cada parte y las normas de servicio acordadas pueden ser formalizadas por*

medio de un acuerdo interorganismos entre el Banco Central y los gestores gubernamentales de la deuda."

La ausencia de estas divisiones fundamentales de responsabilidad puede suscitar preocupación en los auditores por lo que hace a la eficacia del entorno de control. Estos pueden realizar mayores investigaciones para determinar por qué no existe dicha separación o si los riesgos que ello conlleva se mitigan de alguna otra manera. Los auditores pueden decidir plantear las inquietudes no resueltas a los gestores de la deuda pública.

2.3 Conformidad con la legislación y la reglamentación

Norma de procedimiento de auditoría de la INTOSAI

En la ejecución de la auditoría de regularidad (financiera), conviene verificar la conformidad con las leyes y reglamentos vigentes. El auditor debe diseñar acciones y procedimientos de fiscalización que ofrezcan una garantía razonable de que se detecten los errores, irregularidades y actos ilícitos que pudiesen repercutir directa y sustancialmente sobre los valores que figuran en los estados financieros, o sobre los resultados de la auditoría de regularidad. Asimismo, el auditor debe tener conocimiento de la posibilidad de actos ilícitos que pudiesen afectar indirecta y sustancialmente los valores que figuran en los estados financieros, o los resultados de la auditoría de regularidad.

En la auditoría de gestión o de rendimiento, conviene evaluar la conformidad con las leyes y reglamentos vigentes en la medida en que ello sea necesario para cumplir con los objetivos de la auditoría. El auditor debe diseñar la fiscalización de manera que brinde una garantía razonable de que se detecten actos ilícitos que pudiesen afectar sustancialmente los objetivos de la auditoría. Debe prestar asimismo atención a las situaciones o transacciones susceptibles de entrañar actos ilícitos que pudiesen afectar indirectamente los resultados de la auditoría.

1. El examen de la conformidad con las leyes y reglamentos es particularmente importante al fiscalizar programas gubernamentales.
2. Los encargados de planificación de la auditoría deben conocer las disposiciones y requerimientos a los cuales debe conformarse la entidad fiscalizada.
3. El auditor debe prestar atención a situaciones o transacciones susceptibles de entrañar actos ilícitos que pudiesen afectar indirectamente los resultados de la auditoría.

2.3.1 Examinar la conformidad con las leyes y reglamentos

La auditoría de actividades de gestión de la deuda pública no difiere de la auditoría de cualquier otra función pública por lo que hace al requisito de planificación y ejecución de los procedimientos de auditoría, evaluación y comunicación de los resultados por los auditores externos, reconociendo que el incumplimiento de la legislación o de la reglamentación por parte de la entidad fiscalizada puede tener efectos importantes sobre los estados financieros. El examen de la conformidad con la legislación y la reglamentación es especialmente importante al fiscalizar actividades relacionadas con la deuda pública.

2.3.2 Conocimiento de las disposiciones y requisitos a cumplir

El marco legislativo y normativo que rige las actividades de gestión de la deuda pública definirá la naturaleza y alcance de dichas actividades. Las disposiciones a cumplir aplicables a la entidad fiscalizada pueden asumir diversas formas:

- disposiciones legislativas, de legislación primaria o secundaria;
- disposiciones reglamentarias determinadas por un regulador externo: por ejemplo, buenas prácticas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de dinero, aplicables al sector de servicios financieros;
- disposiciones de supervisión adoptadas por el gobierno: por ejemplo, la necesidad de cumplir un mandato anual de gestión de la deuda pública acordado cada año con el Ministerio de Hacienda, o, de forma más general, la necesidad de ajustarse a procedimientos de buen gobierno empresarial y de gestión de riesgos acordes con las reglas vigentes para las entidades públicas.

Dentro del marco general del cumplimiento de la normativa, un organismo de gestión de la deuda pública puede estar sometido a disposiciones diversas, entre los que pueden incluirse:

- restricciones relativas a los instrumentos y mercados utilizables para la deuda pública;
- restricciones relativas al importe global de deuda pública

autorizada, expresado por ejemplo en porcentaje del producto interno bruto;

- instrucciones relativas al número, tamaño y cronograma de la emisión de deuda pública, por ejemplo las adjudicaciones por subasta de títulos públicos;
- condiciones relativas a las contrapartes en transacciones de instrumentos derivados.

Además de la normativa nacional, puede haber consideraciones internacionales a tomar en cuenta en la gestión de la deuda pública, por ejemplo acuerdos de condicionalidad con instituciones financieras internacionales establecidas en previas negociaciones de la deuda.

2.3.3 Situaciones y transacciones ilícitas

La capacidad del auditor de detectar situaciones o transacciones que puedan ser indicio de actos ilícitos dependerá de su grado de conocimiento de las actividades de gestión de la deuda pública, más específicamente de las disposiciones legislativas y reglamentarias, y del marco de control y de gobernanza existente. Si el auditor tiene conocimiento de situaciones o transacciones que dejen lugar a dudas sobre el cumplimiento de la ley, éstas podrán ser examinadas con los responsables de la gestión de la deuda pública según proceda, y se podrán solicitar más explicaciones al respecto. Se pueden asimismo obtener garantías a partir del examen del entorno de control de la gestión de la deuda pública, y, en particular, de la existencia de una función eficaz de control de regularidad y conformidad dentro del organismo gestor.

El auditor puede examinar particularmente áreas donde existen mayores riesgos de actividades ilícitas y fijar los objetivos de su auditoría en consecuencia. Por ejemplo, puede llegar a la conclusión de que existen riesgos particulares de utilización de instrumentos de la deuda pública para blanquear dinero. Luego puede centrar su labor en este sector para evaluar la eficacia de los controles en este ámbito y verificar que determinadas transacciones no constituyan blanqueo.

Un ámbito importante que el auditor puede tratar en una etapa temprana es la importancia relativa, para la auditoría, de los potenciales problemas legales y reglamentarios. Por ejemplo, puede considerar

que la comprobación de utilización de títulos de la deuda pública para facilitar el blanqueo de dinero constituye una violación de la legislación que justifica un informe y la expresión de reservas en la auditoría. El incumplimiento de un mandato gubernamental puede ser considerado como una insuficiencia del control más bien que como una violación de la legislación. En este contexto, el auditor puede estimar que basta la inclusión del tema en el informe que presentará al organismo de gestión de la deuda pública. La respuesta adecuada de parte del auditor dependerá de las circunstancias particulares que surjan y del contexto nacional en el que opera.

2.4 Obtención de pruebas

Norma de procedimiento de la INTOSAI

Para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, al programa, a la actividad o a la función fiscalizada, deben aportarse pruebas adecuadas, pertinentes y razonables.
1. Los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de una auditoría deben estar basados en pruebas.
2. Los auditores deben tener un buen conocimiento de métodos y procedimientos de inspección, observación, investigación y confirmación, para recopilar las pruebas correspondientes.
3. Al escoger los métodos y procedimientos, ha de tenerse en cuenta la calidad de las pruebas.

2.4.1 Los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría

En su labor de fiscalización de las actividades de gestión de la deuda pública, los auditores deben obtener pruebas suficientes, apropiadas, pertinentes y razonables en base a las cuales fundamentar sus conclusiones. Habitualmente, las pruebas de auditoría son persuasivas más bien que conclusivas; el auditor busca pruebas de diversas fuentes o de distinta índole para confirmar una misma aseveración. Para determinar qué pruebas son apropiadas, el auditor tiene en cuenta distintos factores, entre los que se cuentan:

- la evaluación de la naturaleza y grado de riesgo de declaraciones erróneas a nivel de los estados financieros y del saldo de cuentas o de una clase de transacciones;

- la índole de los sistemas contables y de control interno, incluyendo el entorno de control;
- la importancia relativa de la materia que se estudia;
- la experiencia obtenida en anteriores auditorías y el conocimiento que tiene el auditor de la actividad fiscalizada;
- los resultados de anteriores procedimientos de auditoría y de cualquier labor de auditoría realizada al preparar los estados financieros, incluyendo indicaciones de fraude o error;
- la procedencia y confiabilidad de la información disponible.

Al evaluar las pruebas obtenidas como parte de las comprobaciones de auditoría, los auditores examinan también las aseveraciones de las declaraciones financieras. Las aseveraciones emanan de los responsables de la preparación de estados financieros referentes a la gestión de la deuda pública. Estas aseveraciones pueden ser descritas en términos generales de diversas maneras, por ejemplo:

- **Existencia:** un activo o pasivo existe en una fecha determinada. Por ejemplo, los instrumentos de deuda pública que figuran en los estados financieros a través de su medición o revelación existen a la fecha del balance.
- **Derechos y obligaciones:** un activo o pasivo pertenece a la entidad fiscalizada en una fecha determinada. Por ejemplo, una entidad pública tiene los derechos y obligaciones vinculados a los títulos de la deuda pública, instrumentos del mercado financiero o productos derivados registrados en los estados financieros.
- **Ocurrencia:** una transacción o evento relacionados con la entidad fiscalizada ocurrió efectivamente durante el período considerado. Por ejemplo, la transacción que dio lugar a un producto derivado, o a una ganancia o pérdida al vender un título de la deuda pública, tuvo lugar durante el ejercicio financiero considerado.
- **Integridad:** no hay activos o pasivos, transacciones o eventos no registrados ni elementos no revelados. Por ejemplo, todos los pasivos y activos de la entidad fiscalizada resultantes de empréstito público o instrumentos derivados figuran en los estados financieros a través de su medición o revelación.

- **Valoración:** un pasivo o activo está registrado a un valor contable apropiado. Por ejemplo, los valores de los títulos o instrumentos derivados que figuran en los estados financieros a través de su medición o divulgación fueron determinados de conformidad con las leyes, reglamentaciones y normas contables vigentes.
- **Medición:** una transacción o evento está registrado por el monto correcto y el ingreso o gasto es imputado al período correspondiente. Por ejemplo, los pagos de intereses sobre títulos de la deuda pública están correctamente calculados o registrados, las ganancias o pérdidas en el momento de la emisión o del vencimiento están correctamente calculadas e imputadas al ejercicio contable correspondiente y fueron determinadas de conformidad con las leyes, reglamentos, acuerdos de deuda y normas contables vigentes.
- **Presentación y divulgación:** un elemento es revelado, clasificado y descrito de conformidad con el marco aplicable de presentación de información, por ejemplo, la legislación y las normas contables vigentes.

2.4.2 Métodos y procedimientos

Los auditores pueden utilizar diversas fuentes para obtener pruebas; deberían tener un buen conocimiento de los métodos de comprobación de auditoría tales como la inspección, la observación, la investigación, la confirmación y el cálculo de control.

- **Inspección:** examen de los registros, documentos o pasivos y activos tangibles. Hay tres grandes categorías de pruebas :
  - o Pruebas creadas y proporcionadas a los auditores por terceros, como cuentas bancarias para la tesorería o declaraciones de los organismos de custodia de la cartera de valores de la deuda pública.
  - o Pruebas creadas por terceros y detentadas por la entidad fiscalizada, incluyendo los resultados de la documentación de las contrapartes, por ejemplo, saldos pendientes de transacciones de recompra;

- Pruebas creadas y detentadas por la entidad fiscalizada, incluyendo registros, cronogramas y conciliaciones en los que se basan los estados financieros.

• **Observación:** observar procesos y procedimientos realizados por otros, en particular aquellos que no dejan huellas para la auditoría; por ejemplo, asistir a una reunión del comité de estrategia o a una subasta de adjudicación de deuda pública y seguir luego la traza de la condiciones establecidas en ella. Este método contribuye a verificar que se hayan cumplido y controlado correctamente todos los procedimientos, así como la corrección de los asientos contables para préstamos específicos.

• **Investigación:** buscar información de fuentes informadas dentro o fuera de la entidad fiscalizada. Va de la investigación formal y por escrito a terceros a las averiguaciones orales e informales dentro de la entidad fiscalizada. Las respuestas pueden proporcionar a los auditores información que no poseían previamente, o pruebas corroborativas de auditoría. En una auditoría de la deuda pública, el auditor consultará básicamente a los operadores del mercado primario y al personal del organismo de gestión de la deuda pública, en sus diversos servicios, *front office*, *middle office* y *back office*.

• **Confirmación:** investigaciones destinadas a corroborar informaciones contenidas en los registros contables. Por ejemplo, el auditor puede buscar una confirmación directa de los importes de la deuda pública comunicándose con los acreedores, o de las transacciones mediante una comunicación directa con las contrapartes.

• **Cálculo de control:** verificación de la exactitud matemática de los registros de la deuda pública mediante comprobación o nuevo cálculo de los montos y su seguimiento desde los registros diarios, saldos de libros subsidiarios y otros elementos hasta las cuentas correspondientes del libro mayor. Por ejemplo, el auditor puede calcular de nuevo los pagos en la lista de pagos de

intereses y seguir el total cotejándolo con el importe a pagar por concepto de intereses en el registro contable general. [8]

Los métodos utilizados por el auditor para obtener las pruebas requeridas reflejarán la índole especializada y compleja de determinados aspectos de las actividades de gestión de la deuda pública. Por ejemplo, puede ser necesario examinar la corrección de estimaciones contables complejas utilizadas por el organismo gestor de la deuda pública. Las estimaciones contables se utilizan para la valoración en ciertas áreas de gestión de la deuda pública, por ejemplo las dotaciones por pérdida de préstamos y los productos derivados:

- al examinar la corrección de las dotaciones por pérdida de préstamos, los auditores verifican que los gestores hayan seguido un criterio adecuado en base a una política coherente de determinación del monto de las dotaciones;
- para diversos productos derivados, no siempre es posible contar con una valoración de mercado independiente y justa, por ejemplo, en mercados sin liquidez, como stocks de deuda pública residuales. En esos casos, los gestores utilizarán probablemente algún tipo de modelo matemático para efectuar una valoración.

Al evaluar la adecuación de los modelos matemáticos, el auditor puede examinar los controles, procedimientos y pruebas del modelo y, en particular, la actuación del modelo en diversas situaciones de mercado. En ciertos casos, los auditores utilizan su propio modelo para evaluar las valoraciones efectuadas por la entidad fiscalizada. Para ello es preciso conocer los supuestos de base y examinar las estimaciones concernidas para evaluar su coherencia, carácter razonable y conformidad con las prácticas generalmente aceptadas. Los auditores pueden tomar más específicamente en consideración:

Los auditores también efectúan procedimientos de rastreo contable en ambos sentidos, a saber, en el rastreo regresivo se seleccionan elementos de una cuenta y se vuelve atrás en el sistema contable para encontrar la documentación de origen que fundamenta el elemento en cuestión. De forma contraria, se seleccionan elementos de muestra de los documentos básicos de origen y se avanza en el sistema contable siguiendo la traza hasta el registro final de las transacciones (por ejemplo en el libro mayor).

- si las variables de mercado y supuestos utilizados son razonables, si se utilizan de forma coherente y si están adecuadamente fundamentados;
- si se dan nuevas condiciones que justifiquen un cambio en las variables de mercado o supuestos utilizados;
- la sensibilidad de la valoración a los cambios en las variables y supuestos.

2.4.3 La calidad de las pruebas

El origen de las pruebas de auditoría (internas o externas) y su naturaleza (visual, documental, oral) influyen en su confiabilidad. Por regla general:

- Las pruebas obtenidas y verificadas directamente por los auditores son más confiables que las obtenidas de terceros. Por ejemplo, el examen visual de las operaciones y cálculos de la deuda pública por el auditor es más confiable que las observaciones y cálculos efectuados por terceros.
- Las pruebas en forma de documentos y declaraciones escritas son más confiables que las declaraciones orales. Las entrevistas orales son las pruebas menos confiables. Las entrevistas orales con terceros pueden ser más confiables que las entrevistas con el personal de gestión de la deuda pública, pero menos que los documentos escritos.
- Los documentos originales son más confiables que las fotocopias, telex o fax.

2.4.3.1 Pruebas procedentes de fuentes externas

De forma general, el auditor puede confiar más en pruebas procedentes de fuentes externas que en las pruebas procedentes de los registros de la entidad fiscalizada. Si bien este postulado se aplica a toda auditoría, es particularmente importante para la deuda pública. La gran complejidad de los sistemas contables, de las transacciones, de los instrumentos y de la valoración, así como las sumas cuantiosas que están involucradas, confieren a las pruebas procedentes de terceros una confiabilidad más eficiente y valiosa. Los auditores pueden buscar pruebas externas pertinentes en diversas áreas, como por ejemplo:

- **valor de los pasivos y activos:** incluyendo los precios publicados de los instrumentos de deuda pública y confirmaciones de las contrapartes. Ello puede contribuir también a evaluar los modelos utilizados por la entidad fiscalizada a efectos de la valoración;
- **saldos de caja:** incluyendo extractos de cuentas de bancos externos y confirmaciones de contrapartes;
- **existencia y propiedad de pasivos y activos:** incluyendo declaraciones de los organismos custodios, documentación y confirmaciones de las contrapartes;
- **existencia y medición de las transacciones:** incluyendo confirmaciones de contrapartes de transacciones que involucren instrumentos de deuda pública;
- **tipos de interés y de cambio:** estos datos, emanados de fuentes independientes y publicadas, pueden utilizarse para probar la confiabilidad de los tipos utilizados por el organismo gestor de la deuda pública.

2.4.3.2 Pruebas procedentes de los registros de la entidad fiscalizada

Las pruebas de auditoría procedentes de los registros de la entidad fiscalizada son más confiables cuando los correspondientes sistemas contables y de control interno funcionan con eficacia. La opinión del auditor acerca de la eficacia de los sistemas internos contables y de control es por ende importante a la hora de evaluar la calidad de las pruebas generadas por los sistemas y registros de la entidad fiscalizada.

2.4.3.3 Pruebas de expertos

Dada la complejidad y el carácter técnico de las actividades de gestión de la deuda pública, la EFS determinará si el equipo de auditoría tiene las competencias necesarias para emprender todos los aspectos de esa labor. La asesoría de expertos puede resultar útil en diversos ámbitos:

- el tratamiento contable y la divulgación de informaciones referentes a instrumentos complejos de deuda pública, como los productos derivados;
- los modelos de valoración y fijación de precios utilizados por los

gestores de la deuda pública, por ejemplo para proyectar curvas de rédito;

- el uso de sistemas computerizados por el organismo gestor de la deuda pública, por ejemplo los sistemas de transacción y liquidación;
- la utilización de métodos y modelos de referencia (*benchmarking*);
- la utilización de herramientas de evaluación del riesgo, por ejemplo la expresión del riesgo de mercado a través del uso de modelos de Valor en Riesgo;
- cuestiones legales y de conformidad, como por ejemplo la calidad y efectividad de los contratos ISAD utilizados en transacciones de productos derivados y otros contratos utilizados para las transacciones, así como los contratos de préstamo concertados por el organismo de gestión de la deuda pública.

2.5 Examen de las cuentas

Norma de procedimiento de la INTOSAI

En la auditoría de regularidad y financiera, y en otros tipos de auditoría cuando proceda, los auditores deben examinar las cuentas para determinar si se han aplicado normas de contabilidad aceptables para la presentación y la publicación de los informes financieros. El examen de las cuentas debe realizarse de manera tal que proporcione una base racional para poder expresar una opinión sobre ellas.

1. Las cuentas deben haber sido preparadas de conformidad con normas contables aceptables.
2. Las cuentas deben ser presentadas teniendo debidamente en consideración las circunstancias de la entidad fiscalizada.
3. Las cuentas deben presentar suficiente información acerca de sus diversos elementos y partidas.

Los auditores examinan las cuentas, conjuntamente con las conclusiones sacadas de otras pruebas obtenidas, de forma tal que les permita contar con una base suficiente y razonable para dar su opinión sobre ellas. Se exponen a continuación diversos aspectos importantes que los auditores pueden tomar en consideración a estos efectos.

2.5.1 Normas de contabilidad

La labor de confirmación del auditor debe suministrar pruebas de que las cuentas han sido preparadas de conformidad con normas contables aceptables. Esta labor se verá esclarecida por los conocimientos profesionales del auditor acerca de las normas contables y su aplicación a la actividad de gestión de la deuda pública objeto de la fiscalización, así como por la información que contienen las cuentas mismas.

Si bien hay aspectos comunes en las auditorías de la mayoría de los estados financieros, la auditoría de la actividad de gestión de la deuda pública requiere por parte del auditor conocimientos de aspectos de las normas contables que no se aplican a menudo a la auditoría de otras funciones gubernamentales, por ejemplo aquellas relacionadas con los productos derivados.

2.5.2 La entidad fiscalizada

Para asegurarse de que las cuentas estén presentadas tomando debidamente en consideración las circunstancias propias a la entidad fiscalizada, el auditor necesitará un conocimiento profundo y actualizado tanto del organismo gestor de la deuda pública como de los mercados financieros en general. Dichos conocimientos servirán de base al estudio de las cuentas, ayudando al auditor a determinar si éstas:

- concuerdan con su conocimiento de la actividad desarrollada durante el año por el organismo;
- concuerdan con otras informaciones publicadas, por ejemplo otros informes gubernamentales, o documentos preparados por el organismo gestor de la deuda pública;
- reflejan correctamente los sucesos externos significativos que hayan tenido lugar, por ejemplo cambios organizacionales que influyen en la gestión de la deuda pública o grandes fluctuaciones en los tipos de interés y de cambio.

2.5.3 Informaciones suficientes

Además de las comprobaciones básicas, como la exactitud matemática y la coherencia interna de las cuentas, el auditor puede examinar si las demás informaciones relativas a la actividad de gestión de la deuda pública son suficientes y apropiadas. A este respecto, puede tomar en consideración:

- el suministro de información clara y accesible acerca de las actividades de gestión de la deuda pública y el objeto de las cuentas;
- informaciones acerca de los objetivos del organismo de gestión de la deuda pública;
- informaciones acerca de los mecanismos de presentación de informes;
- un informe sobre las actividades y su desempeño durante el período considerado;
- informaciones acerca de eventos posteriores al balance;
- informaciones acerca de los procedimientos de gestión de riesgos aplicados por el organismo gestor de la deuda pública;
- comentarios acerca de los riesgos específicos que enfrenta el organismo gestor de la deuda pública, por ejemplo (i) riesgos de mercado y la utilización de informaciones relativas al perfil de los tipos de interés y al valor en riesgo; (ii) los productos derivados: las políticas que rigen su uso y los riesgos que enfrenta el gestor de la deuda pública;
- informaciones acerca de las políticas contables que sirvieron para preparar las cuentas, por ejemplo convenciones contables, valoración de los títulos, transacciones de recompra, pérdidas y ganancias de las operaciones de compraventa de títulos, contabilización de los ingresos;
- un análisis del vencimiento de los títulos de deuda pública emitidos y pendientes.
- un análisis segmentario de diversas actividades, por ejemplo entre la gestión de la deuda pública y la gestión de tesorería;
- informaciones acerca de transacciones con otras partes relacionadas.

2.6 Elaboración de informes sobre los resultados de auditoría

Norma de procedimiento de la INTOSAI
Al final de cada fiscalización el auditor debe preparar por escrito su opinión o informe, según proceda, poniendo de manifiesto los resultados de forma apropiada; su contenido debe ser fácil de entender, debe estar exento de vaguedades o ambigüedades, incluir sólo información basada en pruebas apropiadas y pertinentes, y ser imparcial, justo y constructivo.

En relación a la auditoría de regularidad, el auditor debe preparar un informe escrito, que formará parte del informe sobre las cuentas o bien será presentado por separado, acerca de los controles de conformidad con las leyes y reglamentos vigentes. El informe comprenderá una declaración de confirmación positiva de las partidas comprobadas y una negativa de las partidas no comprobadas.

2.6.1 El informe del auditor

Las normas de presentación de informes relativos a la auditoría de cuentas correspondientes a actividades de gestión de la deuda pública son probablemente semejantes a las de la auditoría de otras funciones gubernamentales. En consecuencia, además de cumplir con los requisitos de la norma de procedimiento de la INTOSAI, el auditor puede seguir otras normas de auditoría nacionales conjuntamente con cualquier otro requisito relativo a esta materia impuesto o acordado por el gobierno.

2.6.2 Otras comunicaciones

Además del informe y de la opinión sobre las cuentas, el auditor puede preparar otros documentos importantes para perfeccionar el proceso de auditoría y hacer aportaciones complementarias a la entidad fiscalizada. Así por ejemplo, al iniciar la auditoría, el auditor puede preparar un documento “estratégico” que determine el alcance y objeto de la auditoría, indique cómo será llevada a cabo y las cuestiones principales que el auditor quiere señalar a la atención del organismo gestor de la deuda pública.

Durante la auditoría, el auditor puede estimar procedente dirigir comunicaciones formales al organismo gestor de la deuda pública; en ese caso preparará cartas e informes en consecuencia. La naturaleza y alcance de dichas comunicaciones provisionales variará según los temas tratados.

No obstante, al concluir la auditoría, habitualmente el auditor entrega al organismo fiscalizado una carta que describe los principales problemas comprobados y solicita respuestas acerca de ellos e indicaciones relativas a las soluciones contempladas para subsanarlos.

El auditor puede tener derechos y obligaciones adicionales de informar a reguladores específicos. En los casos en que la gestión de la deuda pública es supervisada por un regulador externo, es probable que el auditor deba informar a dicho regulador si ha surgido información durante la ejecución de la auditoría y:

- si el auditor estima que dicha información es pertinente para las funciones del regulador respecto a cuestiones determinadas en los estatutos u otros instrumentos reglamentarios; y
- si en opinión del auditor existen motivos razonables para considerar que ello puede ser importante para el regulador.

Con excepción del informe oficial de auditoría y la opinión relativa a las cuentas, el auditor tendrá probablemente margen para utilizar su criterio profesional al elaborar y presentar informes, lo que le permite tener en cuenta quiénes serán sus destinatarios y cuál es el propósito del documento que se prepara. Por ejemplo, el auditor puede elaborar documentos destinados al organismo de gestión de la deuda pública o al Ejecutivo y al Parlamento. Podrá por ende tener en cuenta los diversos mandatos y motivaciones de estas entidades en el estilo y contenido de sus comunicaciones.

3. Aplicación de Pruebas Sustantivas a las Auditorías de la Deuda Pública

Como se indicó en el capítulo 2.4, las pruebas sustantivas ayudan a los auditores a obtener pruebas apropiadas, pertinentes y razonables con miras a fundamentar su opinión y conclusiones. El objetivo de una prueba de confirmación de auditoría consiste en contribuir a determinar si los valores monetarios de las transacciones o saldos de la deuda pública son declarados correctamente. La Tabla 3, que figura a continuación, incluye ejemplos de pruebas sustantivas utilizadas para la auditoría de la deuda pública.

Tabla 3: Pruebas sustantivas utilizadas en auditorías de la deuda pública

Aseveración	Prueba de auditoría
Existencia y ocurrencia	Confirmacióncon los detentores de los títulos de deuda pública, agentes fiscales, fideicomisos u organismos de custodia de los registros de la deuda
	Inspección de acuerdos subyacentes y otros documentos de comprobación, confirmaciones de acreedores, en papel o en forma electrónica, por los importes registrados
	Inspección de comprobantes de venta o liquidación posterior al ejercicio fiscalizado
	Observación de subastas y suscripciones
Aseveración	**Prueba de auditoría**
Derechos y obligaciones	Confirmacióncon los detentores de los títulos de deuda pública, agentes fiscales, fideicomisos u organismos de custodia de los registros de la deuda
	Inspección de acuerdos subyacentes y otros documentos de comprobación, confirmaciones de acreedores, en papel o en forma electrónica, por los importes registrados

Aseveración	Prueba de auditoría
Integridad	Examen de todas las transacciones de contrapartes. Al pedir información a éstas, tomar en cuenta qué sector del organismo contesta, y si ello representa todos los aspectos pertinentes de sus transacciones con la entidad fiscalizada
	Enviar confirmaciones de saldo cero a titulares o contrapartes potenciales
	Examinar las declaraciones de los operadores de mercado primario para verificar la existencia de las transacciones y la posesión de instrumentos de deuda pública
	Utilizar métodos informáticos para extraer datos de transacción acumulados y cotejarlos con los libros contables y el informe financiero
	Efectuar pruebas de muestreo de transacciones para confirmar con las contrapartes y recibos posteriores
	Examinar la contabilidad previa y posterior al ejercicio en caso de transacciones inhabituales
	Examinar las confirmaciones de contrapartes que no concuerden con los registros de transacciones
	Examinar partidas cuya conciliación no está resuelta en los informes
	Inspeccionar los contratos de deuda pública para buscar derivados integrados
	Examinar las actas del comité de deuda pública y otros documentos conexos
	Verificar si los gastos de la deuda han sido bien calculados y contabilizados
Aseveración	**Prueba de auditoría**
Valoración y medición	Inspección de documentos para verificar los recibos de caja de los préstamos
	Confirmacióndel valor nominal de los importes de la deuda pública por el agente fiscal o fideicomiso
	Cálculo de control del ajuste al mercado en una muestra de instrumentos de la deuda pública de alto valor
	Verificar la exactitud cambiaria de los valores contables y de mercado de instrumentos de la deuda pública en divisas extranjeras
	Utilizar precios de mercado cotizados para verificar valores publicados de instrumentos de la deuda pública, instrumentos del mercado monetario y productos derivados

Aseveración	Prueba de auditoría
Presentación y comunicación de informaciones	Verificar que los principios contables escogidos y aplicados estén en conformidad con las leyes, reglamentos y normas contables vigentes, y que sean apropiados para el organismo de gestión de la deuda pública
	Verificar que los estados financieros y notas conexas comuniquen información suficiente, que no sea ni demasiado detallada ni demasiado condensada
	Verificar que los estados financieros suministren información sobre cuestiones que puedan afectar su uso, comprensión e interpretación
	Verificar que los estados financieros reflejen las transacciones de forma que presente los importes de la deuda pública, los resultados de los préstamos y pagos de intereses, y los flujos de caja dentro de límites aceptables
	Examinar la clasificación de los instrumentos de deuda pública para cerciorarse de que esté en conformidad con las leyes, reglamentos y prácticas

Además de las pruebas sustantivas, los auditores aplican procedimientos analíticos para comparar los valores reales y previstos de las principales variables financieras. Dicha comparación tiene por objeto determinar e investigar los motivos de cualquier relación inhabitual o imprevista entre los valores previstos y los reales, por ejemplo la relación prevista y la real entre los tipos de interés de los documentos contractuales y los gastos reales de intereses. Los procedimientos analíticos consisten en comparar los saldos registrados de las cuentas con las previsiones del auditor. El auditor efectúa una estimación de lo que debería ser la suma registrada, en base al análisis de las relaciones entre los importes registrados y otros datos. Esta estimación se utiliza luego para llegar a una conclusión acerca de la suma registrada. Los procedimientos analíticos se basan en la premisa de que las relaciones plausibles entre los datos deberían razonablemente prevalecer, a menos que existan situaciones que modifiquen la relación.

Los procedimientos analíticos se basan por lo general en datos de conjunto más bien que en valores unitarios, lo que les confiere más eficacia y eficiencia que las pruebas de transacciones individuales. Se utilizan básicamente análisis de variación, de tendencias y de coeficientes. Los análisis más complejos utilizan métodos econométricos, incluyendo análisis de regresión, simulaciones, pruebas de tensión y modelos económicos a gran escala. La Tabla 4, que figura a continuación, indica las etapas de los procedimientos analíticos seguidos por los auditores.

Tabla 4: Etapas de aplicación de procedimientos analíticos

a. Determinar el límite de importancia. Este límite equivale a la diferencia entre las previsiones del auditor y un importe registrado que el auditor aceptará sin investigaciones. La determinación de este límite queda a criterio del auditor.
b. Determinar una relación plausible y previsible y desarrollar un modelo para calcular una estimación del importe registrado. Considerar el tipo de declaraciones erróneas que podrían existir y de qué manera éstas serían detectadas por el modelo.
c. Reunir datos para desarrollar la estimación y aplicar los procedimientos adecuados para determinar la confiabilidad de los datos. Esta confiabilidad depende del criterio del auditor.
d. Efectuar la estimación del importe registrado utilizando la información obtenida en las etapas anteriores. La precisión de la estimación queda a criterio del auditor.
e. Comparar la estimación con el importe registrado, y tomar nota de la diferencia.
f. Recabar explicaciones en caso de diferencias que excedan el límite, puesto que se consideran significativas.
g. Corroborar las explicaciones relativas a diferencias significativas.
h. Determinar si las explicaciones y pruebas corroborativas brindan pruebas suficientes para el nivel de garantía de confirmación buscado. Si no puede obtenerse dicho nivel con procedimientos analíticos, efectuar otros procedimientos y examinar si la diferencia representa una declaración errónea.
i. Considerar si la evaluación del riesgo combinado sigue siendo pertinente, en particular si se han identificado declaraciones erróneas. Revisar la evaluación del riesgo combinado de ser necesario, y considerar sus efectos sobre el alcance de las pruebas detalladas.
j. Documentar el monto de las declaraciones erróneas detectadas mediante procedimientos analíticos, así como sus efectos estimados. El límite de importancia no es considerado como una declaración errónea conocida ni probable y no se incluye en la lista de posibles ajustes de la auditoría.
k. Concluir con la presentación imparcial de la suma registrada.
l. Incluir en los documentos de trabajo documentación sobre la labor realizada, los resultados y las conclusiones.

Un ejemplo: explicar la diferencia entre gastos de intereses estimados y reales

Supóngase que el auditor estime que los gastos de intereses para el ejercicio en curso ascienden a USD 80 millones. Obtiene esta estimación basándose en un saldo promedio de deuda pública de USD 1000 millones x 8%, el tipo de interés medio anual. El límite de importancia para estos procedimientos analíticos es de USD 5 millones. El auditor encuentra que los gastos reales por concepto de intereses ascienden a USD 94,5 millones. Los auditores piden explicaciones a los gestores de la deuda pública, que responden "hemos contraído más préstamos y los tipos de interés son más altos que el año pasado". El auditor necesita corroborar la explicación; puede observar por ejemplo que los tipos de interés aumentaron y luego disminuyeron a lo largo del año, y fueron calculados a un promedio del 9%, basado en una media mensual, en lugar del 8%. Además, los estados de los acreedores indican que se prestaron y reembolsaron USD 100 millones durante el año, y que los préstamos adicionales estuvieron pendientes durante 6 meses. Por ende, el saldo promedio de la deuda fue en realidad superior en USD 50 millones y el tipo de interés medio fue un 1% superior a las cifras utilizadas para la estimación original del auditor.

4. Pruebas sustantivas de Auditoría para Productos Derivados

Los gestores de la deuda pública utilizan cada vez más productos financieros derivados para gestionar los riesgos inherentes a determinados instrumentos de la deuda, como los riesgos de interés y los riesgos monetarios. Modifican la vida residual y otras características de la deuda pública utilizando productos derivados, conocidos como acuerdos de swap de divisas o de tipos de interés, intercambiando pagos con una institución financiera según una fórmula previamente acordada.[9] En una transacción ordinaria de swap, una entidad pública emite títulos a largo plazo y acuerda simultáneamente pagar sus intereses a largo plazo a tipo fijo recibiendo a cambio intereses a corto plazo a tipo variable. Los gestores de la deuda pública y sus bancos de inversiones preparan periódicamente análisis financieros que afirman que la combinación de una deuda a largo plazo con un swap de tipos de interés es menos costosa que la emisión directa de títulos de deuda pública a corto plazo. Las instituciones crediticias multilaterales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, promueven también productos financieros derivados integrados en contratos de préstamo tradicionales. Muchos organismos de gestión de la deuda pública utilizan habitualmente combinaciones de swaps y de préstamos a largo plazo para abreviar

Gustavo Piga, autor de Derivatives and Public Debt Management (2001), publicado por la International Securities Management Association, describe pormenorizadamente cómo un gobierno concertó un swap con un banco privado, lo que permitió al país generar tesorería que redujo el déficit público oficial, colocándolo por debajo de los criterios de Maastricht y permitiendo al país cumplir las condiciones de entrada en el sistema de la moneda única europea.

los plazos de su perfil de deuda, reducir los costes registrados de los préstamos y brindar liquidez a sus valores de referencia en la totalidad de la curva de rédito.

El uso creciente de derivados puede menoscabar la capacidad de los gestores de la deuda pública para informar de forma clara y transparente acerca de los resultados de su desempeño, y complica la tarea de los auditores que deben examinar y opinar sobre la transparencia de los acuerdos con derivados financieros integrados. La Tabla 5 que figura a continuación da ejemplos de pruebas corrientes de confirmación que se aplican a los productos derivados.

Tabla 5: Pruebas sustantivas de auditoría aplicadas a productos derivados

Aseveración	Prueba de auditoría
Integridad y existencia	Confirmación de las condiciones principales con el detentor o contraparte del producto derivado
	Inspección de acuerdos subyacentes y otras formas de documentación de comprobación, en papel o en forma electrónica
	Pedido de detalles al detentor o contraparte sobre todos los productos derivados y transacciones con el organismo de gestión de la deuda pública
	Enviar confirmaciones de saldo cero a los detentores o contrapartes potenciales de derivados
	Examinar los estados de los agentes para verificar la existencia de transacciones de productos derivados y las posiciones detentadas
	Examinar las confirmaciones de las contrapartes que no concuerden con los registros de transacciones
	Examinar rubros cuya conciliación queda sin resolver
	Inspeccionar los contratos, de préstamo o de emisiones, para verificar si comprenden productos derivados integrados
Valoración y efectividad	Evaluar en qué medida los modelos, variables y supuestos utilizados para valorar los derivados son razonables

Valoración y efectividad	Recopilar precios de mercado para evaluar las valoraciones y medir su grado de validez y solidez
	Evaluar la sensibilidad de la valoración a posibles cambios de las variables y supuestos
	Inspeccionar los comprobantes para verificar la liquidación de las transacciones de derivados después de finalizado el ejercicio
	Utilizar modelos propios o los modelos internos elaborados por el organismo de gestión de la deuda pública para evaluar la valoración si no existen precios de mercado
	Utilizar procedimientos analíticos para evaluar las políticas de gestión de riesgo, incluyendo la conformidad con los límites de crédito
Evaluar la efectividad de las operaciones de cobertura para reducir las pérdidas	Determinar si el producto derivado fue diseñado a efectos de cobertura desde el inicio de la transacción
	Determinar la naturaleza de la cobertura
	Determinar cuál era el objetivo de gestión de riesgo que motivó la cobertura
	Determinar cómo evalúa el gestor de la deuda pública la efectividad de la cobertura
	Si el producto derivado protegía una transacción futura, determinar cómo evaluaba el gestor de la deuda pública la probabilidad del evento futuro
	Evaluar el grado de información que se da sobre los derivados utilizados como cobertura, y el grado de conformidad con las leyes y reglamentos que requieren la divulgación de información acerca de dichos productos, incluyendo el valor ficticio y justo, el número y calificación crediticia de las contrapartes, el valor en riesgo, los resultados de las pruebas de tensión, etc.

ISSAI 5600

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Guía para revisiones entre pares

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

EXPERIENTIA MUTUA

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

OMNIBUS

PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Contenido

Prefacio **4**

1 Introducción **5**

2 Definición **6**

3 Aspectos preliminares **7**

3.1 Objetivo 7

3.2 Selección de los pares 8

4 Memorándum de Entendimiento (MoU) **10**

5 Preparación y realización **19**

6 Seguimiento y evaluación **21**

Anexo 1: Glosario de términos **23**

Anexo 2: Cuestionario de *feedback* **26**

Prefacio

El Sub-Comité 3, presidido por la EFS de Alemania e integrado por las EFS de Austria, Bangladesh, Croacia, Estados Unidos, Estonia, Francia, Hungría, Marruecos, Polonia, y del Tribunal de Cuentas Europeo, ha elaborado la presente guía. Las EFS de Eslovaquia y Suecia han participado como observadores en la elaboración del presente documento.

La guía va acompañada de una *Lista de verificación* para revisiones entre pares que contiene sugerencias para los posibles contenidos y objetos de una revisión entre pares.

Se trata de un documento vivo que refleja los desarrollos y progresos realizados en el campo de las revisiones entre pares. Para asegurar la actualidad, el documento será periódicamente revisado, y se publicarán nuevas versiones. Hasta la publicación de una nueva versión de la guía, se emitirán, si conviene, enmiendas. Los usuarios del documento deberán asegurarse de que utilicen la versión actual de la guía.

La comunidad de INTOSAI está interesada en obtener información de los equipos revisores y de las EFS revisadas sobre el uso de la guía y de la lista de verificación. Por este motivo, se agradece cualquier tipo de *feedback*, incluidas las propuestas de mejora. Estas contribuciones serán tenidas en cuenta a la hora de desarrollar la guía. Sugerimos que utilicen el cuestionario que figura en el anexo 2.

1 Introducción

En los últimos años, el número de revisiones ha ido aumentando en el seno de la comunidad de la INTOSAI, por lo que resultó necesario elaborar una guía sobre las revisiones entre pares. Finalmente, este tema fue integrado, como estrategia prevista nº 4, en el objetivo nº 2 del Plan Estratégico de INTOSAI para 2005-2010. En marzo de 2006, el Sub-Comité 3 del Comité de Creación de Capacidades fue encargado de implantar esta estrategia basada, entre otros pilares, en la presente guía para revisiones entre pares.

Las EFS participan en las revisiones entre pares por una serie de razones. El objetivo de algunas es optimizar sus procedimientos y resultados, otras quieren dar muestras del alto nivel de su trabajo o, en respuesta a críticas recibidas, se deciden a someterse voluntariamente a una revisión por un experto externo. Algunas también han sido invitadas a participar. Además, es posible que algunas normas vigentes para las EFS requieran la realización de revisiones entre pares y contengan orientación para el contenido y la índole de las revisiones. Cuando estas normas se oponen al contenido de la presente guía o lo contradigan, las normas de las EFS, en todo caso, prevalecerán.

No solamente son varias las razones subyacentes para la realización de las revisiones sino también los contenidos y los procedimientos aplicados. El objetivo de la presente guía no consiste en cubrir todos los tipos de revisiones entre pares, sino en exponer los principios y las diferentes opciones relevantes a la hora de realizar este tipo de trabajo.

La guía enfoca las consideraciones de las EFS participantes en revisiones entre pares y los pasos que pueden ser de utilidad a la hora de programar la labor. Para optimizar la utilidad de la guía, han sido recogidos y puestos de relieve las *buenas prácticas* de revisiones anteriores.

En el documento *Lista de verificación: posibles cuestiones relacionadas con una revisión entre pares*, adjuntado a esta guía, se proponen posibles temas y objetos a tratar.

Los documentos existentes sobre revisiones entre pares están disponibles en la página web de la INTOSAI y del Comité de Creación de Capacidades. Se trata de documentación proporcionada por las EFS que participaron en revisiones y compuesta tanto por los informes de revisión como por los acuerdos que formaron la base para las actuaciones emprendidas. En adición a la guía y a la lista de verificación, estos documentos podrán servir como buenas prácticas para las EFS que quieren realizar este tipo de revisión. Estas EFS están invitadas a poner a disposición los acuerdos e informes pertinentes para que la documentación pueda ser complementada.[1]

[1] Por favor, remita los documentos a la EFS de Alemania (international@brh.bund.de).

2 Definición

En la presente guía, el término revisión entre pares se refiere a la evaluación de una EFS realizada por otra o por varias EFS. Las EFS deciden voluntariamente si quieren realizar dicha actividad o someterse a ella. Esto significa que las EFS no se obligan ni que han sido obligadas por externos a realizar una revisión entre pares. Las EFS no pueden imponer los resultados de la revisión. Los participantes deciden libremente sobre los contenidos y el procedimiento a aplicar así como sobre la manera de utilizar los resultados obtenidos.

Las revisiones pueden cubrir la labor fiscalizadora y/o las funciones organizacionales de la EFS en general. También es posible que se limiten a una actividad determinada de la EFS. En lo que se refiere a la actividad fiscalizadora, las revisiones pueden limitarse a un ámbito concreto, como por ejemplo la auditoría financiera, la auditoría de regularidad/cumplimiento, de gestión, etc. En cuanto a la cuestiones organizacionales, puede que se enfoquen funciones individuales, como la gestión financiera, el plan estratégico, el control interno, el sistema de información, la gestión de los recursos humanos, capacitación etc. Otra posibilidad es combinar los temas de la labor fiscalizadora y del ámbito organizacional.

A la hora de presentar recomendaciones, la(s) EFS revisora(s) debería(n) tener debidamente en cuenta el contexto nacional respectivo de la EFS revisada. Las recomendaciones formuladas han de ser ejecutables y viables.

3 Aspectos preliminares

3.1 Objetivo

El objetivo principal de las revisiones entre pares es ayudar a las EFS a cumplir con las normas profesionales y con los reglamentos nacionales que rigen la labor fiscalizadora.

Una revisión entre pares también puede tener otros objetivos:

- ayudar a una EFS para que pueda identificar aquellas áreas y funciones que deberían ser optimizadas para contribuir a reforzar las capacidades;
- ayudar a una EFS a tomar las decisiones apropiadas para poder optimizar sus procedimientos y sus actividades, y para adaptarlos a las mejores prácticas internacionales;
- facilitar a la EFS una opinión independiente sobre el diseño y las operaciones realizadas en el marco de la gestión de calidad;
- proporcionar la seguridad de que el ejercicio de la labor, los informes y el cumplimiento de los deberes del personal sean apropiados.

Se pretende garantizar que las EFS efectúen o puedan efectuar el control externo a través de la presentación de informes pertinentes y de productos de alta calidad, contribuyendo así a la prestación eficiente y efectiva de los servicios públicos.

Se supone que existe una diferencia entre el contenido y los procedimientos de una revisión según el estado de desarrollo de la EFS revisada:

- por un lado, una revisión entre pares destinada a evaluar unas estrategias y unos procedimientos de control de calidad ya perfeccionados y bien desarrollados;
- y, por otro, una revisión que consiste, esencialmente, en evaluar la situación actual de la EFS, por ejemplo realizando un análisis de lagunas, lo que puede ser, de hecho, el primer paso hacia la elaboración de un plan estratégico para la EFS y sus prácticas fiscalizadoras.

Antes de decidir sobre la realización de una revisión entre pares, es recomendable que los objetivos estén precisamente documentados y que las EFS participantes se pongan formalmente de acuerdo sobre ellos de manera escrita.

Los objetivos revisten una importancia clave para el contenido de la revisión y los procedimientos a aplicar. Además, conviene que las EFS participantes tengan la posibilidad de evaluar, a lo largo y al final de la actuación, si se han alcanzado, y hasta qué medida, los objetivos inicialmente establecidos, aún cuando, entretanto, hayan surgido otros.
Cuando se haya determinado el enfoque de la revisión y antes de llegar a un acuerdo más formal,

las EFS revisoras tienen que asegurarse de que se les concede el acceso suficiente a los documentos, las actas, al personal, a las partes interesadas y a todas las unidades organizacionales de la EFS revisada. Las EFS participantes deben estar seguras de que el acceso concedido es suficiente para alcanzar los objetivos de la revisión entre pares.

Asimismo, las EFS podrían establecer un calendario o un plazo para concretar el momento de cumplimiento de los objetivos elegidos.

Los impactos y las ventajas de una revisión entre pares pueden ser:

- garantizar de forma razonable el cumplimiento de la misión;
- reforzar los diferentes enfoques de auditoría;
- reforzar u optimizar procedimientos concretos;
- identificar las buenas prácticas utilizadas por las EFS revisoras y la EFS revisada que podrían ser difundidas más ampliamente;
- optimizar o garantizar la calidad de la labor realizada;
- aplicar instrumentos de auditoría eficaces;
- optimizar y garantizar la calidad de la gestión y organización;
- identificar deficiencias y necesidades de perfeccionamiento profesional;
- asegurar que los manuales internos, las estrategias y los procedimientos cumplan con las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)[2] y con las mejores prácticas internacionales;
- ahorrar recursos en la realización de las operaciones de las EFS;
- reforzar el impacto de las auditorías;
- aumentar el número de informes emitidos,
- fomentar la credibilidad de la EFS ante las partes interesadas.

3.2 Selección de los pares

En general, una EFS que quiere someterse a una revisión de su estructura organizativa o funcional contacta a otras EFS, invitándolas a participar, como EFS revisoras, en el proyecto. Conviene que este primer contacto se desarrolle de forma más bien informal para evitar que la reputación de los pares se vea perjudicada si la solicitud no tiene éxito. Con el fin de proporcionar a las EFS invitadas a desempeñar el papel de EFS revisoras las informaciones apropiadas para que puedan decidir si aceptan o rechazan la invitación, es posible remitir, a la hora de entrar en

[2] Véase www.issai.org.

contacto, información básica sobre la EFS a revisar, como por ejemplo las bases jurídicas, las normas de auditoría etc.

Antes de entrar en contacto con la EFS que probablemente actuará como revisor, es apropiado que la EFS solicitante examine a fondo si la EFS en cuestión es adecuada para realizar la revisión entre pares propuesta, o sea que si se puede decir con seguridad razonable que la EFS seleccionada estará realmente capaz de cumplir los objetivos perseguidos. Por este motivo es recomendable examinar de antemano si la posible EFS revisora:

- posee los recursos cuantitativos y cualitativos suficientes para llevar a cabo el proyecto;
- dispone de la flexibilidad necesaria para familiarizarse con las distintas estructuras organizativas y para contribuir a su revisión;
- dispone de la flexibilidad necesaria para familiarizarse con el entorno legal, político, económico, presupuestario y social de la EFS revisada;
- es reconocida por su amplia pericia y experiencia en los campos que serán revisados;
- tiene experiencia en el campo de la revisión de los controles de calidad.

Es preciso tener en cuenta que una revisión recíproca (una EFS revisa a otra, y viceversa) puede perjudicar la objetividad e independencia del equipo revisor.

Si se trata de más de una EFS revisora, conviene elegir un jefe de equipo. Generalmente, compete a la EFS revisada elegir el jefe de equipo, sin embargo también puede conferir esta decisión al equipo revisor.

Disponer de un equipo revisor multidisciplinario puede ser de alta utilidad, ya que los diferentes miembros podrán aportar experiencias y perspectivas muy variadas.

Un equipo revisor equilibrado y multidisciplinario puede favorecer la diversidad de las opiniones y perspectivas, permitiendo así la presentación de recomendaciones pertinentes. Sin embargo, existe el riesgo de que los modelos o las teorías tradicionales no tengan en cuenta las necesidades y las expectativas de los clientes. Así, por ejemplo, un enfoque innovador podrá generar dudas e incluso el rechazo por parte de una EFS revisada. Por este motivo, es preciso que el equipo revisor actúe con integridad y proceda de manera constructiva, teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de los clientes e identificando las mejores soluciones. Las conclusiones emitidas deberán apoyarse en unas pruebas suficientes y precisas.

4 Memorándum de Entendimiento (MoU)

Una vez que la EFS revisada y la EFS revisora hayan llegado a un acuerdo básico, el enfoque y el objetivo previsto del proyecto, el calendario, los criterios esenciales así como las condiciones necesarias para garantizar su cumplimiento exitoso pueden ser recogidos en un acuerdo escrito (por ejemplo, en un memorándum de entendimiento). Así, los pares llegan a un mutuo consentimiento sobre los aspectos principales de la revisión y evitan posibles malentendidos. Conviene que las EFS participantes decidan y se pongan de acuerdo de antemano sobre los detalles que deberían ser definidos en el memorándum. A la hora de preparar el memorándum conviene procurar que el equipo revisor sea dotado de las facultades necesarias que le permitan llevar a cabo las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos previstos. En general, el memorándum es firmado por los presidentes o contralores o por los representantes autorizados de las EFS revisora y revisada.

En general, el memorándum abarca los siguientes aspectos:

Definiciones

Es recomendable que el memorándum defina los términos principales utilizados en la revisión con el fin de evitar que surjan malentendidos entre los pares. Esto incluye unos términos de referencia bien claros que rigen la actuación, incluida la forma de proceder, los objetivos, la información a rendir así como los principios esenciales y las normas profesionales y éticas a cumplir a nivel nacional e internacional (por ejemplo, imparcialidad, objetividad, confidencialidad, sinceridad y transparencia). El memorándum puede prever la aplicación de las ISSAI. Por ejemplo, sería posible, en lo que se refiere a las normas éticas, que los pares se pongan de acuerdo sobre la utilización del Código de Ética de la INTOSAI (ISSAI 30).

Ejemplo de buenas prácticas

- El equipo revisor actuará conforme a las normas profesionales y éticas establecidas en las ISSAI.
- Con el fin de evaluar la gestión de la EFS, el equipo revisor aplicará las normas y los criterios siguientes: (…).

Objetivo

En el memorándum se podrían exponer las razones por las que la EFS revisada ha decidido a someterse a dicho examen, por ejemplo como parte de un procedimiento de revisión realizado en intervalos regulares, para preparar la implantación de un nuevo procedimiento o como parte de la revisión y actualización del plan estratégico. Es preciso mencionar la intención de la revisión para explicar mejor el alcance de los objetivos.

Ejemplos de buenas prácticas:

- Para cumplir su mandato y en conformidad con su plan estratégico, la EFS revisada ha implantado un sistema de garantía de calidad. La revisión realizada por pares es un instrumento reconocido para controlar la calidad.
- Una parte importante de la confianza depositada en las instituciones democráticas por los ciudadanos es la idea de que los fondos públicos sean gastados de forma prudente y efectiva. Los parlamentarios y la ciudadanía esperan que la EFS revisada ponga a su disposición una información independiente, objetiva y pertinente que sirva de base para poder examinar la buena gestión y las cuentas públicas. A fin de mantener la confianza de los parlamentarios y de la ciudadanía, es de importancia crucial que la EFS revisada actúe en cumplimiento de las bases legales que rigen su labor y respete las normas profesionales y éticas reconocidas. Por este motivo, la EFS revisada ha pronunciado su deseo de que un grupo internacional de EFS evalúe la calidad y efectividad de su labor e identifique áreas que requieren ser mejorados y optimizados.

Calendario

Es recomendable establecer el comienzo y el final de la revisión así como los hitos clave del procedimiento para facilitar que las EFS revisoras puedan tomar decisiones bien fundadas sobre el empleo de sus revisores, y posibilitar así que la EFS revisada esté informada sobre el estado del procedimiento y pueda prever la fecha de entrega del informe final. Hay que tener en cuenta que los servicios de interpretación, traducción y entrega de los documentos, protocolos y hallazgos pueden alargar de forma considerable la duración de la misión. Además, el calendario permitirá que los pares puedan estimar de manera fiable los recursos que deberán aportar y llegar al acuerdo correspondiente. Conviene que en el calendario se incluya un tiempo razonable para poder cubrir cualquier imprevisto. Tanto la EFS revisora como la revisada tendrán que asegurar que tengan suficiente disponibilidad. Es posible ponerse de acuerdo sobre un período de preparación apropiado para que las EFS puedan incluir la revisión entre pares en su plan de trabajo.

Ejemplos de buenas prácticas:

- La revisión entre pares comenzará (mes, año), la duración prevista será de (duración).
- Las comprobaciones *in situ* se realizarán entre (mes, año) y (mes, año).
- El equipo revisor presentará a la EFS revisada un borrador del informe antes del (fecha).
- La EFS revisada presentará sus comentarios con anterioridad al (fecha).
- El informe final será presentado y entregado a la EFS revisada antes del (fecha).

Idioma

Los pares deberían ponerse de acuerdo sobre un idioma de trabajo.

Personal

El número, las funciones y el perfil necesario de los expertos pertenecientes al equipo revisor deben ser determinados de forma aproximada para facilitar así la decisión sobre la selección del personal y poder estimar mejor los costos probablemente generados. Para garantizar que la revisión se desarrolle en tiempo oportuno, es posible estipular que los pares utilicen, para toda la revisión y en la medida de lo posible, el personal inicialmente designado. Sin embargo, los pares también pueden ponerse de acuerdo sobre una regla especial que permita un cambio del personal cuando la EFS revisada lo solicite. En todo caso, es particularmente importante que el personal implicado preserve su independencia, imparcialidad, exactitud y objetividad, y que guarde el secreto respecto a todo el procedimiento.

A la hora de seleccionar a los miembros del equipo revisor, las EFS revisoras tendrán que evaluar hasta qué medida los participantes disponen de las capacidades y de los conocimientos necesarios para afrontar la revisión prevista. Le compete al jefe del equipo confirmar, antes de fijar la composición del personal, las habilidades requeridas, como por ejemplo los conocimientos de un idioma específico o en ámbito de la auditoría TI.

Si, según jefe del equipo, el personal previsto carece de los conocimientos específicos requeridos, puede resultar conveniente para él y para la EFS revisada recurrir a expertos externos para ciertas etapas del procedimiento.

Ejemplos de buenas prácticas:

- El equipo revisor estará integrado por los revisores de las EFS de (países). La EFS de (país) coordinará y dirigirá el equipo.
- El líder del equipo revisor es la EFS de (país). El equipo revisor estará integrado por (n^{o}) miembros provenientes de las EFS de (países).
- El equipo revisor demostrará que las personas que revisan los documentos de auditoría poseen la habilitación de seguridad de nivel (…).
- Los miembros del equipo revisor guardarán el secreto respecto a las cuestiones relacionadas con labor fiscalizadora.

Enfoque y objeto de la revisión

La revisión entre pares puede cubrir la labor fiscalizadora de la EFS y/o las funciones organizacionales en general, pero también puede estar limitada a sectores específicos (véase el capítulo 2: Definición). En este caso, conviene concretar los sectores excluidos de la revisión para garantizar que el equipo revisor actúe en el marco de los límites establecidos. Sectores no sometidos a la revisión pueden ser, por ejemplo, determinadas cuestiones sensibles desde el punto de vista político, documentos clasificados, y áreas cuyo examen por externos podría tener consecuencias imprevisibles o no deseadas.

Las EFS también pueden decidir unánimemente que los revisores dirijan su atención a determinados sectores, que, según la EFS revisada, merecen ser examinados o que, por otras razones, deberían ser analizados a fondo. A solicitud de la EFS revisada, la revisión puede ser extendida a sectores adicionales.

Una revisión entre pares puede abarcar los siguientes temas:

- la independía legal, real y financiera de la EFS;
- el personal (número, reclutamiento, capacitación y perfeccionamiento, tareas asignadas al personal y motivación);
- estructura organizativa y funcional;
- planificación y ejecución de las auditorías, rendición de informes sobre los resultados de auditoría, seguimiento;
- control de la calidad de las actividades fiscalizadoras;
- relaciones públicas, impacto de la labor fiscalizadora, reputación de la EFS;
- verificación del cumplimiento de las normas profesionales, internas y/o éticas vigentes.

Ejemplos de buenas prácticas:

- El enfoque principal de la revisión entre pares consiste en evaluar si, a través de sus auditorías de gestión, la EFS revisada proporciona informaciones independientes y objetivas sobre el empleo de los fondos públicos.
- El objetivo de la revisión entre pares es evaluar el trabajo realizado por la EFS a revisar en las siguientes áreas: (…).

Actas y otros documentos

Es apropiado especificar las modalidades de acceso de los revisores a la documentación de la EFS revisada.

Los revisores han de guardar el secreto respecto a la información que llegue a su conocimiento a lo largo de la revisión. En general, la EFS revisada solicita que se guarde secreto de los contenidos recogidos en las actas y en los demás documentos así como de las deliberaciones mantenidas. Siempre considerando las normas o las leyes particulares del país, las EFS también podrán decidir si desean publicar el informe final de forma entera o parcialmente en la página web de la INTOSAI o en otro sitio. La EFS revisada también puede decidir que no se publique ninguna parte del informe final, y que sólo esté previsto su uso interno por parte de la EFS revisada.

Ejemplos de buenas prácticas:

- Durante la revisión, la EFS revisada proporcionará al equipo revisor el apoyo técnico y administrativo necesario para conseguir el acceso a los actas, los documentos y a las

personas pertinentes.

- Los miembros del equipo revisor guardarán secreto de todas las observaciones y conclusiones hasta que los detalles relevantes hayan sido corroborados, aclarados con la EFS revisada y aprobados para su publicación.
- La EFS revisada pondrá a disposición unas oficinas suficientemente seguras para poder proteger la información y los datos recibidos.

Aspectos relativos al procedimiento

Para garantizar el buen desarrollo de la revisión entre pares, es posible establecer de antemano, en el memorándum, todos los detalles relacionados con el procedimiento. Se puede tratar de lo siguiente:

- Una revisión entre pares requiere que las EFS revisoras se familiaricen con los requisitos legales, presupuestarios o normativos que caracterizan las facultades de la EFS revisada.
- Es útil que la EFS revisada designe a grupos o a personas específicas para aclarar asuntos específicos.
- La decisión sobre si los miembros del equipo revisor estarán facultados a realizar entrevistas, y, en caso afirmativo, con quién, y si podrán revelar a terceros el objetivo de la revisión deberá ser incluida en el memorándum. Para que la revisión entre pares pueda ser llevada a cabo de manera abierta y transparente, es esencial el acceso libre y abierto al personal de la EFS revisada y a otros aspectos relevantes de la organización.
- Conviene establecer, por ejemplo, quiénes son los expertos externos a los que recurrirá la EFS y cómo se puede asegurar la confidencialidad. También es importante establecer quién sufragará los costos, y aclarar la cuestión si el asesoramiento se efectuará directamente entre las EFS revisadas y los expertos o a través de la EFS revisada como intermediario.
- Conviene definir los documentos que pueden ser llevados, para su comprobación, a la sede de las EFS revisoras, como por ejemplo documentos originales, copias, actas confidenciales. Es recomendable ponerse de acuerdo, de antemano, sobre las disposiciones aplicables para asegurar la seguridad de la comunicación entre los pares, particularmente sobre los documentos confidenciales que tienen que ser enviados por Internet tras la conclusión de la labor en el país de origen de la EFS revisada.
- Se recomienda que el memorándum contenga un procedimiento para la toma de decisiones.

Ejemplos de buenas prácticas:

- A solicitud del equipo revisor, la EFS revisada nombrará personas de contacto internas y externas, particularmente en el seno de los ministerios y del parlamento.
- Los documentos puestos a disposición por la EFS revisada serán estudiados tanto en su sede como en las sedes de las EFS revisoras.

Calendario para la comunicación y las deliberaciones

Los pares podrán ponerse de acuerdo sobre la manera de proceder, y discutir sobre los resultados preliminares y los primeros hallazgos obtenidos. En el memorándum se podrán concretar las fechas, los intervalos y las cuestiones que merecen ser tratadas así como las razones que pueden motivar dichas deliberaciones.

Ejemplo de buenas prácticas:

- Durante la revisión entre pares, el equipo revisor informará a la EFS revisada de manera adecuada y en intervalos oportunos sobre el estado actual del proyecto.

Documentación

Los pares deberían ponerse de acuerdo sobre la manera de documentar los hallazgos de la revisión. La documentación puede recoger lo siguiente: la estrategia global y el programa de la revisión, la totalidad de los documentos y de las pruebas, la fecha de remisión de las pruebas a la EFS revisada y su destino final. El memorándum también ha de fijar si los revisores deben guardar los datos sobre la revisión, especificando, en caso afirmativo, cuáles y por cuánto tiempo. También se puede establecer qué datos no deberán ser guardados por los revisores una vez concluida la revisión. Es recomendable evitar que los requisitos para la documentación sean demasiado exigentes, porque, de lo contrario, el procedimiento será complicado. La fiabilidad de los hallazgos debe ser la prioridad principal.

Ante el hecho de que los documentos solicitados por los pares están escritos en el idioma de la EFS revisada, resulta importante que el memorándum aclare las necesidades de traducción. Es conveniente que los pares se pongan de acuerdo sobre los documentos que deben ser traducidos, sobre la entidad encargada de traducir y sobre la financiación.

Ejemplo de buenas prácticas:

- La EFS revisada pondrá a disposición, de forma imprimada y/o electrónica, las traducciones de todos los documentos relevantes. El equipo revisor y la EFS revisada decidirán juntos sobre los documentos que necesitan ser traducidos.

Informe final

Los pares pueden considerar de antemano las características y el tamaño del informe final y ponerse de acuerdo sobre los detalles, por ejemplo si redactar un resumen del informe con los resultados esenciales, un informe detallado que contiene todos los resultados o, como alternativa, dos informes: una versión abreviada para el uso público y otra larga para fines internos.

Los pares también podrán establecer los procedimientos a aplicar para elaborar el informe final. A tal efecto, las EFS participantes pueden ponerse de acuerdo sobre los preparativos necesarios, formando, por ejemplo un equipo de redacción.

La decisión sobre el calendario para la implantación de las recomendaciones emitidas por el equipo revisor incumbirá a la EFS revisada. Los pares pueden llegar a un acuerdo que prevé dividir las recomendaciones en las que pueden ser realizadas a corto plazo (dentro de un año) y en aquellas realizables a largo plazo (dentro de tres años). Esta opción puede ser útil cuando el cumplimiento de una recomendación particular representa la condición previa para la implantación de otras recomendaciones.

El informe sobre la revisión entre pares será siempre propiedad de la EFS revisada. Si la EFS revisada prevé hacer disponible el informe a un público más amplio, esto podría repercutir en su elaboración, particularmente si hace falta explicar, para este fin, los conceptos y los términos técnicos específicos de la auditoría. Por este motivo, es recomendable aclarar, en el memorándum, las siguientes preguntas: ¿Quién será el destinatario del informe: sólo la EFS revisada? (se trata de la opción más frecuente); ¿quién emitirá el informe: la EFS que desarrolla el papel de jefe de equipo o todas las EFS participantes? Asimismo, es posible determinar quién, además de la EFS revisada, recibirá el informe, y en qué forma: ¿la página web interna de INTOSAI, la revista internacional de auditoría gubernamental, el parlamento de la EFS revisada, la ciudadanía? Esta decisión incumbe generalmente a la EFS revisada y debería ser tomada en la fase de preparación del memorándum.

Según el principio «experientia mutua omnibus prodest», la comunidad de la INTOSAI invita a las EFS a que pongan los informes a su disposición.

Ejemplos de buenas prácticas:

- El equipo revisor presentará el informe, apoyado en los objetivos fijados previamente, al dirigente de la EFS revisada. El informe contendrá las buenas prácticas y las recomendaciones de mejora.
- La EFS revisada podrá publicar el informe en la página web de la INTOSAI y remitirlo, a su propia iniciativa, a otras instituciones nacionales.
- La EFS revisada tiene previsto publicar el informe.
- El informe sobre la revisión entre pares será propiedad de la EFS revisada.
- Las EFS revisoras podrán utilizar, de acuerdo con la EFS revisada, el informe para el intercambio de información en el seno del Sub-Comité 3 del Comité de Creación de Capacidades o para fines internos.

Costos

Es recomendable que las EFS participantes se pongan de acuerdo sobre quién cubrirá los costos, probablemente muy altos, por la ejecución de la revisión, incluidos aquellos surgidos de la redacción del informe y de las traducciones. También es posible que cada EFS participante se haga cargo de sus propios costos o que una EFS reciba una cantidad fija por las actividades que ha desarrollado. Además, la revisión puede ser apoyada y financiada por una comunidad de donantes, siempre respectando el principio de independencia enunciado por la INTOSAI.

Antes de emprender una revisión, conviene que las EFS se pongan de acuerdo sobre las modalidades administrativas y el procedimiento de pago de los gastos causados por el desplazamiento y la estancia. Con respecto a la relación costo-eficiencia, es preferible que el equipo esté compuesto por personal directamente relacionado con la revisión e integrado por el número mínimo de funcionarios necesarios para asegurar el cumplimiento de la misión.

Ejemplos de buenas prácticas:

- La EFS revisada cubrirá todos los gastos de desplazamiento y de alojamiento en hoteles generados por la preparación y ejecución de la revisión. No se pagarán viáticos.
- La EFS revisada sufragará todos los costos razonables que se generarán por los desplazamientos de los miembros del equipo revisor realizados para efectuar las comprobaciones *in situ* necesarias. Las actividades *in situ* abarcarán una visita preparatoria para la EFS que dirige la revisión y una comprobación *in situ* para el equipo revisor. Serán considerados costos razonables aquellos generados por los pasajes aéreos de ida y vuelta en clase economy/business, el alojamiento en un hotel, viáticos acorde a las tarifas vigentes en el país de la EFS revisada así como el transporte local. El pago de los costos de viaje será autorizado por los funcionarios competentes en el seno de las EFS participantes.

Apoyo a la revisión entre pares

La EFS revisada puede apoyar la ejecución de la revisión en varias maneras, por ejemplo facilitando a los revisores los documentos pertinentes sobre las bases jurídicas y el entorno fiscalizador, realizando presentaciones introductorias con el fin de ayudarles a familiarizarse con la situación antes de que lleguen al país, poniendo a su disposición oficinas con teléfono y conexión informática y con las medidas de seguridad necesarias para proteger la información recibida, designando a personas de contacto en el seno de la EFS, y brindando su hospitalidad a los revisores. Estos detalles pueden ser recogidos en el memorándum.

Ejemplos de buenas prácticas:

- La EFS revisada pondrá a disposición del equipo revisor las oficinas y el equipamiento informático apropiado para el desarrollo de su labor.
- La EFS revisada designará a personas de contacto que apoyarán al equipo revisor en todas las cuestiones relacionadas con las oficinas, el equipamiento informático y los teléfonos móviles.
- La EFS pondrá a disposición del equipo revisor unas oficinas seguras y apropiadas para el cumplimiento de la misión.
- Se nombrará a una persona de contacto que asistirá al equipo a la hora de acceder a los documentos necesarios y de coordinar y organizar las entrevistas y otros asuntos logísticos.
- La EFS cooperará plenamente con las EFS revisoras en el ejercicio de la revisión, facilitando los documentos y las informaciones requeridas. Asimismo proporcionará a tiempo el acceso al personal competente y coordinará, cuando sea apropiado, las reuniones con otras personas.

5 Preparación y realización

Programación inicial

A la hora de emprender una revisión, los revisores previstos por parte de la EFS revisora deberían ser cuidadosamente seleccionados y preparados para emprender las tareas previstas. Es recomendable que los revisores reciban la información pertinente para que puedan familiarizarse con la autoridad legal, los organigramas, el entorno y los procedimientos más significativos aplicados en el seno de la EFS revisada. Cuando sea necesario, los revisores deberían adquirir los conocimientos básicos del idioma de trabajo utilizado por la EFS revisada. En general, puede ser de utilidad un glosario con los términos más importantes.

Antes de empezar con las comprobaciones *in situ*, conviene establecer un diálogo u otra forma de comunicación entre la dirección de la EFS revisada, las personas de contacto relevantes, la dirección de la EFS revisora y el equipo revisor. Además, la EFS revisada puede informar a toda la plantilla sobre el proyecto, lo que contribuirá a la buena acogida del equipo de revisión, e incluso puede dar lugar a contribuciones espontáneas y útiles por parte del personal que no está inscrito en la lista de entrevistas. Asimismo, la EFS revisada debería entrar en contacto con las partes interesadas para asegurar que estén disponibles si las EFS revisoras necesitaran entrevistarse con ellas.

Antes de las comprobaciones *in situ*, la EFS revisada tendrá la oportunidad de informar a su personal sobre el enfoque y el procedimiento de la revisión entre pares. De esta forma, se podría asegurar el desarrollo fluido y eficiente de la revisión.

Las EFS revisoras han de ponerse de acuerdo sobre el calendario y la conclusión de las comprobaciones *in situ*. Conviene que los pares deliberen y se pongan de acuerdo, en la fase de planificación, sobre el procedimiento a aplicar a la hora de decidir sobre la incorporación de los resultados en el informe final, definiendo y delimitando precisamente las funciones y las responsabilidades de los participantes. Las cuestiones a tratar son, entre otras, las responsabilidades por la supervisión de la labor realizada *in situ*, los procedimientos aplicables para asegurar la consistencia de las conclusiones y para llegar a los acuerdos pertinentes.

A la hora de programar la revisión entre pares, las EFS revisoras pueden considerar en su calendario la posibilidad de realizar, inmediatamente después de la revisión, una reunión para contrastar sus resultados y conclusiones y coordinar la estructura y el objeto a tratar en el informe de la revisión entre pares.

La programación debería apoyarse en lo establecido en el memorándum y puede ser realizada en

el seno de las EFS revisoras antes de emprender la labor *in situ*, dejando así tiempo para las fases de ejecución e información y reduciendo los costos.

Labor in situ

A la hora de empezar con la labor *in situ*, es recomendable que se reúnan de forma preparatoria, y apoyándose en los acuerdos ya adoptados, los funcionarios responsables de la EFS revisada y el equipo revisor. Conviene explicar y discutir, en la medida de lo necesario, los objetivos, los límites y el calendario de la revisión. Según demuestra la experiencia, conviene prestar atención particular a los siguientes aspectos:

- los costos generados no solamente por las traducciones sino también por los desplazamientos;
- el apoyo logístico prestado al equipo revisor;
- los destinatarios del informe final.

Asimismo, conviene establecer el mandato del equipo revisor, los términos de referencia y los procedimientos previstos para resolver posibles malentendidos o problemas imprevistos. Por último, es recomendable discutir por lo menos sobre aquellos detalles del memorándum que tienen que ser tomados en consideración por los revisores.

El documento *Lista de verificación: posibles cuestiones relacionadas con una revisión entre pares*, adjuntada a la presente guía, proporciona preguntas detalladas para determinadas áreas de la revisión entre pares. Cuando sea apropiado, las respuestas a las preguntas podrían apoyarse en una muestra de auditorías.

Si la revisión representa la base para la preparación de un plan de desarrollo estratégico, resultaría apropiado definir el punto de partida y los criterios de evaluación a aplicar y respetar el enfoque cada vez más común entre los donantes, o sea orientarse hacia las partes interesadas. Por este motivo, conviene subrayar que no hace falta tratar en la primera revisión entre pares todos los puntos que aparecen por ejemplo en la lista de verificación.

Por lo tanto, sería particularmente conveniente tener en cuenta, como base para el procedimiento de la revisión entre pares, la *Guía de la INTOSAI sobre la creación de capacidades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Así, se podría subrayar que la presente guía se basa en los mismos principios que los documentos de trabajo sobre la revisión entre pares.

6 Seguimiento y evaluación

Se sobreentiende que a la EFS revisada le incumbe decidir de manera autónoma si quiere implantar una recomendación o no. Es posible acordar que la EFS revisada responda de forma escrita a las observaciones y recomendaciones presentadas en el informe sobre la revisión entre pares. Un plan de actuación puede formar parte de la respuesta. Además, la EFS revisada puede solicitar al equipo revisor que verifique, tras un periodo acordado (por ejemplo, un año, según la prioridad concedida a la recomendación), la medida en la que se han implantado las recomendaciones. Después del seguimiento, el equipo revisor podrá presentar otro informe sobre la implantación de las recomendaciones. Si hubieran surgido problemas, el equipo podría volver a formular o modificar sus recomendaciones.

El intercambio sobre las cuestiones vinculadas al seguimiento entre la EFS revisada y la revisora puede ser de gran importancia para los pares, ya que, así, la EFS revisada puede recibir una opinión sobre si las recomendaciones han sido adecuadamente implantadas u obtiene sugerencias adicionales para lograr una implantación exitosa. La EFS revisora, por su parte, podrá verificar hasta qué medida sus esfuerzos han sido fructíferos. Conviene ponerse de acuerdo, de antemano, sobre todas las cuestiones relacionadas con el procedimiento, como por ejemplo sobre el enfoque del seguimiento, la logística, los costos, el calendario etc.

El Plan estratégico de la INTOSAI para 2005-2010 prevé que las disposiciones actualmente vigentes sobre las revisiones entre pares sean registradas y documentadas. La evaluación no sólo será interesante para las EFS individuales que participan en estos proyectos sino, en el caso de que los pares se decidan a transmitir a terceros las experiencias adquiridas, para todas las EFS que consideran participar en una revisión entre pares. Por este motivo, se anima a las EFS a evaluar las revisiones entre pares emprendidas para ayudar así a la INTOSAI a introducir las mejores prácticas en este campo. Dado que la decisión de realizar tales revisiones es, según la definición, voluntaria, se sobreentiende que la evaluación retrospectiva lo es también.

Conviene elegir el momento adecuado para la evaluación en función del enfoque de la revisión, de posibles recomendaciones a largo plazo y de otras circunstancias. En casos particulares, la evaluación puede ser realizada en varios pasos.

En la evaluación posterior se analizan y se recogen los objetivos fijados previamente así como su grado de consecución identificado a la hora de finalizar la revisión. Además, conviene identificar y registrar los impactos secundarios que, en principio, no se pretendían conseguir.
También se puede documentar cualquier resultado de la revisión. Esto es particularmente interesante para aquellas EFS que desean aprovechar, para su propia revisión entre pares, de las

experiencias ya existentes en el campo. De acuerdo con lo establecido en el memorándum de entendimiento, es conveniente que los resultados principales obtenidos a través de la evaluación sean puestos a disposición de los demás miembros de la INTOSAI en la página web interna de la Organización.

Anexo 1: Glosario de términos

Términos de la revisión entre pares	Definiciones
auditoría de regularidad	Comprende la certificación de las cuentas rendidas por las entidades obligadas a ello, que incluye el examen y la evaluación de los registros contables y la expresión de la opinión que merezcan los estados financieros; la certificación de la Cuenta General del Estado; la fiscalización de las operaciones y de los sistemas financieros así como la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; la fiscalización de los sistemas de control y de auditoría internos; la fiscalización de la probidad y corrección de las decisiones administrativas adoptadas en el seno de la entidad fiscalizada; y el informe acerca de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionada con ella y que las EFS consideren que debe ser puesta de manifiesto. Fuente: INTOSAI: Código de ética y normas de auditoría
auditoría interna	Los medios funcionales a través de los cuales los gerentes de una entidad reciben de fuentes internas la seguridad de que todos los procesos contables están operando de manera en la que puedan minimizar la probabilidad de la ocurrencia de un fraude, error o prácticas ineficientes o antieconómicas. Tiene muchas de las características de la auditoría externa, pero puede llevar a cabo las directivas provenientes de la gerencia a la que reporta. Fuente: INTOSAI GOV 9100: Guía para las normas de control interno del sector público
auditoría de gestión	Una auditoría de la economía, eficiencia y eficacia con que la entidad fiscalizada utiliza sus recursos para el desempeño de sus cometidos. Fuente: INTOSAI: Código de ética y normas de auditoría
bases jurídicas	Las bases jurídicas son las leyes, los reglamentos, decretos, directrices, circulares u otros documentos que tengan fuerza legal. Traducción de la fuente inglesa: Federación Internacional de Contadores: Evaluación del marco regulatorio y normativo http://ar.ifac.org/ComplianceAssessment/?MBID=SA1&Page[2]=Show#2

control de calidad	El control de calidad es un proceso mediante el cual una EFS busca garantizar que todas las fases de una auditoría (planificación, ejecución, informe y seguimiento) se lleven a cabo cumpliendo con las normas, prácticas y procedimientos de la EFS. Un sistema de control de calidad debería garantizar que las auditorías fueran oportunas, globales, adecuadamente documentadas, realizadas y revisadas por personal calificado. Fuente: http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/3200504s.pdf
garantía de calidad	La garantía de calidad es un proceso de evaluación centrado en el sistema de control de calidad. Es una revisión efectuada después de la auditoría, por personas independientes de la auditoría que se está realizando y que está bajo revisión. Necesariamente, la garantía de calidad incluye el examen de auditorías específicas. Sin embargo, el propósito de la revisión no es criticar auditorías específicas, más bien se trata de determinar los controles que se intentaron aplicar a esas auditorías, el modo de implementar esos controles, cualquier brecha en los controles y otras formas de mejorar el sistema de calidad de la auditoría. Fuente: http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/3200504s.pdf
independencia	Libertad de la EFS, en lo que a auditorías se refiere, para actuar conforme a su mandato de fiscalización sin sujeción a directrices o interferencias externas de ninguna clase. Fuente: INTOSAI: Código de ética y normas de auditoría
par	Los pares son funcionarios de confianza que, en su institución, desempeñan un alto rango y poseen experiencia, y cuyas recomendaciones revisten autoridad. Para proporcionar diferentes puntos de vista es útil que los pares provengan de EFS diferentes. Traducción de la fuente inglesa: Comité de Creación de Capacidades de INTOSAI: Guía para la creación de capacidades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores
partes interesadas	Las partes que son afectadas por la entidad, tales como los involucrados, las comunidades en las que la entidad opera, empleados, clientes y proveedores. Fuente: INTOSAI GOV 9100: Guía para las normas de control interno del sector público

revisión entre pares	Las evaluaciones a la par son revisiones sistemáticas destinadas a evaluar si una EFS cumple con las normas internacionales, y a formular propuestas de perfeccionamiento. Pueden contribuir a identificar áreas en las cuales es preciso crear o reforzar el potencial a futuro, así como a formular comentarios sobre una amplia gama de cuestiones vinculadas al buen funcionamiento de una EFS, incluyendo la planificación estratégica, la gestión de recursos humanos y las comunicaciones. Las revisiones entre pares son revisiones sistemáticas que consisten en evaluar la medida en la que la EFS alcance sus objetivos y cumpla con las normas que adoptó para alcanzarlos. Las revisiones entre pares pueden enfocar una cierta parte de las actividades desarrolladas por la EFS, como por ejemplo, sus auditorías de regularidad, o también abarcar un ámbito más amplio de las funciones, como la programación estratégica, la gestión de los recursos humanos, así como la comunicación interna y externa. Las revisiones pueden resultar útiles cuando se trata de identificar aquellas áreas que necesitan ser optimizadas. Traducción de la fuente inglesa: Documento de debate del tema n°1: http://www.incosai2004.hu/angol/doc/EN%20I%20D200715.pdf
revisión entre pares recíproca	Se denomina revisión entre pares recíproca un procedimiento mutuo en el que una EFS se somete a una revisión entre pares, para revisar, a su vez, a la EFS revisora. Fuente: Sub-Comité 3 de INTOSAI, Fomento de las mejores prácticas y garantía de la calidad a través de revisiones entre pares voluntarias
riesgo de auditoría	El riesgo de que el auditor confirme la fiabilidad de las cuentas cuando, en realidad, no son fiables; que el auditor confirme que las transacciones subyacentes son legales y regulares mientras, en realidad, no lo son; que confirme la buena gestión financiera cuando, en realidad, no es así. Conviene distinguir entre riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección. Fuente: Guía europea para la implantación de las normas de fiscalización de INTOSAI

Anexo 2: Cuestionario de *feedback*

1. Realización de la revisión entre pares

EFS revisada:

EFS revisora(s):

2. Enfoque de la revisión entre pares:

3. Fecha/calendario de la revisión:

4. ¿Se ha utilizado la guía para revisiones entre pares?

☐ sí En caso afirmativo, especifique, por favor, las experiencias positivas/negativas:

☐ no En caso negativo, ¿por qué?

5. ¿Se ha utilizado la lista de verificación sobre las posibles cuestiones relacionadas con las revisiones entre pares?

☐ sí En caso afirmativo, especifique, por favor, las lecciones aprendidas:

☐ no En caso negativo, ¿por qué?

6. ¿Recomienda usted alguna modificación de la guía y de la lista de verificación?

☐ sí ☐ no

En caso afirmativo, por favor, especifique:

7. ¿Pondrá usted a disposición de los comités de INTOSAI encargados de las revisiones entre pares los documentos pertinentes (por ejemplo, el acuerdo sobre la revisión entre pares/memorándum de entendimiento, el informe de la revisión)

☐ sí ☐ no

En caso negativo, ¿por qué?

Por favor, envíe el cuestionario completado y los demás documentos que estime convenientes a la EFS de Alemania (international@brh.bund.de). Le agradecemos mucho su colaboración.

INTOSAI GOV 9100

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Guía para las normas de control interno del sector público

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INTOSAI

INTOSAI

Guía para las normas de control interno del sector público

GUÍA PARA
LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO
DEL SECTOR PÚBLICO

Comité de normas de control interno

Fr. VANSTAPEL
Primer Presidente del Tribunal
de Cuentas de Bélgica

Regentschapsstraat 2
B-1000 BRUSELAS
BÉLGICA

Tel: ++32 (2) 551 81 11
Fax: ++32 (2) 551 86 22
E-mail: internalcontrol@ccrek.be

Guía para las normas de control interno del sector público

Secretariado general de INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-mail: intosai@rechnungshof.gv.at:
http://www.intosai.org

Contenido

Prefacio 2

Introducción 3

1 Control Interno 6
1.1 Definición 6
1.2 Limitaciones de la efectividad del control interno 12

2 Componentes del control interno 13
2.1 Entorno de control 18
2.2 Evaluación del riesgo 22
2.3 Actividades de control 29
2.3.1 Actividades de control de información tecnológica . . 34
2.4 Información y comunicación 39
2.5 Seguimiento 45

3 Roles y Responsabilidades 49

Anexo 1 Ejemplos 55
Anexo 2 Glosario 63

Guía para las normas de control interno del sector público

Prefacio

La Guía de INTOSAI de 1992 para las normas de control interno fue concebida como un documento vital que refleja la visión de que se deben promover las normas para el diseño, implantación y evaluación del control interno. Esta visión involucra un esfuerzo continuo por mantener esta guía actualizada.

En la 17 reunión INCOSAI (Seúl 2001) se reconoció la existencia de una fuerte necesidad de actualizar la guía de 1992 y se acordó que debía ser considerado para esta tarea el marco integrado para control interno del Committee on Sponsoring Organisations of the Treadway Commission's (COSO). Los esfuerzos de reuniones subsecuentes resultaron en recomendaciones adicionales cuyas directrices se dirigen a valores éticos y dan más información sobre los principios generales de las actividades de control relacionadas con el procesamiento de la información. La guía revisada toma en cuenta estas recomendaciones y debe facilitar la comprensión de nuevos conceptos relacionados con el control interno.

Esta guía revisada también debe ser considerada como un documento vital que deberá ser actualizada y perfeccionada suficientemente para involucrar el impacto de los nuevos avances, como el marco COSO Gestión de Riesgo de Empresa[1].

Esta actualización es el resultado del esfuerzo conjunto de los miembros del Comité de INTOSAI para las normas de control interno. La actualización ha sido coordinada por un grupo de trabajo conformado por los miembros del comité y por los representantes de las instituciones fiscalizadoras

[1] Coso, Enterprise Risk Management Integrated Framework, www.coso.org, 2004.

superiores de Bolivia, Francia, Hungría, Lituania, Holanda, Rumania, Gran Bretaña, Estados Unidos y Bélgica.

Un plan de acción para la actualización de la Guía fue entregado para su aprobación por el directorio actual en la 50° versión de su reunión (Viena, octubre 2002). El directorio actual fue informado del progreso de este trabajo en la reunión 51° (Budapest, octubre 2003). El borrador fue discutido y aceptado en general por la reunión del comité en Bruselas en febrero del 2004. Después de la reunión del comité el mencionado borrador fue enviado a todos los miembros de la INTOSAI para su comentario final.

Los comentarios recibidos fueron analizados y se han aportado los cambios estimados necesarios.

Quisiera agradecer a todos los miembros del Comité de INTOSAI para las normas de control interno sus esfuerzos y su cooperación para realizar este proyecto. Se agredezca especialmente a los miembros del grupo de trabajo.

La Guía para las normas de control interno del sector público será sometida a la aprobación del XVIII INCOSAI a Budapest 2004.

Franki VANSTAPEL
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Bélgica
Presidente del Comité de INTOSAI para las normas de control interno.

Introducción

En 2001 la INCOSAI decidió actualizar la guía de la INTOSAI de 1992 sobre las Normas de Control Interno para tomar en cuenta todos los avances significativos y recientes en control interno y para incorporar conceptualmente en el documento de la INTOSAI al Informe COSO titulado Control Interno – marco integrado en el documento de la INTOSAI.

Implementando el modelo COSO a las directrices, el comité no sólo busca actualizar el concepto de control interno, sino que trata de contribuir a la comprensión común del control interno en las EFS. Queda claro que este documento toma en cuenta las características del sector público. Esto motivó al comité a considerar algunos cambios y temas adicionales.

Comparado con la definición del informe COSO y con la guía de 1992, el aspecto ético de las operaciones ha sido adicionado. Su inclusión en los objetivos del control interno está justificada, al igual que la importancia de la conducta ética y la prevención y detección del fraude y la corrupción en el sector público que han tenido mayor énfasis desde los 90[2]. Las expectativas generales son que los servidores públicos deben servir los intereses públicos con cuidado y administrar los recursos públicos apropiadamente. Los ciudadanos deben recibir tratamiento imparcial sobre la base de la legalidad y la justicia. Por lo tanto la ética pública es un prerequisito y un soporte para la confianza pública y una clave para el buen gobierno.

Dado que los recursos en el sector público generalmente involucran dinero público y su utilización en el interés público generalmente requiere un cuidado especial, la importancia de la salvaguarda de los recursos en el sector público necesita ser fortalecida.

Además, la contabilidad del presupuesto sobre la base del efectivo sigue siendo una práctica común en el sector público pero no provee la suficiente seguridad relacionada con la adquisición, uso y disposición de los recursos. Como resultado, muchas organizaciones del sector público no siempre tienen un inventario de sus bienes, lo cual las hace más vulnerables. Por lo tanto, la salvaguarda de los recursos ha sido juzgada como un objetivo importante del control interno.

---

[2] XVI INCOSAI, Montevideo, Uruguay, 1998.

Así como el control interno en 1992 no estaba limitado a la visión tradicional del control administrativo financiero e incluía un concepto más amplio del control de la administración, este documento también resalta la importancia de la información no financiera.

Dado el extensivo uso de los sistemas de información en todas las organizaciones públicas, los controles de la tecnología de la información (TI) han ido logrando cada vez mayor importancia, lo que justifica un párrafo separado en esta guía. Los controles de la tecnología de la información se relacionan con cada uno de los componentes del proceso de control interno de la entidad incluyendo al entorno de control, la evaluación del riesgo, las actividades de control, la información y comunicación, al igual que el seguimiento. De cualquier modo, para propósitos de presentación, éstos se discuten en el capítulo "actividades de control".

El objetivo del comité es desarrollar directrices para establecer y mantener una control interno efectivo en el sector público. La administración gubernamental es por lo tanto un importante destinatario de esta guía. La administración gubernamental puede utilizar esta guía como base para la implantación y la ejecución del control interno en sus organizaciones.

Dado que la evaluación del control interno está generalmente aceptada como una norma de campo en la auditoría pública[3], los auditores pueden usar las directrices como una herramienta de auditoría. La guía para las Normas de Control Interno que comprenden el modelo COSO puede por lo tanto ser utilizada tanto por la administración gubernamental[4] como ejemplo de un marco sólido de control interno para las organizaciones, y por los auditores como herramienta para alcanzar el control interno. De cualquier modo, estas directrices no tienen la intención de sustituir a las Normas de Auditoría del INTOSAI o cualquier otra norma relevante de auditoría.

Este documento define un marco recomendado para el control interno en el sector público y presenta una base para que el control interno pueda ser evaluado. El anticipo puede ser aplicado a todos los aspectos operacionales de una organización. De todas maneras, no intenta limitar o

[3] Normas de Fiscalización de INTOSAI.

[4] Personal operativo que no está específicamente mencionado como grupo clave. Pese a que son afectados por el control interno y toman acciones que juegan un papel importante dentro del control, ellos, a diferencia de la gerencia, no son los últimos responsables por todas las actividades de la organización relacionadas con el sistema de control interno. El capítulo 3 de esta guía describe roles y responsabilidades individuales.

interferir el trabajo de las autoridades relacionadas con el desarrollo de la legislación, de quiénes hacen las reglas o de quiénes tienen la potestad de establecer políticas en una organización.

El control interno en las organizaciones del sector público debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de estas organizaciones, es decir su enfoque para lograr objetivos sociales o políticos; la utilización de los fondos públicos; la importancia del ciclo presupuestario; la complejidad de su funcionamiento (esto llama a hacer un balance entre los valores tradicionales como la legalidad, integridad y transparencia, y los modernos valores gerenciales como eficiencia y eficacia) y el gran espectro correspondiente de su responsabilidad pública.

En conclusión, debe quedar claramente establecido que este documento incluye directrices para las normas. La guía no provee políticas detalladas, procedimientos o prácticas para implementar el control interno, sino que dan un amplio marco dentro del cual las entidades pueden desarrollar controles detallados. El comité obviamente no está en la posición de fortalecer las normas.

¿Cómo se ha estructurado este documento?

En el primer capítulo, se define el concepto de control interno y se define su alcance. También se establecen las limitaciones del control interno. En el segundo capítulo, los componentes del control interno son presentados y discutidos. El documento termina con un tercer capítulo de roles y responsabilidades.

En cada sección, los principios más importantes son presentados resumidamente en un cuadro azulado. Informes más detallados siguen. También se hace referencia a ejemplos concretos, que pueden encontrarse en los anexos. Además, al final del documento hay un glosario que contiene los términos técnicos más importantes.

1 Control Interno

1.1 Definición

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones
- Cumplimiento de las obligaciones de respondabilidad
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables
- Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.

El control interno es un proceso integral dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización. La gerencia y el personal de todo nivel tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable del logro de la misión de la institución y de los objetivos generales.

Un proceso integral

El control interno no es un hecho o circunstancia, sino una serie de acciones que están relacionadas con las actividades de la entidad. Estas acciones se dan en todas las operaciones de la entidad continuamente. Estas acciones son inherentes a la manera en la que la gerencia administra la organización. El control interno por lo tanto es diferente a la perspectiva que tienen algunos de él, quienes lo ven como un hecho adicionado a las actividades de la entidad, o como una obligación. El control interno debe ser incorporado a las actividades de la entidad y es más efectivo cuando se lo construye dentro de la estructura organizativa de la entidad y es parte integral de la esencia de la organización.

El control interno debe ser diseñado desde adentro, no por encima de las actividades. Al diseñar el control interno desde adentro, éste se vuelve

parte integrada de los procesos de planificación, ejecución y seguimiento de la gerencia.

Además su concepción desde adentro tiene importantes implicaciones desde la perspectiva del costo, añadir procedimientos de control que están separados de los procedimientos existentes aumenta los costos. Enfocándose en las operaciones existentes y en su contribución al control interno efectivo e integrando los diferentes controles en las actividades operativas básicas, la organización puede evitar procedimientos y costos innecesarios.

Efectuado por la gerencia y el resto del personal

La gente es la que realiza el trabajo de control interno. Éste se logra por los individuos dentro de una organización, con lo que ellos hacen y dicen. Consecuentemente el control interno es ejecutado por la gente. La gente debe conocer su rol, sus responsabilidades, y los límites de autoridad. Dada la importancia de este concepto, un capítulo completo (3) está dedicado a él.

La gente de una organización incluye a la gerencia y al resto del personal. Pese a que el primer objetivo de la gerencia es la supervisión, también establece los objetivos de la entidad, y tiene la responsabilidad del conjunto del sistema de control interno. Dado que el control interno provee los mecanismos necesarios para ayudar a comprender el riesgo en el contexto de los objetivos de la entidad, la gerencia debe implementar actividades de control, realizar su seguimiento y evaluarlas. La implantación de estas actividades requiere de mucha iniciativa de la gerencia y comunicación intensiva entre la gerencia y el personal. Por lo tanto, el control interno es una herramienta utilizada por la gerencia y directamente relacionada con los objetivos de la entidad como tal, la misma gerencia es un elemento importante del control interno. De todas maneras, todo el personal en la organización juega un papel importante en llevarlo a cabo.

Del mismo modo, el control interno es efectuado por la naturaleza humana. La guía reconoce que la gente no siempre comprende, comunica y actúa consistentemente. Cada individuo lleva a su lugar de trabajo una historia única y sus propias habilidades técnicas, teniendo así diferentes necesidades y prioridades. Estas realidades afectan, y son afectadas, por el control interno.

En consecución de la misión de la Institución

Cualquier organización está en primer lugar preocupada por la consecución de su misión. Las instituciones existen para un fin – el sector público se encuentra generalmente preocupado con la prestación de un servicio y por unos resultados beneficiosos para el interés público.

Dar respuesta a los riesgos

Cualquiera que sea la misión, su consecución se enfrentará a toda clase de riesgos. La tarea de la gerencia es identificar y dar respuesta a estos riesgos cara a maximizar la posibilidad de alcanzar la consecución de la misión. El control interno puede ayudar a enfrentarse a estos riesgos, sin embargo sólo puede proporcionar una garantía razonable sobre el logro de la misión y de los objetivos generales.

Provee seguridad razonable

No importa cuan bien diseñado y ejecutado esté, el control interno no puede dar a la gerencia seguridad completa en relación al logro de los objetivos generales. En su lugar, las directrices dicen que se puede esperar un nivel "razonable" de seguridad.

La seguridad razonable equivale a un nivel satisfactorio de confianza bajo ciertas consideraciones dadas de costo, beneficio y riesgo. Determinar cuanta seguridad es razonable requiere de juicio. Al ejercitar la capacidad de juicio, los ejecutivos deben identificar los riesgos inherentes de operaciones y los niveles aceptables de riesgo bajo diversas circunstancias, además de fijar el riesgo tanto cuantitativa como cualitativamente.

La seguridad razonable refleja la noción sobre la incertidumbre y riesgos futuros, mismos que nadie puede predecir con total certeza. Además existen factores que están fuera de control o de la influencia de la organización y pueden afectar la habilidad para lograr los objetivos. Las limitaciones también son resultado de las siguientes realidades: el juicio humano al tomar las decisiones puede ser erróneo; las crisis pueden darse por pequeños errores; los controles pueden ser eludidos si dos o

más miembros así lo deciden, o la gerencia puede eludir el sistema de control interno. Además, los compromisos en el sistema de control interno reflejan el hecho de que los controles tienen un costo. Estas limitaciones hacen que la gerencia no pueda tener seguridad absoluta de que los objetivos sean alcanzados.

La seguridad razonable reconoce que el costo del control interno no debe exceder los beneficios que de él deriven. Las decisiones sobre la respuesta al riesgo y la implantación de controles necesitan considerar los costos y los beneficios relativos. El costo se refiere a la medida financiera de recursos consumidos para lograr un propósito específico y a la medida económica de una oportunidad perdida, como ser el retraso en las operaciones, una disminución en los niveles de servicio o productividad, o el bajo nivel moral de los empleados. Un beneficio es medido por el grado en el que el riesgo de no alcanzar un objetivo determinado es eliminado. Los ejemplos incluyen un incremento en la probabilidad de detectar el fraude, desperdicio, abuso, o error, previniendo una actividad inapropiada, o aumentando el cumplimiento de las regulaciones.

El diseño de los controles internos que son benéficos respecto de sus costos al reducir el riesgo hasta un nivel aceptable, requiere que los gerentes entiendan claramente el conjunto de los objetivos a ser alcanzados. Si esto no es así, los gerentes gubernamentales pueden diseñar sistemas con excesivos controles en un área operativa que pueden afectar negativamente otras operaciones. Por ejemplo, los empleados pueden tratar de evadir los procedimientos, las operaciones ineficientes pueden causar retrasos, el exceso de procedimientos puede anquilosar la creatividad de los empleados o la capacidad de solucionar problemas y perjudicar la calidad de los servicios que se presta a los beneficiarios. Por ello, los beneficios derivados de los excesivos controles en un área pueden ser anulados por el incremento de costos en otras actividades.

Sin embargo, también se deben hacer consideraciones cuantitativas, puede por ejemplo ser importante el tener los controles adecuados sobre las transacciones en unidades monetarias de alto o bajo riesgo, tales como los salarios, viajes y gastos de representación. Los costes de los controles correspondientes pueden parecer excesivos en relación a las cantidades de dinero que se manejan en el conjunto de los gastos gubernamentales, pero pueden ser críticos a la hora de la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y su administración.

Logro de objetivos

El control interno está dirigido hacia el logro de una serie de objetivos generales, objetivos separados pero al mismo tiempo integrados. Estos objetivos generales están implantados a través de numerosos sub-objetivos específicos, funciones, procesos y actividades.

Los objetivos generales son:

- Ejecutar las operaciones de manera ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva

Las operaciones de una entidad deben ser ordenadas, éticas, económicas, eficientes y efectivas. Tienen que ser consistentes con la misión de la organización.

Ordenadamente significa que las operaciones están bien organizadas, es decir, metódicamente.

La ética se refiere a los principios morales. La importancia de la conducta ética y la prevención y detección de fraude y corrupción en el sector público ha tenido más énfasis desde los noventa. Generalmente se espera que los servidores públicos deban servir a los intereses públicos con justicia y que administren adecuadamente los recursos públicos. Los ciudadanos deberán recibir tratamiento imparcial basado en la legalidad y la justicia. Por tal motivo la ética pública es un prerrequisito y un soporte para los dineros públicos y una clave para su buen gobierno.

Tratamiento económico sin desperdicio ni extravagancia. Significa utilizar una correcta cantidad de recursos, de la calidad correcta, entregada en el lugar y el momento precisos al costo mas bajo.

La eficiencia se refiere a los recursos utilizados para lograr los objetivos. Significa poner el mínimo de recursos para lograr una cantidad y calidad de resultados, o lograr los máximos resultados con una determinada calidad y cantidad de recursos.

La eficacia se refiere al logro de los objetivos o al grado en el que los resultados de una actividad cumplen con el objetivo o los efectos previstos de dicha actividad.

• Satisfacer las obligaciones de respondabilidad

Respondabilidad es el proceso en el que las organizaciones públicas y los individuos que las integran se hacen responsables por sus decisiones y acciones, incluyendo su salvaguarda de recursos públicos, imparcialidad, y todos los aspectos de su desempeño.

El proceso se ejecuta desarrollando, manteniendo, y facilitando información financiera y no financiera de confianza e importancia, y a través de la presentación de esta información en informes hechos oportunamente destinados a interesados internos y externos.

La información no financiera puede estar relacionada con la economía, eficiencia y eficacia de las políticas y operaciones (información sobre la actuación), y el control interno y su efectividad.

• Cumplir con las leyes y regulaciones

Las organizaciones requieren el cumplimiento de muchas leyes y regulaciones. En las organizaciones públicas las leyes y regulaciones ordenan la obtención y gasto del dinero público y la manera de operar. Los ejemplos incluyen la ley de presupuesto, tratados internacionales, leyes sobre la correcta administración, ley de contabilidad, ley de derechos civiles y protección del medio ambiente, regulaciones sobre los ingresos por impuestos y acciones que evitan el fraude y corrupción.

• Salvaguarda de recursos contra pérdida por desperdicio, abuso, mala administración, errores, fraude e irregularidades.

Si bien el cuarto objetivo puede ser visto como una subcategoría del primero (operaciones ordenadas, éticas, económicas, eficientes y efectivas), la importancia de la salvaguarda de los recursos del sector público necesita ser fortalecida. Esto se debe a que los recursos en el sector público generalmente involucran dinero público y su utilización en el interés público generalmente requiere cuidado especial. Además, la contabilidad del presupuesto en base de efectivo, práctica que sigue siendo muy común en el sector público, no provee suficiente seguridad relacionada con la adquisición, utilización y disposición de los recursos. Como resultado, las organizaciones en el sector público no siempre tienen registros de sus activos, lo que las hace más vulnerables. Por tal motivo, se debe adoptar controles en cada una de las actividades relacionadas con la administración de los recursos de la entidad, desde la adquisición hasta la disposición.

Otros recursos tales como la información, fuentes de documentación y archivos de contabilidad también están en peligro de ser robados, mal utilizados o destruidos. La salvaguarda de ciertos recursos y archivos se ha vuelto cada vez más importante desde la llegada de los sistemas de computación. La información sensible almacenada en medios de computación puede ser destruida o copiada, distribuida y mal usada, si no se tiene el suficiente cuidado como para protegerla.

1.2 Limitaciones de la efectividad del control interno[5]

El control interno no puede por sí mismo asegurar el logro de los objetivos generales definidos anteriormente.

Un sistema de control interno efectivo, sin importar cuan bien concebido y administrado pueda ser, puede dar sólo una seguridad razonable –no así absoluta– a la gerencia sobre el logro de los objetivos de la entidad o sobre su supervivencia. Puede dar información gerencial sobre los progresos de la entidad, o la ausencia de los mismos, hacia el logro de los objetivos. Pero el control interno no puede cambiar una gerencia inherentemente mala por una buena. Es más, los cambios en las políticas o programas gubernamentales, las condiciones demográficas o económicas están típicamente fuera del control de la gerencia.

Un efectivo sistema de control interno reduce la probabilidad de no alcanzar los objetivos. De cualquier manera, siempre habrá riesgo de que el control interno sea diseñado de manera deficiente o falle en operar como se espera.

Dado que el control interno depende del factor humano, es sujeto a las debilidades en el diseño, errores de juicio o interpretación, mala comprensión, descuido, fatiga, distracción, colusión, abuso o excesos.

Otro factor limitante es que el diseño del sistema de control interno se enfrente a la disminución de recursos. Los beneficios de los controles deben ser considerados consecuentemente en relación a su costo. Mantener un sistema de control interno que elimine el riesgo de pérdida no es realista y probablemente costaría mas que los beneficios derivados. Al determinar si un control particular debe o no ser diseñado, la probabilidad de que exista un riesgo y el efecto potencial de éste en la entidad deben ser considerados junto con los costos relacionados a la implantación del nuevo control.

Los cambios organizacionales y la actitud gerencial tienen un profundo impacto en la eficacia del control interno y el sistema en el que opera el

[5] Las limitaciones en la efectividad del control interno tienen que ser establecidas para evitar expectativas exageradas debido a la mala comprensión de su alcance.

personal. Por ello, la gerencia necesita revisar y actualizar los controles continuamente, comunicar los cambios al personal, y dar el ejemplo con la adhesión a estos controles.

2 Componentes del control interno

El control interno comprende cinco componentes interrelacionados:

- Entorno de control
- Evaluación del riesgo
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Seguimiento

El control interno está diseñado para proveer seguridad razonable de que los objetivos generales de la entidad están siendo alcanzados. Por ello la existencia de objetivos claros son un prerrequisito para un proceso efectivo de control interno.

El entorno de control es la base para el sistema de control interno en su conjunto. Da la disciplina y la estructura además de un clima que influye en la calidad del control interno en su conjunto. Tiene una influencia general en la manera en la que se establecen las estrategias y objetivos y en la manera en que las actividades de control son diseñadas.

Habiendo establecido objetivos claros y un entorno de control efectivo, una evaluación de los riesgos que enfrenta la entidad en la búsqueda de lograr su misión y sus objetivos determina una base para desarrollar una apropiada respuesta al riesgo.

La mejor manera de mitigar el riesgo es a través de actividades de control interno. Las actividades de control pueden ser preventivas y/o detectivas. Las acciones correctivas son necesarias para complementar las actividades de control interno con la intención de lograr los objetivos. Las actividades de control y las acciones correctivas deben proveer valor por dinero. Su costo no debe exceder el beneficio que de ellas resulte (costo efectividad).

Información y comunicación efectivas son vitales para que una entidad conduzca y controle sus operaciones. La gerencia de una entidad

requiere comunicación relevante, confiable, correcta y oportuna relacionada con los eventos internos, así como con los externos. Además, la información es necesaria en toda la entidad para que ésta logre sus objetivos.

Finalmente, dado que el control interno es una actividad dinámica que tiene que ser adaptada continuamente según los cambios y riesgos que la entidad tenga que enfrentar, el seguimiento del sistema de control interno es necesario para procurar a asegurar que el control interno esté a tono con los objetivos, el entorno, los recursos y el riesgo.

Estos componentes definen un enfoque recomendable para el control interno en el gobierno y dan las bases sobre las cuales se puede evaluar el control interno. Estos componentes aplican a todos los aspectos de las operaciones de una organización.

Esta guía provee un marco general. Cuando sea implementada, la gerencia será responsable de desarrollar las políticas más detalladas y las prácticas y procedimientos para satisfacer las operaciones de su organización, para asegurar que éstas sean hechas como parte integral de esas operaciones.

Relación entre objetivos y componentes

Existe una relación directa entre los objetivos que representan lo que una entidad está tratando de conseguir y los componentes del control interno que representan cómo se pueden alcanzar esos objetivos. Esta relación está representada en una matriz tridimensional que tiene la forma de un cubo.

Los cuatro objetivos – respondabilidad (e información), cumplimiento (con las leyes y regulaciones), operaciones (ordenadas, éticas, económicas eficientes y efectivas) y salvaguarda de recursos, están representados por las columnas verticales, los cinco componentes están representados por las filas horizontales y la organización o entidad y sus departamentos están representados por la tercera dimensión de la matriz.

Cada fila de los componentes "hace un corte transversal" y aplica a cada uno de los cuatro objetivos. Por ejemplo, la información financiera y no financiera generada de fuentes internas y externas, que pertenece al componente de información y comunicación, son necesarias para manejar las operaciones, emitir informes y cumplir con los propósitos de respondabilidad y para cumplir con las leyes aplicables.

Del mismo modo, si vemos los objetivos, cada uno de los cinco componentes es relevante a cada objetivo. Tomando un objetivo, como la eficiencia y eficacia de las operaciones, queda claro que cada uno de los componentes es aplicable e importante para su logro.

El control interno no sólo es relevante para toda la entidad, sino para sus unidades individuales. Esta relación está representada por la tercera dimensión, misma que representa organizaciones, áreas y unidades. Por ello uno puede enfocarse hacia cualquiera de las celdas de la matriz.

Mientras el marco del control interno es relevante y aplicable a todas las organizaciones, la manera en la que la gerencia lo aplica variará ampliamente de acuerdo con la naturaleza de la entidad, y depende de cierto número de factores específicos. Estos factores incluyen la estructura organizacional, el perfil del riesgo, el ambiente operativo, el tamaño, la complejidad, las actividades y grado de regulación, entre otros. Considerando la situación específica de cada entidad, la gerencia deberá formular una serie de alternativas relacionadas con la complejidad de los procesos y las metodologías desplegadas para aplicar los componentes del marco del control interno.

A continuación, cada uno de los componentes antes mencionados está presentado de manera concisa con comentarios adicionales.

2.1 Entorno de control

El entorno de control establece el tono de una organización, teniendo influencia en la conciencia que tenga el personal sobre el control. Es el fundamento para todos los componentes de control interno, dando disciplina y estructura.

Los elementos del entorno de control son:

(1) La integridad personal y profesional y los valores éticos de la gerencia y el resto del personal, incluyendo una actitud de apoyo hacia el control interno todo el tiempo a través de la organización;

(2) Competencia;

(3) El "tono de los superiores" (es decir la filosofía de la dirección y el estilo gerencial);

(4) Estructura organizacional;

(5) Políticas y prácticas de recursos humanos.

Integridad personal y profesional, y valores éticos de la gerencia y del personal

La integridad personal y profesional y los valores éticos de la gerencia y del personal determinan sus preferencias y sus juicios de valor, mismos que se traducen en las normas de conducta. Deben observar una actitud de apoyo hacia el control interno todo el tiempo en la organización.

Cada persona involucrada con la organización – entre los gerentes y los empleados – tiene que mantener y demostrar integridad personal y

profesional y valores éticos, y tiene que cumplir todo el tiempo con los códigos de conducta aplicables. Esto podría incluir la declaración de intereses financieros personales, cargos externos o regalos (por ejemplo ser electos como oficiales o servidores públicos de mayor rango), y reportar conflictos de intereses.

Además, las entidades públicas tienen que mantener y demostrar integridad y valores éticos y tienen que hacerlos visibles al público en su misión y valores centrales. Además, sus operaciones tienen que ser éticas, ordenadas, económicas, eficientes y efectivas. Tienen que ser consistentes con la misión.

Competencia

La competencia incluye el nivel de conocimiento y habilidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ordenada, ética, económica, eficaz y eficiente, al igual que un buen entendimiento de las responsabilidades individuales relacionadas con el control interno.

La gerencia y los empleados deben mantener un nivel de competencia que les permita comprender la importancia del desarrollo, implantación y mantenimiento de un buen control interno y practicar sus deberes para poder alcanzar los objetivos generales de control interno y la misión de la entidad. Cada uno en la organización está involucrado con el control interno con sus responsabilidades propias y específicas.

La gerencia y su personal deben, por lo tanto, mantener y demostrar un nivel de habilidades necesarias para ayudar a asegurar un desempeño efectivo y eficiente; y una suficiente comprensión del control interno, para efectivamente descargar sus responsabilidades.

La capacitación, por ejemplo, puede aumentar la conciencia de los servidores públicos sobre temas de control interno y ética, y ayudar a desarrollar las capacidades del servidor público para manejar dilemas éticos.

El tono de los superiores

El “tono de los superiores” (es decir la filosofía de la dirección y su estilo gerencial) refleja:

- Una actitud de apoyo permanente hacia el control interno, la independencia, la competencia y de liderazgo con el ejemplo.
- Un código de conducta establecido por la gerencia y evaluación del asesoramiento y del desempeño que apoyen los objetivos de control interno y, en particular, de las operaciones de signo ético.

La actitud establecida por la alta gerencia está reflejada en todos los aspectos de las acciones de la gerencia. La entrega, el involucramiento y el apoyo de los directores establecen "el tono de los superiores" que debe generar una actitud positiva y son cruciales para mantener una actitud de apoyo positiva hacia el control interno de una organización.

Si la alta gerencia cree que el control interno es importante, los demás miembros de la organización sentirán esta actitud y responderán observando concientemente los controles establecidos. Por ejemplo, la creación de una unidad de control interno como parte del sistema de control interno es un signo importante por parte de la gerencia de que el control interno es importante.

Por otra parte, si los miembros de la organización sienten que el control interno no es una preocupación importante para la alta gerencia y se le da la atención a medias en vez de otorgarle un soporte profundo, es casi seguro que los objetivos de control de la gerencia no sean efectivamente alcanzados.

Consecuentemente, la demostración y la insistencia en una conducta ética por parte de los ejecutivos es de vital importancia para el objetivo de control interno y en particular para el objetivo de "operaciones éticas". Al llevar a cabo este papel, la gerencia pondrá buen ejemplo a través de sus propias acciones y su conducta deberá reflejar lo que es adecuado y lo que no es aceptable. En particular, las políticas gerenciales, los procedimientos y prácticas deben promover la conducta ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz.

La integridad de la gerencia y de su personal es, de cualquier modo, influenciada por muchos elementos. Por tal motivo, se deberá recordar al personal periódicamente sus obligaciones bajo un código operativo de conducta emitido por la alta gerencia. Las evaluaciones de asesoría y desempeño también son importantes. Las evaluaciones de desempeño deben estar basadas en una evaluación de muchos factores críticos, incluyendo el papel del empleado que efectua el control interno.

Estructura organizacional

La estructura organizacional de una entidad provee:

- Asignación de autoridad y respondabilidad;
- Delegación de autoridad y respondabilidad
- Líneas apropiadas de rendición de cuentas.

La estructura organizacional define las áreas claves de la entidad respecto de la autoridad y responsabilidad. La delegación de autoridad y la responsabilidad se relacionan con la manera en la que la autoridad y la responsabilidad son delegadas a través de la entidad. Puede no haber asignación de autoridad o una responsabilidad que no sea reportada. Por tal motivo, deben ser definidas líneas apropiadas de rendición de cuentas. En circunstancias excepcionales, otras líneas de rendición de cuentas tienen que ser posibles además de las normales, como en aquellos casos en que la gerencia está involucrada en irregularidades.

La estructura organizacional puede incluir una unidad de control interno que debe ser independiente de la gerencia y que informará directamente a la autoridad de máximo nivel dentro de la organización.

La estructura organizacional también es tratada en el capítulo 3 de roles y responsabilidades.

Políticas y prácticas de recursos humanos

Las políticas y prácticas de los recursos humanos incluyen contratación, orientación, capacitación (formal y en el sitio de trabajo), así como educación, asesoramiento y evaluación, consultoría, promoción, compensación y acciones correctivas.

El personal es un aspecto importante del control interno. Personal competente y confiable es necesario para un control efectivo. Por lo tanto, los métodos a través de los cuales se contrata a la gente, se hacen las evaluaciones, la capacitación, la promoción y la remuneración son una parte importante del entorno de control. Las decisiones de contratación deben por lo tanto contar con la seguridad de que los individuos tengan la integridad, la educación y la experiencia necesarias para llevar a cabo sus tareas y de que se provea la capacitación formal, en el trabajo y sobre la ética. Los ejecutivos y los empleados que tengan una buena

comprensión del control interno y que tengan las intenciones de asumir responsabilidades, son vitales para un control interno efectivo.

La administración de los recursos humanos también tiene un papel esencial en promover un ambiente ético desarrollando el profesionalismo y fortaleciendo la transparencia en las prácticas diarias. Esto se hace visible en los procesos de reclutamiento, evaluación, y promoción, mismos que deben estar basados en méritos. Asegurarse de una apertura en los procesos de selección publicando tanto las reglas de reclutamiento y los cargos vacantes también ayuda a tener una administración ética de los recursos humanos.

Ejemplos

El lector se referirá a los anexos para ejemplos integrados en cada uno de los objetivos y los componentes del control interno.

2.2 Evaluación del riesgo

La evaluación de riesgo es el proceso de identificación y análisis de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos de la entidad y para determinar una respuesta apropiada

Implica:

(1) Identificación del riesgo:
- Relacionado con los objetivos de la entidad;
- Comprensión
- Incluye riesgos debidos a factores externos e internos, tanto a nivel de la entidad como de sus actividades;

(2) Valoración del riesgo
- Estimación de la importancia del riesgo
- Valoración de la probabilidad de que el riesgo ocurra

(3) Evaluación de la tolerancia al riesgo de la organización;

(4) Desarrollo de respuestas:
- Cuatro tipos de respuesta al riesgo deben ser considerados: transferencia, tolerancia, tratamiento o eliminación. Entre ellos, el tratamiento del riesgo es el más relevante para esta guía porque un control interno efectivo es el mejor mecanismo para tratar el riesgo.
- Los controles apropiados involucrados pueden ser de detección o de prevención.

Dado que las condiciones gubernamentales, económicas, industriales, regulatorias y operacionales están en constante cambio, la evaluación de riesgo debe ser un proceso constante. Implica la identificación y análisis de condiciones modificadas y oportunidades y riesgos (ciclo de evaluación del riesgo) y la adaptación del control interno para dirigirlo hacia los riesgos cambiantes.

Como se enfatizó en la definición, el control interno puede dar sólo una seguridad razonable de que los objetivos de una organización sean cumplidos. La evaluación del riesgo es un componente del control interno, juega un papel esencial en la selección de las actividades apropiadas de control que se deben llevar a cabo. Es el proceso de identificar y analizar los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos de la entidad y determinar una respuesta apropiada.

Consecuentemente, establecer los objetivos institucionales es una condición para la evaluación del riesgo. Los objetivos deben estar definidos antes de que la gerencia identifique los riesgos que pudieran afectar su consecución y ejecute las acciones para administrar esos riesgos. Esto significa tener en marcha un proceso para evaluar y dirigir el impacto del riesgo de forma que el costo sea razonable y tener personal con las habilidades necesarias para identificar y valorar los riesgos potenciales. Las actividades de control interno son una respuesta al riesgo en tanto que están diseñadas para limitar la incertidumbre del resultado que ha sido identificado.

Las entidades gubernamentales deben administrar los riesgos con mayor probabilidad de tener impacto en la prestación de servicios y en el logro de los resultados deseados.

Identificación de riesgo

Un acercamiento estratégico a la identificación de riesgo depende de la identificación de los riesgos que amenazan los objetivos clave organizacionales. Los riesgos relevantes a estos objetivos deben ser considerados y evaluados, resultando en una pequeña cantidad de riesgos clave.

La identificación de los riesgos clave no es importante sólo para identificar las áreas más importantes a las que se deben dirigir los esfuerzos de valoración, sino también para asignar responsabilidades para el manejo de dichos riesgos.

El desempeño de una entidad puede estar en riesgo debido a factores internos o externos a nivel tanto de la entidad como de sus actividades. La evaluación de riesgos debe considerar todos los riesgos que puedan darse (incluyendo el riesgo de fraude y corrupción), por ello es importante que la identificación del riesgo sea muy amplia. La identificación del riesgo debe ser un proceso permanente y muchas veces está

integrada al proceso de planificación. Es muchas veces útil considerar el riesgo con la perspectiva de una "hoja blanca de papel", y no siempre relacionarlo con una visión previa. Este tipo de acercamiento facilita la identificación de los cambios en el mapa de riesgo[6] de una orga- nización que resulte de los cambios en el entorno económico y regulatorio, condiciones internas y externas, y de la introducción de objetivos nuevos o modificados.

Es necesario adoptar herramientas apropiadas para la identificación del riesgo. Dos de las herramientas más comúnmente utilizadas son propiciar una revisión de riesgos y una autoevaluación de riesgos.[7]

Valoración del riesgo

Para decidir cómo administrar el riesgo, es necesario no sólo identificar que un cierto tipo de riesgo existe en principio, sino valuar su importancia y valorar la probabilidad de que este riesgo se dé. La metodología para analizar riesgos puede variar, en gran parte porque muchos riesgos son difíciles de cuantificar (ejemplo: riesgos de prestigio), mientras que otros se prestan para un diagnóstico numérico (especialmente

---

[6] Una visión general o matriz de los riesgos clave que enfrenta una entidad o una unidad incluye el nivel de impacto (ejemplo: alto, medio, bajo) junto con la probabilidad de la ocurrencia del hecho.

[7] Gestionar una revisión de riesgo
Este es un procedimiento que va de arriba hacia abajo. Se establece un equipo para considerar todas las operaciones y actividades de una organización en relación con sus objetivos, e identificar los riesgos asociados. El equipo conduce una serie de entrevistas con miembros clave de todos los niveles de la organización para diseñar un mapa de riesgo para toda la gama de actividades en las que se identifican los campos de las políticas, actividades y funciones que pueden ser especialmente vulnerables a riesgo, (incluyendo el riesgo de fraude y corrupción).

Autoevaluación de riesgo
Este es un enfoque que va de abajo hacia arriba. Cada nivel y parte de la organización está invitada a revisar sus actividades y alimentar un diagnóstico de riesgos hacia arriba de la entidad. Esto puede hacerse a través de un enfoque de documentación (con un marco de diagnóstico establecido con cuestionarios) o a través de talleres.

Estos dos enfoques no se excluyen mutuamente y una combinación de enfoques de arriba hacia a bajo, y de abajo hacia arriba es recomendable para el proceso de valoración de riesgo y para facilitar la identificación de riesgos tanto de toda la entidad, como de cada actividad.

riesgos financieros). En el primer caso, una visión mucho más subjetiva es la única posibilidad, y en este caso la valoración del riesgo se acerca más a un arte que a una ciencia. Sin embargo, el uso de criterios de evaluación de riesgos de forma sistemática disminuirá la subjetividad del proceso, ofreciendo un marco que permitirá hacer juicios de forma coherente.

Uno de los propósitos clave de la evaluación del riesgo es informar a la gerencia sobre las áreas de riesgo donde se necesita tomar una acción y sus prioridades relativas. Por tal motivo, usualmente será necesario desarrollar algún marco de categorización para todos los riesgos, por ejemplo, dividirlos entre alto, mediano y bajo. Generalmente es mejor minimizar las categorías, ya que un refinamiento exagerado puede llevar a una separación innecesaria de niveles que en verdad no puedan ser separados con claridad.

A través de tal evaluación, los riesgos pueden tener rangos para establecer prioridades para la gerencia y presentar información para las decisiones gerenciales sobre los riesgos que necesitan mayor atención (por ejemplo aquellos que tengan un mayor potencial de impacto y una probabilidad más alta de ocurrir).

Valoración de la "tolerancia" de riesgo de una organización

Un tema importante al considerar la respuesta al riesgo es la identificación de la "tolerancia de riesgo" de una entidad. La tolerancia de riesgo es la cantidad de riesgos a la que una entidad está preparada a exponerse antes de juzgar que una acción deba ser tomada. Las decisiones sobre las respuestas al riesgo tienen que ser tomadas en forma conjunta con la identificación de la cantidad de riesgos que pueden ser tolerados.

Tanto los riesgos inherentes como los riesgos residuales necesitan ser tomados en consideración para determinar la tolerancia al riesgo. El riesgo inherente es el riesgo en una entidad en que la ausencia de acciones por parte de la dirección pueda conducir a alterar la posibilidad de riesgo o su impacto. El riesgo residual es el riesgo que permanece una vez que la la gerencia responde al riesgo.

La tolerancia de riesgo de una entidad varía de acuerdo a la importancia percibida de los riesgos. Por ejemplo, la tolerancia a la pérdida financiera puede variar de acuerdo al rango de factores, incluyendo el tamaño del presupuesto relevante, la fuente de la posible pérdida, o algunos

otros riesgos asociados tales como la publicidad adversa. La identificación de la tolerancia de riesgo es un tema subjetivo, sin embargo es una etapa importante en la formulación de la estrategia global de riesgo.

Desarrollo de las respuestas

El resultado de las acciones arriba mencionadas puede resultar en un mapa de riesgo para la organización. Habiendo desarrollado un mapa de riesgo, la organización puede entonces considerar las respuestas apropiadas.

Las respuestas al riesgo pueden ser divididas en cuatro categorías. En algunos casos, el riesgo puede ser transferido, tolerado o eliminado.[8] De cualquier modo, en la mayor parte de los casos, el riesgo tendrá que ser administrado y la entidad necesitará implantar y mantener un sistema efectivo de control interno para mantener el riesgo en un nivel aceptable.

El propósito del tratamiento no es necesariamente obviar el riesgo, sino mantenerlo bajo control. Los procedimientos que una organización establece para tratar el riesgo se llaman actividades de control. La valoración del riesgo deberá jugar un rol central en la selección apropiada de actividades de control a llevarse a cabo. Una vez más, es importante repetir que no es posible eliminar los riesgos y que el control interno puede solamente dar seguridad razonable de que los objetivos de la organización sean cumplidos. De cualquier modo, las entidades que activamente identifican y manejan los riesgos tienen mejores probabilidades de estar bien preparadas para responder rápidamente cuando las cosas salen mal y responder a cualquier cambio en general.

---

[8] En el caso de algunos riesgos, la mejor respuesta puede ser transferirlos. Esto se puede hacer por seguros convencionales, dándole a una tercera parte la tarea de tomar el riesgo en una forma diferente, o puede hacerse a través de estipulaciones contractuales.

La habilidad para hacer algo para evitar los riesgos puede ser limitada, o el costo de tomar algunas acciones puede ser desproporcionado con relación al potencial beneficio. En estos casos, la respuesta puede ser tolerar los riesgos.

Algunos riesgos sólo serán tratados o detenidos en niveles aceptables eliminando la actividad. En el sector público, la opción de eliminar las actividades puede ser severamente limitada comparando con el sector privado. Ciertas actividades son llevadas a acabo en el sector gubernamental porque los riesgos asociados son tan grandes, que no existe otra manera en la que el resultado, que es requerido para beneficio público, sea logrado.

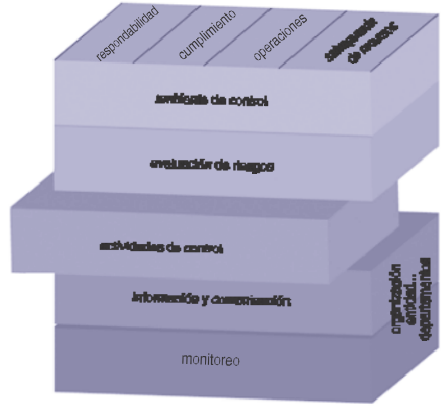
Al diseñar un sistema de control interno, es importante que las actividades de control establecidas sean proporcionales al riesgo. Aparte del resultado extremo indeseable, normalmente es suficiente diseñar un control que dé una seguridad razonable de poder limitar las pérdidas al riesgo aceptable de la entidad. Cada control tiene un costo asociado y la actividad de control debe ofrecer valor por su costo en relación al riesgo al que se está dirigiendo.

Dado que las condiciones gubernamentales, económicas, industriales, regulatorias y operativas cambian continuamente, el entorno de control de cualquier organización también está en constante cambio, y las prioridades de los objetivos y la consecuente importancia de riesgos deben adaptarse y cambiar. Algo fundamental para la evaluación de riesgos es la existencia de un proceso permanente para identificar el cambio de condiciones y tomar las acciones necesarias. Los perfiles de riesgo y controles relacionados tienen que ser regularmente revisados y reconsiderados para asegurar que el mapa del riesgo sigue siendo válido, que las respuestas al riesgo siguen siendo apropiadamente escogidas y proporcionadas, y que los controles para mitigarlos siguen siendo efectivos en la medida en la que los riesgos cambian con el tiempo.

Ejemplos

El lector se referirá a los anexos para obtener ejemplos de cada uno de los objetivos y de los componentes.

2.3 Actividades de control



Las actividades de control son políticas y procedimientos establecidos para disminuir los riesgos y lograr los objetivos de la entidad.

Para ser efectivas, las actividades de control deben ser apropiadas, funcionar consistentemente de acuerdo a un plan a lo largo de un período, y tener un costo adecuado, que comprenda muchos aspectos, ser razonables y estar relacionadas directamente con los objetivos de control.

Las actividades de control se dan en toda la organización, en todos los niveles y en todas las funciones. Incluyen una gama de actividades de control de detección y prevención tan diversas como por ejemplo:

1. Procedimientos de autorización y aprobación;
2. Segregación de funciones (autorización, procesamiento, archivo, revisión);
3. Controles sobre el acceso a recursos y archivos;
4. Verificaciones;
5. Conciliaciones;
6. Revisión de desempeño operativo;
7. Revisión de operaciones, procesos y actividades;
8. Supervisión (asignaciones, revisiones y aprobaciones, dirección y capacitación).

Las entidades deben alcanzar un balance adecuado entre la detección y la prevención en las actividades de control.

Las acciones correctivas son un complemento necesario para las actividades de control en la búsqueda del logro de los objetivos.

Las actividades de control son las políticas y procedimientos establecidos y ejecutados en dirección a los riesgos y para lograr los objetivos de la entidad.

Para ser efectivas las actividades de control necesitan:

- Ser apropiadas (esto significa el control correcto en el lugar correcto y proporcional al riesgo involucrado);
- Funcionar consistentemente de acuerdo a un plan a lo largo de un período (esto significa que deben haber sido cumplidas cuidadosamente por todos los empleados involucrados en el proceso y no hechas apresuradamente cuando el personal clave esté ausente o esté con sobrecarga de trabajo);
- Tener un costo adecuado (es decir, el costo de la implantación del control no debe exceder los beneficios que del proceso puedan derivarse);
- Ser entendibles y razonables y estar relacionadas directamente con los objetivos de control.

Las actividades de control incluyen un rango de políticas y procedimientos tan diversos como:

1. Procedimientos de autorización y aprobación

La autorización y ejecución de transacciones y eventos deben ser hechas sólo por personas que estén dentro del rango de autoridad. La autorización es el principal medio para asegurar que sólo transacciones y eventos válidos sean iniciados según las intenciones de la gerencia. Los procedimientos de autorización, que tienen que ser documentados y claramente comunicados a los gerentes y empleados, deben incluir condiciones específicas y términos bajo los cuales se puedan hacer las autorizaciones. Conformidad con los términos de autorización significa que los empleados actúan en concordancia con las directivas y dentro de las limitaciones establecidas por la gerencia o la legislación.

2. Segregación de funciones (autorización, procesamiento, archivo y revisión)

Para reducir el riesgo de error, el desperdicio o las actividades incorrectas y el riesgo de no detectar tales problemas, no debe haber un solo individuo o equipo que controle todas las etapas clave de una transacción o evento. Mas bien, los deberes y responsabilidades deben estar

asignados sistemáticamente a un cierto número de individuos para asegurar la existencia de revisiones efectivas. Las funciones clave incluyen autorización y archivo de transacciones, procesamiento y revisión o auditoría de las transacciones. La colusión entre personas, sin embargo, puede reducir o destruir la efectividad de esta actividad de control interno. Una organización pequeña probablemente tiene muy pocos empleados como para llevar a cabo satisfactoriamente esta actividad de control. En tales casos, la gerencia debe ser consciente de este riesgo y compensarlo con otras actividades de control. La rotación de empleados puede ayudar a asegurar que una sola persona no sea responsable de todos los aspectos clave de las transacciones o eventos por un excesivo período de tiempo. También es aconsejable que se propicien o pidan vacaciones anuales, eso ayudará a reducir el riesgo porque significa una rotación temporal de funciones.

3. Controles sobre el acceso a los recursos y archivos

El acceso a recursos o archivos debe ser limitado a individuos autorizados que sean responsables por la custodia y/o utilización de los mismos. La respondabilidad en cuanto a la custodia se pone en evidencia por la existencia de recibos, inventarios y otros registros otorgando la custodia y registrando las transferencia de la custodia. La restricción de acceso a los recursos reduce el riesgo de la utilización no autorizada o la pérdida y ayuda a lograr las directivas gerenciales. El grado de restricción depende de la vulnerabilidad de los recursos y el riesgo que se percibe de pérdida o utilización incorrecta, y debe ser periódicamente valorado. Cuando se determina la vulnerabilidad de un bien, deben ser considerados su costo, portabilidad y posibilidades de cambios.

4. Verificaciones

Las transacciones y eventos significativos deben ser verificados antes y después de ser procesados, ejemplo: cuando los bienes son entregados, el número de bienes provistos es verificado con el número de bienes pedidos. Después, el número de bienes facturados es verificado con el número de bienes recibidos. El inventario es verificado también realizando revisiones al almacén.

5. Conciliaciones

Los archivos son conciliados con los documentos apropiados sobre una base regular, ejemplo: los archivos de contabilidad relacionados con las cuentas bancarias son conciliados con los estados bancarios correspondientes.

6. Revisión de desempeño operativo

El desempeño de las operaciones es revisado a la luz de las normas sobre una base regular, valorando la efectividad y eficiencia. Si los análisis de gestión determinan que las acciones existentes no alcanzan los objetivos o normas establecidas, los procesos y las actividades establecidas para alcanzar los objetivos deberían ser objeto de análisis para determinar si son necesarias mejoras.

7. Revisión de operaciones, procesos y actividades

Las operaciones, los procesos y las actividades deben ser periódicamente revisadas para asegurar que cumplen con los reglamentos, políticas, procedimientos en vigor y con el resto de lso requisitos. Este tipo de revisión de las operaciones actuales de una organización debe ser claramente distinguido del seguimiento del control interno que se discute por separado en la sección 2.5.

8. Supervisión (valoración, revisión y aprobación, dirección y capacitación)

La supervisión competente ayuda a asegurar que los objetivos de control interno sean alcanzados. La asignación, revisión y aprobación del trabajo de un empleado comprende:

- La comunicación clara de las funciones, responsabilidades y respondabilidad asignada a cada miembro del personal;
- La revisión sistemática del trabajo de cada miembro hasta donde sea necesario:
- La aprobación del trabajo en puntos críticos para asegurarse de que marcha como se quiere.

La delegación de trabajo de un supervisor no debe disminuir la responsabilidad del supervisor por estas responsabilidades y funciones. Los supervisores además deberán dar a los empleados la suficiente guía y capacitación para ayudar a asegurarse de que los errores, desperdicio y actividades incorrectas sean minimizados y que las directivas de la gerencia sean entendidas y cumplidas.

La lista antes mencionada no es exhaustiva pero enumera las actividades más comunes de control preventivo y de detección. Las actividades de control 1-3 son preventivas, 4-6 son de detección, mientras que 7-8 son tanto preventivas como de detección. Las entidades deben alcanzar un balance adecuado entre la detección y la prevención en las actividades

de control; por esta razón frecuentemente se utiliza una mezcla de estos controles para compensar desventajas particulares de controles individuales.

Una vez que una actividad de control es implantada, es esencial que se obtenga seguridad sobre su efectividad. Consecuentemente, las acciones correctivas son un complemento necesario para las actividades de control. Más aún, debe quedar claro que las actividades de control forman sólo un componente del control interno. Deben estar integradas a los otros cuatro componentes.

Ejemplos

El lector se referirá a los anexos para ejemplos integrados de cada uno de los objetivos y sus componentes.

2.3.1 Actividades de control de información tecnológica

Los sistemas de información implican actividades de control de tipo específico. Por tal motivo, los controles de información tecnológica consisten en dos grandes grupos:

(1) Controles generales
Controles generales son la estructura, políticas y procedimientos que aplican a todo un gran segmento de la información de la entidad y ayudan a asegurar su correcta operatividad. Estos crean el medio en el que operan los sistemas de aplicación y los controles.

Las más grandes categorías de controles generales son: (1) programas de seguridad de planificación y gerencia, (2) controles de acceso, (3) controles de desarrollo, mantenimiento y cambio en la aplicación del software, (4) controles en el sistema de software, segregación de funciones, y (6) continuidad en el servicio.

(2) Aplicación de controles
La aplicación de controles son la estructura, políticas y procedimientos que aplican por separado a los sistemas de aplicación individual, y están directamente relacionados a las aplicaciones individuales computarizadas. Estos controles están generalmente diseñados para prevenir, detectar y corregir errores e irregularidades mientras la información fluye a través de los sistemas de información.

Los controles generales y de aplicación están interrelacionados y ambos son necesarios para ayudar a un procesamiento adecuado y completo de la información. Dado que la tecnología de la información cambia muy rápidamente, los controles relacionados deben evolucionar constantemente para seguir siendo efectivos.

Conforme la tecnología de la información ha ido avanzando, las organizaciones se han vuelto cada vez más dependientes de los sistemas computarizados de información para llevar a cabo sus operaciones y para procesar, mantener y reportar información esencial. Como resultado, la confiabilidad y seguridad de información computarizada y la de los sistemas que procesan, mantienen y reportan esta información son una importante preocupación tanto de la gerencia como de los auditores de

las organizaciones. Aunque los sistemas informáticos implican tipos específicos de actividades de control, la informática no es un tema de control independiente. Es una parte integral de la mayor parte de las actividades de control.

La utilización de sistemas automatizados para procesar la información implica varios riesgos que necesitan ser considerados por la organización. Estos riesgos van desde, entre otras cosas, uniformar el procesamiento de las transacciones, sistemas de información que inicien las transacciones automáticamente, incremento potencial de errores no detectados; existencia, integridad y volumen de pistas de auditorías; la naturaleza del hardware y software utilizados y archivo de transacciones inusuales o no rutinarias. Por ejemplo, un riesgo inherente al uniformar los procesos de transacciones es que cualquier error emergente de la programación de computación ocurrirá consistentemente en transacciones similares. Controles tecnológicos efectivos de información pueden dar a la gerencia seguridad razonable de que la información procesada por el sistema cumple con los objetivos de control deseados, tales como asegurar que la información sea completa, ordenada en el tiempo, válida y que preserva la integridad.

Los controles tecnológicos de información consisten en dos grandes grupos: controles generales y controles de aplicación.

Controles generales

Los controles generales están constituidos por la estructura, políticas y procedimientos que se aplican a todos o a una gran cantidad de los sistemas de información de una entidad, tales como minicomputadoras y redes y ayudan a asegurar su correcta operación. Crean el medio en el cual los sistemas de aplicación y controles operan.

Las categorías más importantes de los controles generales son:

(1) El programa de planificación y gerencia de seguridad de toda la entidad provee un marco y ciclo continuo de actividad para el riesgo gerencial, desarrollando políticas de seguridad, asignando responsabilidades y realizando el seguimiento de la correcta operación de los controles relacionados con las computadoras.
(2) Los controles de acceso limitan o detectan el acceso a los recursos de las computadoras (información, programas, equipos y facilidades), protegiendo así estos recursos contra modificaciones no autorizadas, pérdida y exposición no deseada.

(3) Los controles de desarrollo, mantenimiento y cambio de la aplicación del software previenen la utilización de programas no autorizados y/o modificaciones a los programas existentes.
(4) Los controles de sistema de software limitan y realizan el seguimiento del acceso a programas potentes y archivos sensibles que controlan el hardware de las computadoras y aseguran las aplicaciones apoyadas por el sistema.
(5) La segregación de funciones implica que las políticas, procedimientos y estructura organizacional están establecidos para prevenir que un individuo controle los aspectos clave de las operaciones de las computadoras y pueda así conducir acciones no autorizadas u obtenga acceso no autorizado a los bienes o los archivos.
(6) La continuidad en el servicio sirve para asegurar que cuando ocurren eventos inesperados, las operaciones críticas continúen sin interrupción o sean reemprendidas rápidamente y la información crítica o sensible sea protegida.

Controles de aplicación

Los controles de aplicación son la estructura, políticas, y procedimientos que aplican a sistemas de aplicación individual separados – tales como cuentas por pagar, inventarios, rol de pagos, garantías o préstamos – y están diseñados para cubrir el procesamiento de información dentro de aplicaciones específicas de software.

Estos controles son generalmente diseñados para prevenir, detectar y corregir errores e irregularidades mientras la información fluye a través de los sistemas de información.

Los controles de aplicación y la manera en la que la información fluye a través de los sistemas de información pueden ser categorizados en tres fases de un ciclo del proceso:

- Entradas: la información es autorizada, convertida a una forma automática e introducida a la aplicación de manera exacta, completa y puntual;
- Procesamiento: la información es correctamente procesada por la computadora y los archivos son actualizados de manera apropiada, y
- Salidas: los archivos y reportes generados por la aplicación reflejan transacciones y eventos que han ocurrido y reflejan los resultados del procesamiento. Sus reportes son controlados y distribuidos a usuarios autorizados.

Los controles de aplicación también pueden ser categorizados por los objetivos de tipos de control a los que se relacionan, incluyendo si las transacciones y la información es autorizada, completa, exacta y válida. Los controles de autorización conciernen a la validez de las transacciones y ayudan a asegurar que las transacciones representen eventos que hayan ocurrido durante un determinado período. Los controles que indican que los eventos o transacciones están completos, se relacionan con el control de si todas las transacciones válidas son archivadas y clasificadas adecuadamente. Los controles de exactitud tienen que ver con el hecho de que las transacciones sean archivadas correctamente y todos los elementos de la información sean exactos. Los controles sobre la integridad del procesamiento de los archivos de información, si son deficientes, pueden anular cada uno de los antes mencionados controles de aplicación y permitir la ocurrencia de transacciones no autorizadas, además de contribuir para que la información sea incompleta e inadecuada.

Los controles de aplicación incluyen actividades de control programadas, tales como emisiones automáticas y seguimiento manual de las salidas generadas por la computadora, tales como revisiones de reportes que identifiquen ítems rechazados o inusuales.

Los controles generales o de aplicación sobre los sistemas de computación están interrelacionados

La efectividad de los controles generales es un factor significativo al determinar la efectividad de los controles de aplicación. Si los controles generales son débiles, entonces disminuye notoriamente la confiabilidad de los controles asociados con las aplicaciones individuales. Cuando no hay controles generales efectivos, la aplicación de controles puede volverse poco efectiva por exageración, confusión o modificación. Por ejemplo las revisiones diseñadas para evitar que los usuarios ingresen horas de trabajo irrazonablemente grandes a un sistema de procesos de pago de nóminas pueden ser una aplicación efectiva de control. De cualquier modo, no se puede confiar en este control si los controles generales permiten modificaciones no autorizadas al programa que puedan permitir algunas transacciones excepcionales que salgan de este marco.

Mientras los objetivos básicos de control no cambien, los cambios rápidos en la tecnología de la información requieren que los controles evolucionen para seguir siendo efectivos. Cambios como un incremento en la confiabilidad de las redes, computadoras con mayor potencia que

ponen responsabilidad del procesamiento de información en las manos del usuario, comercio electrónico y el internet pueden afectar la naturaleza y la implantación de actividades específicas de control.

Más información sobre las actividades de control informático puede ser encontrado en la Asociación para el control y la auditoría de los sistemas informáticos (ISACA, en sus siglas inglesas), especialmente en el marco de referencia de los Objetivos de control para la informática y tecnologías conexas (COBIT, en sus siglas inglesas) y las actas del Comité para la Auditoría de los sistemas informáticos de INTOSAI.

Ejemplos

El lector puede referirse a los anexos para obtener ejemplos integrados de cada uno de los objetivos y sus componentes del control interno.

2.4 Información y comunicación

La información y la comunicación son esenciales para ejecutar todos los objetivos de control interno.

Información

Una precondición para que la información de transacciones y hechos sea confiable y relevante, es archivarla rápidamente y clasificarla correctamente. La información pertinente debe ser identificada, capturada y comunicada de una manera y en cierto límite de tiempo que permita que el personal lleve a cabo su control interno y sus otras responsabilidades (comunicación puntual a la gente adecuada). Por tal motivo, el sistema de control interno como tal y todas las transacciones y eventos significativos deben estar apropiadamente documentados.

Los sistemas de información producen reportes que contienen información operacional, financiera y no financiera, información relacionada con el cumplimiento y que hace posible que las operaciones se lleven a cabo y se controlen. La misma no sólo tiene que ver con datos generados internamente, sino con información sobre eventos externos, actividades y condiciones necesarias que permite la toma de decisiones y el reporte.

La habilidad de la gerencia para tomar decisiones apropiadas es afectada por la calidad de la información, lo que implica que ésta debería ser apropiada, puntual, actual, exacta y asequible.

La información y la comunicación son esenciales para la realización de todos los objetivos de control interno. Por ejemplo, uno de los objetivos de control interno es cumplir con las obligaciones de respondabilidad pública. Esto puede lograrse desarrollando y manteniendo información financiera y no financiera confiable y relevante, y comunicando esta información a través de la exposición de reportes puntuales. La información y comunicación relacionada con el trabajo de la organización creará la posibilidad de evaluar orden, ética, economía, eficiencia y eficacia de las operaciones. En muchos casos, cierta información tiene que ser emitida, o el proceso de la comunicación tiene que llevarse a cabo para cumplir con las leyes y regulaciones.

La información se necesita a todos los niveles de la organización para tener un control interno efectivo y lograr los objetivos de la entidad. Por tal motivo un conjunto de información pertinente, confiable y relevante debe ser identificado, capturado y comunicado en la forma y período de tiempo que permita que la gente lleve a cabo su control interno y sus otras responsabilidades. Una precondición para que la información sea confiable y relevante es el archivo oportuno y correcta clasificación de los hechos y las transacciones.

Las transacciones y hechos deben ser archivados oportunamente cuando hayan ocurrido, si la información es relevante y valiosa para la gerencia al momento de controlar las operaciones y tomar decisiones. Esto aplica al proceso completo o al ciclo de vida de una transacción o evento, incluyendo la iniciación y autorización, todas las etapas mientras dure el proceso, y su clasificación final en los archivos. También aplica a la actualización oportuna de toda la documentación para que siga siendo relevante.

La clasificación correcta de las transacciones y hechos es también necesaria para asegurar que la información confiable sea asequible a la gerencia. Esto significa organizar, categorizar y formatear la información con la que se preparan reportes, planes de trabajo y estados financieros.

Los sistemas de información generan reportes que contienen información operacional, financiera y no financiera, información relacionada con el cumplimiento y que hace posible que se lleve a cabo y controle una operación. Los sistemas no sólo tienen que ver con formas cualitativas o cuantitativas de datos generados internamente, sino con información sobre hechos externos, actividades y condiciones necesarias para la toma de decisiones y su reporte.

La habilidad de la gerencia para tomar decisiones apropiadas está afectada por la calidad de información, lo que implica que la información sea:

- apropiada (¿está toda la información necesaria?);
- oportuna (¿está ahí cuando se la necesita?)
- actualizada (¿se tiene lo producido más recientemente?)
- exacta (¿es correcta?)
- accesible (¿puede ser obtenida fácilmente por las partes relevantes?)

Para ayudar a asegurar la cualidad de la información y la rendición de cuentas, llevar a cabo las actividades de control interno y las responsabilidades, y hacer que el seguimiento sea más efectivo y eficiente, el sistema de control interno, al igual que todas las transacciones y eventos significativos deben ser correctos y claramente documentados (ejemplo: diagramas de flujo y narrativos). Esta información además debe estar lista y asequible para ser examinada).

La documentación del sistema de control interno debe incluir la identificación de la estructura de una organización, sus políticas, sus categorías operacionales, sus objetivos relacionados y sus procedimientos de control. Una organización debe haber evidenciado por escrito los componentes del proceso de control interno, incluyendo sus objetivos y actividades de control.

La extensión de la documentación del control interno de una entidad varía de acuerdo al tamaño de la entidad, complejidad y factores similares.

Comunicación

La comunicación efectiva debe fluir hacia abajo, a través de y hacia arriba de la organización, tocando todos los componentes y la estructura entera.

Todo el personal debe recibir un mensaje claro de la gerencia superior sobre la seriedad con la que deben tomarse las responsabilidades. Es necesario que entiendan su propio rol en el sistema de control interno, al igual que la manera en la que sus actividades individuales se relacionan con el trabajo de los demás.

También se necesita que haya comunicación efectiva con las partes externas.

La información es la base de la comunicación, misma que debe cumplir con las expectativas de grupos e individuos, permitiéndoles llevar a cabo sus responsabilidades de forma efectiva. La comunicación efectiva debe darse en todas las direcciones, fluir hacia abajo, a través y hacia arriba en la organización, tocando todos los componentes de la estructura entera.

Uno de los canales de comunicación más críticos es aquel entre la gerencia y el personal. La gerencia debe estar bien actualizada en cuanto a la actuación, desarrollo, riesgos y funcionamiento del control interno y otros temas y eventos relevantes. Del mismo modo, la gerencia debe comunicar a su personal la información que requiere retroalimentación y dirección. La gerencia también debe proveer comunicación específica y dirigida, relacionada con las expectativas de conducta. Esto incluye afirmaciones claras de la filosofía de control interno de la entidad, relacionamiento y delegación de autoridad.

La comunicación debe elevar la conciencia sobre la importancia y la relevancia de un control interno efectivo, comunicar la tolerancia al riesgo de la entidad, y hacer que el personal esté consciente de su rol y responsabilidades al efectuar y apoyar los componentes del control interno.

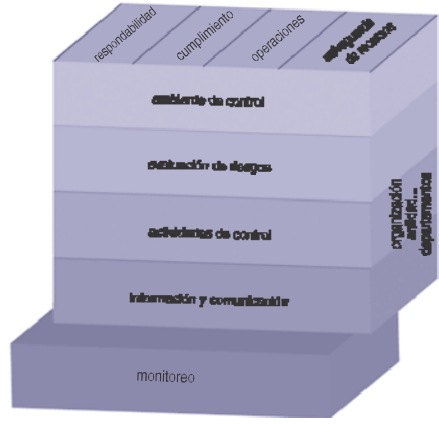
Además de las comunicaciones internas, la gerencia debe asegurar que existan medios adecuados de comunicarse y obtener información de partes externas, dado que las comunicaciones externas pueden servir como entradas que tengan un alto impacto de significado en la medida en la que la organización logre sus objetivos.

Basándose en las comunicaciones internas y externas recibidas, la gerencia debe dar los pasos necesarios para realizar acciones puntuales de seguimiento.

Ejemplos:

El lector puede referirse a los anexos para obtener ejemplos integrados de cada uno de los objetivos y los componentes del control interno.

2.5 Seguimiento



Los sistemas de control interno deben ser objeto de seguimiento para valorar la calidad de la actuación del sistema en el tiempo. El seguimiento se logra a través de actividades rutinarias, evaluaciones puntuales o la combinación de ambas.

(1) Seguimiento continuo
El seguimiento continuo de control interno está construido dentro de las operaciones normales y recurrentes de la entidad. Incluye la administración y actividades de supervisión y otras acciones que el personal ejecuta al cumplir con sus obligaciones.

Las actividades de seguimiento continuo cubren cada uno de los componentes de control interno e involucran acciones contra los sistemas de control interno irregulares, antiéticos, antieconómicos, ineficientes e ineficaces.

(2) Evaluaciones puntuales
El rango y frecuencia de las evaluaciones puntuales dependerá en primer lugar de la valoración de riesgos y de la efectividad de los procedimientos permanentes de seguimiento.

Las evaluaciones puntuales cubren la evaluación de la efectividad del sistema de control interno y aseguran que el control interno logre los resultados deseados basándose en métodos predefinidos y procedimientos. Las deficiencias de control interno deben ser reportadas al nivel adecuado de la gerencia.

El seguimiento debe asegurar que los hallazgos de auditoría y las recomendaciones sean adecuados y oportunamente resueltos.

El seguimiento del control interno busca asegurar que los controles operen como se requiere y que sean modificados apropiadamente de acuerdo a los cambios en las condiciones. El seguimiento también debería valorar si, en cumplimiento de la misión de la entidad, se alcanzan los objetivos generales expuesto en la definición de control interno. Esto se puede lograr a través de las actividades de seguimiento continuo, evaluaciones puntuales, o una combinación de ambas, para poder ayudar a asegurar que el control interno siga siendo aplicable a todos los niveles y a través de toda la entidad, y que el control interno logre los resultados deseados. El seguimiento de las actividades de control interno como tal, debe distinguirse claramente de la revisión de las operaciones de la organización, misma que es una actividad de control interno como se describió previamente en la sección 2.3.

El seguimiento continuo de control interno ocurre en el curso normal de las operaciones recurrentes de una organización. Se ejecuta continuamente y sobre la base del tiempo real, reacciona dinámicamente al cambio de condiciones y forma parte del engranaje de las operaciones de una entidad. Como resultado, es más efectivo que las evaluaciones puntuales y las acciones correctivas son potencialmente menos costosas. Dado que las evaluaciones puntuales toman lugar después de los hechos, muchas veces los problemas son más fácilmente identificables a través de las rutinas del seguimiento continuo.

El rango y la frecuencia de las evaluaciones puntuales dependen en primer lugar de la evaluación del riesgo y de la efectividad de las actividades del seguimiento continuo. Al tomar esta determinación, la organización debe considerar la naturaleza y el grado de los cambios, tanto desde hechos internos, como desde hechos externos y los riesgos asociados, la competencia y experiencia del personal que implanta las respuestas al riesgo, los controles relacionados, y los resultados del seguimiento continuo. Las evaluaciones puntuales de control también pueden ser útiles para enfocar directamente la efectividad de los controles en un tiempo específico. Las evaluaciones puntuales pueden tomar la forma de autoevaluación al igual que de una revisión del diseño de control de pruebas sobre el control interno. Las evaluaciones puntuales también pueden ser ejecutadas por las instituciones fiscalizadoras superiores o los auditores externos o internos.

Usualmente, alguna combinación del seguimiento permanente y de las evaluaciones puntuales ayudará a asegurar que el control interno mantenga su efectividad a través del tiempo.

Todas las deficiencias encontradas durante el seguimiento continuo o a través de evaluaciones puntuales deben ser comunicadas a aquellas personas que puedan tomar las acciones necesarias. El término "deficiencia" se refiere a la condición que afecta la habilidad de la entidad para lograr sus objetivos generales. Una deficiencia, por lo tanto, puede representar un defecto percibido, potencial o real, o una oportunidad para fortalecer el control interno con la idea de aumentar las probabilidades de que la entidad logre sus objetivos generales.

Proveer la información necesaria sobre las deficiencias de control interno a la parte responsable es difícil. Deben establecerse por ello requerimientos para identificar qué información es necesaria en un nivel particular para tomar decisiones de modo efectivo. Estos requerimientos reflejan la regla general que una gerencia debe recibir la información que afecta las acciones o conductas del personal bajo su responsabilidad, al igual que la información necesaria para lograr objetivos específicos.

La información generada en el curso de las operaciones es usualmente reportada a través de canales normales, lo que significa al individuo responsable por el funcionamiento y también al último nivel de la gerencia que esté sobre dicho individuo. De cualquier modo, los canales alternativos de comunicación deben existir para reportar información delicada como ser actos ilegales o incorrectos.

El seguimiento del control interno debe incluir políticas y procedimientos que buscan asegurar que los hallazgos de auditoría y otras revisiones sean adecuados y oportunamente resueltos. Los gerentes deben (1) evaluar oportunamente los hallazgos de auditoría y otras revisiones, incluyendo aquellos que muestren deficiencias y recomendaciones reportadas por los auditores y otros que evalúen las operaciones de los departamentos, (2) determinar las acciones correctivas en respuesta a los hallazgos y recomendaciones de las auditorías y revisiones, y (3) completar, dentro de los marcos establecidos, todas las acciones que corrijan o resuelvan de cualquier otra manera los asuntos que han llamado su atención.

El proceso de resolución empieza cuando los resultados de la auditoría o de otra revisión son reportados a la gerencia y se termina sólo cuando se toma una acción que (1) corrija las deficiencias identificadas, (2) produzca mejoras, o (3) demuestre que los hallazgos y las recomendaciones no garanticen la acción gerencial.

Ejemplos

El lector puede referirse a los anexos para ejemplos integrados de cada uno de los objetivos y componentes.

3 Roles y Responsabilidades

Todos en una organización tienen responsabilidad por el control interno:

Gerentes	Son los responsables directos por todas las actividades de una organización, incluyendo el diseño, la implantación, la supervisión del funcionamiento correcto, el mantenimiento y la documentación del sistema de control interno. Sus responsabilidades varían de acuerdo a su función en la organización y las características de la organización.
Auditores Internos	Examinan y contribuyen a la continua efectividad del sistema de control interno a través de sus evaluaciones y recomendaciones y por lo tanto desempenan un papel importante en un control interno efectivo . Sin embargo, no tienen una responsabilidad general primaria sobre el diseño, puesta en marcha, mantenimiento y documentación del control interno.
Miembros del personal:	También contribuyen al control interno. El control interno es parte implícita y explícita de las funciones de cada uno. Todos los miembros del personal juegan un rol al efectuar el control y deben ser responsables por reportar problemas de operaciones, de no cumplimiento al código de conducta o de violaciones a la política.

Las partes externas también juegan un rol importante en el proceso de control interno. Pueden contribuir a que la organización alcance sus objetivos, o pueden proveer información útil para efectuar el control interno. De cualquier modo, no son responsables del diseño, puesta en marcha, funcionamiento adecuado, mantenimiento o documentación del sistema de control interno.

Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs)	Fortalecen y apoyan la implantación de control interno efectivo en el gobierno. La evaluación del control interno es esencial para el cumplimiento de las EFSs, las auditorías financieras y operativas, mismas que comunican sus hallazgos y recomendaciones a los interesados.

Auditores Externos:	Auditan algunas organizaciones gubernamentales en algunos países. Ellos y sus cuerpos de profesionales deben asesorar y dar recomendaciones de control interno.
Legisladores y reguladores:	Establecen las reglas y directivas relacionadas con el control interno. Deben contribuir a la comprensión común del control interno.
Otras partes	Interactúan con la organización (beneficiarios, proveedores, etc.) y proveen información relacionada con el logro de los objetivos.

El control interno está primeramente efectuado por los interesados internos de la entidad, incluyendo la gerencia, auditores internos y otros miembros del personal. De todas maneras, las acciones de interesados externos también tienen impacto en el sistema de control interno.

Ejecutivos

Todo el personal de una organización juega roles importantes en la ejecución del control interno. De cualquier manera, la gerencia tiene la responsabilidad global del diseño, implantación, supervisión del funcionamiento correcto, mantenimiento y documentación del sistema de control interno. La estructura gerencial de la organización puede incluir directorios y comités de auditoría, mismos que tienen roles diferentes y composiciones diferentes, y son sujetos a diferentes legislaciones en cada país.

Auditores Internos

La gerencia muchas veces establece unidades de auditoría interna como parte del sistema de control interno y las utiliza para ayudar a monitorear la efectividad del sistema de control interno. Los auditores internos proporcionan información regular sobre el funcionamiento del control interno, poniendo especial atención en la evaluación del diseño y operación del control interno. Estos facilitan información sobre los puntos fuertes y los puntos débiles así como recomendaciones para mejorar el control interno. Sin embargo, debería estar garantizada la independencia y la objetividad.

Por lo tanto, el control interno debería ser una actividad independiente, de garantía objetiva y carácter consultivo que añada valor y mejore el funcionamiento de la organización. Ayuda a la organización a cumplir sus objetivos mediante un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y administración.

Pese a que los auditores internos pueden ser una fuente valiosa de capacitación y consejo sobre el control interno, los mismos no deben sustituir a un sólido sistema de control interno.

Para que la función de auditoría interna sea efectiva, es esencial que el personal de auditoría interna sea independiente de la gerencia, trabaje de modo imparcial, correcto y honesto y que reporte directamente al más alto nivel de autoridad dentro de la organización. Esto permite que los auditores internos presenten opiniones imparciales en su valoración sobre el control interno y presenten propuestas objetivas de control interno que busquen corregir los obstáculos revelados. Para las directrices profesionales, los auditores internos pueden utilizar el Marco de Prácticas Profesionales (PPF) del Instituto de Auditores Internos (IIA) que comprende la Definición, el Código Ético, las Normas y los Consejos Prácticos. Adicionalmente los auditores deberían seguir el código de ética de INTOSAI .

Además de cumplir su rol de monitorear el control interno, personal adecuado de auditoría interna puede contribuir a la eficiencia de los esfuerzos de auditoría externa dando asistencia al auditor externo. La naturaleza, rango o límites de tiempo de los procedimientos del auditor pueden ser modificados si el auditor externo confía en el trabajo del auditor interno.

Miembros del personal

Los miembros dependientes y todo el resto del personal también tienen un efecto en el control interno. Muchas veces son los individuos de primera línea los que aplican los controles, revisan los controles, corrigen los controles mal aplicados e identifican qué aspectos pueden ser atacados a través de los controles al conducir sus actividades diarias.

Agentes externos

El segundo más importante grupo de interesados en el control interno son agentes externos tales como auditores externos (incluyendo las entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) legisladores, reguladores y otras partes. Pueden contribuir a la consecución de objetivos de la entidad, o pueden proveer información útil para efectuar el control interno. De cualquier manera, no son responsables por la implantación ni operación del sistema de control interno de la entidad.

Las tareas de las partes externas, en particular auditoría externa e instituciones fiscalizadoras superiores incluyen la evaluación del funcionamiento del sistema de control interno y la información a la gerencia sobre sus hallazgos. Sin embargo, la consideración del sistema de control interno como parte externa está determinada por su mandato.

La evaluación del auditor del control interno implica:

- Determinar la importancia y el grado de sensibilidad del riesgo al que los controles están siendo dirigidos;
- Valorar la susceptibilidad del mal uso de recursos, las fallas relacionadas con los objetivos de ética, economía, eficiencia o eficacia o los errores al cumplir con las obligaciones de contabilidad, y el no cumplimiento de las leyes y regulaciones;
- Identificar y comprender los controles relevantes;
- Determinar lo que ya se conoce sobre la efectividad del control;
- Evaluar si el diseño de control es adecuado;
- Determinar, a través de pruebas, si los controles son efectivos;
- Reportar sobre la evaluación del control interno y discutir las acciones correctivas necesarias.

La Entidad Fiscalizadora Superior también tiene interés en asegurar que existan sólidas unidades de auditoría interna donde se las necesite. Estas unidades de auditoría constituyen un elemento importante de control interno al proveer métodos continuos para mejorar las operaciones de una organización. En algunos países, de cualquier manera, las unidades de auditoría interna pueden no tener independencia, ser débiles, o no existir. En esos casos, la Entidad Fiscalizadora Superior debe, siempre que sea posible, ofrecer asistencia y directrices para establecer y desarrollar esas capacidades y para asegurar la independencia de las actividades del auditor interno. Esta asistencia puede incluir asesoramiento o préstamo de personal, dar conferencias, compartir material de capacitación y

desarrollar metodologías y programas de trabajo. Esto debería hacerse sin amenazar la independencia de la EFS o del auditor externo.

La Entidad Fiscalizadora Superior también necesita desarrollar una buena relación de trabajo con las unidades de auditoría interna para que la experiencia y el conocimiento puedan ser compartidos y el trabajo mutuo pueda ser suplementado y complementado. Incluir las observaciones de auditoría interna y reconocer sus contribuciones en el informe de auditoría externa cuando sea posible, puede también fortalecer esta relación. La Entidad Fiscalizadora Superior también debe desarrollar procedimientos de evaluación del trabajo de la unidad de auditoría interna para determinar hasta que grado de confiabilidad una sólida unidad de auditoría interna podría reducir el trabajo de auditoría de la Entidad Fiscalizadora Superior y evitar la no necesaria duplicación de trabajo. La Entidad Fiscalizadora Superior puede tener acceso a los informes de auditoría interna, los papeles de trabajo relacionados y la información del dictamen de auditoría.

Las EFS también juega un papel de liderazgo para el resto del sector público mediante el establecimiento de su propio marco de control interno en la organización de una forma coherente y en base a los principios expuestos en esta guía.

No sólo las EFS sino también los auditores externos juegan un papel relevante en su contribución al logro de los objetivos de control interno, en particular “ en el cumplimiento de sus obligaciones de respondabilidad” y de “salvaguarda de recursos”. Esto se debe a que los controles externos de los informes financieros y de la información son una parte integral de la respondabilidad y de la buena administración. Todavía las auditorías externas son el mecanismo esencial que los participantes externos utilizan para analizar la gestión, junto con la información no financiera.

Legisladores y reguladores

La legislación puede proveer un entendimiento común sobre la definición de control interno para que los objetivos sean alcanzados. También puede prescribir las políticas que los interesados internos y externos deban seguir al ejecutar sus roles respectivos y responsabilidades para el control interno.

Anexo 1 Ejemplos

Ejemplo (1) de cumplimiento de las obligaciones de respondabilidad: Un departamento que es responsable por el manejo del transporte seguro por río y mar ha sido organizado por los diferentes departamentos de servicios responsables por pilotaje, flotación, inspección de la calidad del agua, promoción de utilización de medios acuáticos de transporte, inversión y mantenimiento de infraestructura (puentes, diques, canales y esclusas)

Entorno de control	Evaluación de riesgo	Actividades de control	Información y comunicación	Seguimiento
Para cada uno de los departamentos de servicio se designa un gerente operacional que reporte al gerente general del departamento. Los gerentes operacionales tienen que tener las habilidades necesarias y la autoridad para tomar algunas decisiones. Todos ellos también firman un código de conducta correcta.	Los posibles riesgos son choque de barcos, derrame de materia tóxica o combustible y explosión de diques. Si los problemas estuvieran relacionados con negligencia por parte del departamento de gobierno, éste podría sufrir una severa sanción.	Las actividades de control que pueden ser organizadas son el pilotaje de barcos por pilotos competentes, colocación de boyas, faros y marcas; inspección visual por aire, y toma de ejemplos de agua.	La información y comunicación relacionadas con esta situación pueden reportar colisiones para prevenir a otros barcos, informar a los barcos sobre condiciones climáticas, y publicar los nombres de sustancias contaminantes, las sanciones que tienen que enfrentar, y las acciones correctivas tomadas.	Un seguimiento de los números de coaliciones, violaciones al medio ambiente, resultados de muestras y una comparación con las de otros países, con sus datos históricos, pueden ayudar a monitorear la efectividad y la eficiencia del pilotaje de barcos, la colocación de faros y marcas, las inspecciones y las muestras de agua.

Ejemplo (2) de cumplimiento de las obligaciones de respondabilidad: El gerente del departamento de deportes estipuló el año pasado un objetivo según el cual la práctica de deportes debía aumentar en un 15% los años siguientes:

Entorno de control	Evaluación de riesgo	Actividades de control	Información y comunicación	Seguimiento
Dado el buen prestigio del gerente, el comité ejecutivo confió plenamente en él y no llevó a cabo las reuniones para revisar el progreso de su trabajo. (Esto no es un ejemplo de buenas prácticas)	Al no especificar los objetivos, el riesgo se da por no alcanzarlos. También existe peligro de que los reportes no se hagan a tiempo porque el gerente quiere esperar con el reporte hasta poder decir que ha cumplido el objetivo del 15% de crecimiento. Además, no se especificó cómo medir el 15%, o sea que el maestro puede decir que el número de gente que hace deporte se incrementó, o que el número de horas aumentó, o inclusive que el número de centros de deportes o clubes aumentó en un 15%. De esta manera la calidad de la información reportada decrece sustancialmente.	El riesgo puede disminuir instalando líneas apropiadas de reporte y un modelo de reporte que defina la información que tiene que transmitirse.	El reporte debe ser enviado a tiempo y de acuerdo al modelo específico. Tiene que especificar los objetivos del crecimiento, cómo son medidos y porqué se los mide de esa manera. Toda la información de respaldo tiene que ser accesible.	La verificación de si el reporte es o no satisfactorio, de cual es la información que se provee y cual es la información que falta, puede ser una forma de seguimiento.

Ejemplo del cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables: el Ministerio de Defensa quiere comprar nuevos aviones de combate a través de un contrato público y publica todas las estipulaciones y procedimientos para esta licitación gubernamental. Todas las licitaciones que llegan se mantienen cerradas hasta que termine el plazo establecido. Cuando el plazo concluye todas las licitaciones son abiertas en presencia de los gerentes responsables y algunos oficiales. Sólo las licitaciones recibidas en este período serán investigadas y comparadas para decidir cual de todas es la mejor.

Entorno de control	Evaluación de riesgo	Actividades de control	Información y comunicación	Seguimiento
El equipo que ejecutará esta transacción está compuesto por gente competente que firmó un documento asegurando no tener relaciones financieras o de ninguna otra índole con ninguno de los licitantes. Los gerentes responsables y oficiales también firmaron el documento.	Uno de los riesgos relacionados con las licitaciones gubernamentales y contratos públicos son las relaciones internas. Uno de los licitantes puede tener conocimiento previo sobre la oferta de otros de los licitantes y puede formular una licitación utilizando esta información, que resulte ganadora, pero que no sea la mejor opción entre todas las demás licitaciones. Otro riesgo consiste en escoger la licitación errónea que puede resultar en un nuevo contrato público, si es que el otro no hubiera cumplido con las expectaciones. Además algunos otros licitadores que sintieran que no fueron tratados justamente, podrían hacer demandas.	Para mitigar los riesgos, los procedimientos deben ser desarrollados y aplicados en concordancia con todas las leyes y regulaciones relevantes concernientes a los contratos públicos.	En los procedimientos relacionados con la publicación de las estipulaciones para esta licitación pública, la valoración de las licitaciones recibidas y el anuncio de la licitación escogida deben estar documentados por escrito y se deben detallar todas las acciones tomadas. Al valorar las licitaciones, todas las razones por las que una licitación fue o no fue escogida deben estar documentadas.	La auditoría interna puede hacer revisiones de documentación y seguimiento de los juicios o demandas.

Ejemplo (1) de operaciones ordenadas, éticas, económicas, eficientes y efectivas: El departamento de cultura quiere aumentar las visitas que el público hace al museo. Para lograr este cometido, propone construir nuevos museos, darle a cada ciudadano un cheque cultural y disminuir el costo de las entradas. Para ser económica, eficiente y efectiva, la gerencia tiene que considerar y evaluar si los objetivos pueden lograrse tal y como han sido concebidos a través de las propuestas, y cuanto costará cada una de estas propuestas.

Entorno de control	Evaluación de riesgo	Actividades de control	Información y comunicación	Seguimiento
El departamento de cultura necesita asegurarse de que la estructura de la organización sea adecuada para la supervisión, diseño y construcción de las obras propuestas, así como para la planificación y operaciones de los nuevos museos.	El hecho de que las visitas al museo no aumenten es un posible riesgo. También existe el riesgo de que algunas de las propuestas excedan su presupuesto. Por ejemplo, si rebajar el precio de las entradas no aumenta las visitas al museo, entonces bajan los ingresos del gobierno. Además construir nuevos museos sin la planificación necesaria y considera-ción de requerimientos como ser iluminación, temperatura y seguridad, puede resultar en ajustes muy caros durante o después de la construcción.	Las actividades de control relacionadas a los riesgos anteriormente mencionados pueden ser un control presupuestario que compare el presupuesto actual, observaciones del progreso de la construcción, y solicitud de justificaciones si el presupuesto se extralimita.	La información y comunicación relacionadas con este ejemplo pueden consistir en la documentación de las reuniones con arquitectos, bomberos (para regulaciones de seguridad), artistas y otros. También puede contener diferentes informes relacionados al seguimiento del presupuesto y de los progresos en el trabajo de construcción.	El análisis de las justificaciones de las extralimitaciones en el presupuesto y los costos de intereses relacionados debido a atrasos en el trabajo o en los pagos son parte del seguimiento.

58

Ejemplo (2) de operaciones ordenadas, éticas, económicas, eficientes y efectivas: El gobierno quiere desarrollar la agricultura y mejorar la calidad de vida en el campo. Proveerán fondos para subsidiar la construcción de pozos de irrigación y drenaje.

Entorno de control	Evaluación de riesgo	Actividades de control	Información y comunicación	Seguimiento
El gobierno debe estar seguro de tener un departamento apropiado para implantar y conducir una operación de subsidio, y crear los mecanismos apropiados para terminar el proyecto puntual y eficientemente.	Los riesgos son que asociaciones inescrupulosas califiquen para obtener el préstamo pero no usen ese dinero para lo que fue destinado.	Las actividades de control pueden ser: Revisar las característi-cas de las asociaciones que aplican para el préstamo. Revisar in situ el progreso y los informes sobre el progreso de los trabajos de construcción. Revisar los gastos de las asociaciones a través de sus facturas, y posponer el pago (o parte de él) y los subsidios hasta que la revisión esté terminada.	Reportes del progreso detallando los costos y el número de pozos que fueron drenados y el número de acres que fueron irrigados. (copia de) facturas requeridas como justificativos de los gastos subsidiados.	El seguimiento puede consistir en el seguimiento del drenaje de los pozos y la construcción del sistema de irrigación, y una comparación con otros proyectos similares. También un seguimiento de los trámites de la tierra irrigada puede ser considerado.

Ejemplo (1) de salvaguarda de recursos: El Ministerio de Defensa ha construido depósitos, tiendas militares y estaciones de combustible. El comando militar tiene la política de que estos suministros sean sólo para el uso profesional de los militares, y no así para su uso personal.

Entorno de control	Evaluación de riesgo	Actividades de control	Información y comunicación	Seguimiento
Políticas adecuadas sobre el capital humano serían efectivas para reclutar y mantener el personal adecuado para dirigir y operar los depósitos.	Los riesgos que existen son que la gente quiera tratar de robar armas para usarlas inapropiadamente o venderlas. Además los otros implementos como el combustible pueden ser vulnerables al robo.	Las actividades de control que tienen que ver con estos riesgos son poner vallas y paredes alrededor de los depósitos y estaciones, o poner guardias armados con perros en las puertas. Revisar regularmente los inventarios con el material y un procedimiento que establezca que los implementos sólo pueden ser entregados con la aprobación de un oficial superior también ayudará a salvaguardar los bienes.	Reportes sobre vallas dañadas y diferencias encontradas en la entrega de los implementos. Aprobaciones para las entregas y procedimientos también dan información y comunicación relacionadas con este tema.	El seguimiento puede ser una inspección a las vallas, entregas no anunciadas de material, seguimiento de los movimientos de los bienes o inclusive una prueba secreta de seguridad.

60

Ejemplo (2) de salvaguarda de recursos: Grandes cantidades de información sensible son almacenadas en los sistemas de computación en una agencia del Ministerio de Justicia. De cualquier modo, la importancia de los controles IT es reducida por negligencia y por ello estos controles tienen numerosas deficiencias.

Entorno de control	Evaluación de riesgo	Actividades de control	Información y comunicación	Seguimiento
La gerencia debe comprometerse a la competencia y buen comportamiento relacionado con el IT, y a dar buena capacitación en esta área. Las políticas de capital humano también juegan un papel importante al establecer un entorno de control positivo para los temas del IT. (Esto no es un ejemplo de buenas prácticas)	A nivel de los controles generales la agencia no ha: limitado el acceso del usuario a sólo aquello que se necesita para cumplir con sus actividades; desarrollado un sistema adecuado de software para proteger los programas y la información sensible; Documentado los cambios en el software; Segregando las actividades incompatibles; Dirigiendo la continuidad del servicio; Protegiendo la red del tráfico no autorizado. Al nivel de aplicación de controles, la agencia no ha mantenido las autorizaciones de acceso	La agencia puede: Implementar accesos lógicos (ejemplo: Password) y controles de acceso físico (ejemplo: seguros, tarjetas de identifi- cación, alarmas). Negar a algunos usuarios la habilidad de ingresar al sistema operativo. Limitar el acceso del ambiente de producción al personal del desarrollo de la aplicación. Utilizar claves de auditoría para registrar todos los accesos (intentos de acceso) y comandos para detectar violaciones a la seguridad. Tener un plan de contingencia y de recuperación de algún desastre para asegurar accesibilidad a recursos críticos y facilitar la continuidad de las operaciones. Tener protección y monitorear la actividad del servidor de la página web para asegurar el tráfico por la red.	Los procedimientos sobre el control IT deben ser accesibles y los cambios al software deben estar documentados antes de que el software empiece a operar. Las políticas y las descripciones de los puestos de trabajo que apoyen la segregación de obligaciones deben ser promovidas. Las claves de acceso (intentos), y los comandos (no autorizados) deben ser periódicamente reportados y revisados.	Ejecutar una auditoría IT, hacer un simulacro de desastre, y monitorear la actividad del sitio web, pueden ser parte del medio IT de seguimiento.

Anexo 2 Glosario

Este glosario está realizado con la intención de proveer un entendimiento común de los términos más importantes utilizados en esta guía respecto de las definiciones y prácticas del control interno. Además de algunas definiciones que introdujimos en este documento, también utilizamos definiciones existentes, tomadas de diversas fuentes citadas.

- Código de ética y Normas de Auditoría, INTOSAI, 2001. (Normas de Auditoría INTOSAI).
- Control Interno. Marco integrado, COSO 1992 (COSO 1992).
- Glosario, Oficina para las publicaciones oficiales de las comunidades europeas, P. Everard y D. Wolter, 1989 (glosario).
- Servicios de auditoría y seguros, un acercamiento integral, A.A. Arens, R.J. Elder and M.S. Beasley, Edición Internacional Prentice Hall, novena edición, 2003. (Arens, Elder & Beasley).
- Borrador de exposición COSO "Marco del riesgo gerencial de una empresa", COSO, 2003. (COSO ERM).
- Manual de auditoría internacional, seguros y pronunciamientos sobre ética, IFAC, 203. (IFAC).
- Libro fuente de Transparencia Internacional 2000 (Transparencia Internacional).
- INCOSAI XVI, Montevideo, Uruguay, 1998, Informe Principal 1 A (Prevención y detección de fraude y corrupción), febrero 1997, (XVI INCOSAI, Uruguay, 1998).

A

Acceso físico
En el control de acceso, tener acceso hacia áreas físicas o entidades (ver acceso lógico).

Acceso lógico
El acto de ganar acceso hacia la información de la computadora. El acceso puede estar limitado a "sólo leer", pero derechos de acceso más extensivos incluyen la habilidad de arreglar los datos, crear nuevos archivos, y borrar archivos existentes. (ver acceso físico).

Actividad de control
Las actividades de control son políticas y procedimientos establecidos para enfrentar los riesgos y lograr los objetivos de la entidad. Los procedimientos que una orga- nización ejecuta para tratar el riesgo se llaman actividades de control interno. Las actividades de control interno son una respuesta al riesgo en tanto que son diseña- das para contener la parte poco certera del resultado que ha sido identificado.

Aplicación
Un programa de computación diseñado para ayudar a la gente a realizar cierto tipo de trabajo, incluyendo funciones especiales, tales como roles de pago,

control de inventario, contabilidad y misión de apoyo. Dependiendo de la tarea para la que haya sido diseñada, la aplicación puede manipular texto, números, gráficas o una combinación de estos elementos.

Auditoría
Revisión de las actividades de una organización y de las operaciones para asegurar que éstas están siendo ejecutadas o están funcionando de acuerdo con los objetivos, el presupuesto, las reglas y normas. El objetivo de esta revisión es identificar, en intervalos regulares, desviaciones que pudieran necesitar una acción correctiva. (glosario).

Auditoría interna
• Los medios funcionales a través de los cuales los gerentes de una entidad reciben de fuentes internas la seguridad de que todos los procesos contables están operando de manera en la que puedan minimizar la probabilidad de la ocurrencia de un fraude, error o prácticas ineficientes o antieconómicas. Tiene muchas de las características de la auditoría externa, pero puede llevar a cabo las directivas provenientes de la gerencia a la que reporta. (Normas de auditoría INTOSAI).
• Una actividad independiente y objectiva que da a una organización una seguridad sobre el grado de dominio de sus operaciones, que da sus consejos para mejorarlas y que contribuye a crear valor anadido. Ayuda esta organización a alcanzar sus objectivos, evaluando, con un enfoque sistemático y metódico, sus procedimientos de gestión de riesgos, de control y de dirección de empresa, y haciendo propuestas fara reforzar su eficacia. (IIA, IFACI)
• La auditoría interna es una actividad de avalúo establecida dentro de una entidad como servicio para la misma. Sus funciones incluyen, entre otras cosas, examinar, evaluar y monitorear cuan adecuada y efectiva es la contabilidad de los sistemas de control interno (IFAC).

Auditores internos
Examinan la efectividad del sistema de control interno y recomiendan mejorías, pero no tienen responsabilidad primaria por implantarlo o mantenerlo.

Auditoría externa
Una auditoría llevada a cabo por un cuerpo que es externo e independiente del auditado, siendo el propósito dar una opinión o un informe sobre las cuentas de los estados financieros, la regularidad y legalidad de las operaciones, y/o el manejo financiero (glosario).

C

Ciclo de valoración del riesgo

Es un proceso continuo e interactivo para identificar y analizar cambios en las condiciones, oportunidades y riesgos y realizar las acciones necesarias al respecto,

en particular, modificar el control interno para dar respuesta a un riesgo cambiante. Los perfiles de riesgo y los controles asociados a este tienen que ser revisados y reconsiderados con regularidad cara a garantizar que el perfil de riesgo continua siendo válido, que las respuestas al riesgo continúan ofreciéndose de una manera adecuada y proporcionada, y que los controles para mitigarlo continúan siendo efectivos en la medida en que los riesgos cambian con el tiempo.

Colusión
Un esfuerzo corporativo entre los empleados para defraudar efectivo, inventarios u otros bienes (Arens, Elder & Beasley).

Comité de auditoría
Es un comité de la mesa directiva cuyo rol típico se centra en aspectos de información financiera y en los procesos gerenciales de la entidad para administrar el riesgo del negocio y el riesgo financiero, y para cumplir con todos los requerimientos significativos ya sea de orden legal, ético o regulatorio. El comité normalmente asiste al directorio con una mirada global sobre: (a) la integridad de los estados financieros de la entidad, (b) el cumplimiento de la entidad con requerimientos legales y regulatorios, (c) las calificaciones e independencia de los auditores, (d) el funcionamiento del auditor interno de la entidad y el de los auditores independientes, y (e) las remuneraciones de los ejecutivos de la entidad.

Componente de control interno
Uno de los cinco elementos del control interno. Los componentes del control interno de una entidad son: entorno de control, evaluación de riesgo, actividades de control, información y comunicación, y seguimiento. (COSO 1992).

Control
• 1. Un sustantivo, utilizado como sujeto, ejemplo: existencia de un control, una política o procedimiento que sea parte del control interno. Un control puede existir dentro de estos cinco componentes 2. Un sustantivo, utilizado como objeto, ejemplo efectuar control- el resultado de políticas y procedimientos diseñados para controlar; este resultado puede o puede no ser un control interno efectivo. 3. Un verbo, ejemplo: controlar, regular, establecer o implantar una política que afecte el control (COSO 1992).
• Cualquier acción tomada por la gerencia, el consejo y otras partes para gestionar el riesgo y aumentar las posibilidades de que los objetivos y metas se alcancen. La gerencia planifica, organiza y dirige la gestión con suficientes acciones para proporcionar una garantía razonable de que los objetivos y metas se alcanzan (IIA)

Control interno
El control interno es un proceso integrado que afecta a la gerencia y al personal de la entidad y está diseñado para dar seguridad razonable de que en la búsqueda de su misión, los siguientes objetivos generales serán conseguidos:

ejecutar las operaciones de forma ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva, cumpliendo con las obligaciones de contabilidad y todas las leyes aplicables, así como las regulaciones y la salvaguarda de los recursos contra la pérdida.

Una garantía independiente y objetiva y una actividad consultora diseñada para proporcionar valor añadido y mejorar la operativa de la organización. Ayuda a la organización a cumplir sus objetivos mediante el uso de un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia en los procesos de gestión del riesgo, control y administración (IIA).

Control de acceso
En tecnología de la información los controles diseñados para proteger los recursos de modificaciones no autorizadas, pérdida o exposición.

Control de detección
Un control diseñado para descubrir un hecho o un resultado no intencionado (en contraste con el control preventivo) (COSO 1992).

Control preventivo
Un control diseñado para evitar hechos o resultados no intencionados (contrastar con control de detección) (COSO 1992).

Control continuo de servicio
Este tipo de control involucra asegurar que cuando ocurran eventos inesperados, las operaciones críticas continúen sin interrupción o sean rápidamente reasumidas y la información crítica y sensible sea protegida.

Control presupuestario
Es el control por el que una autoridad puede asegurar que el presupuesto ha sido bien diseñado e implementado de acuerdo a sus estimados, autorizaciones y regulaciones. (glosario)

Controles generales
• Los controles generales son la estructura, políticas y procedimientos que aplican a todos o a un gran segmento de los sistemas de información de una entidad y ayudan a asegurar su correcta operación. Crean el entorno en el que operan los sistemas de aplicación y controles.
• Políticas y procedimientos que ayudan a asegurar la continuidad y operación apropiada de los sistemas de información. Incluyen controles sobre el manejo de la información tecnológica, la infraestructura de la tecnología de la información, seguridad gerencial, adquisición de software, desarrollo y mantenimiento. Los controles generales apoyan el funcionamiento de los controles de aplicación programados. Otros términos que se utilizan a veces para describir los controles generales son: controles generales de computación y controles de tecnología de la información (COSO ERM).

Controles de aplicación
• La estructura, políticas y procedimientos que se aplican a los sistemas separados o individuales de aplicaciones y que están diseñados para cubrir el procesamiento de datos dentro de aplicaciones específicas del software.
• Procedimientos programados en la aplicación del software, y un manual de procedimientos relacionados, diseñados para ayudar a asegurar la integridad y exactitud de la información que se procesa. Los ejemplos incluyen revisiones computarizados de entradas a los datos, secuencia numérica de revisiones y procedimientos manuales para dar seguimiento a los ítems listados en informes de excepción. (COSO 1992).

Controles manuales
Son los controles que se ejecutan manualmente, no a través de la computadora (contrastar con controles computacionales) (COSO 1992).

Controles computarizados
1. Los controles ejecutados por computadora, ejemplo: los controles programados en el software de la computadora (en oposición a los controles manuales).
2. Los controles que se ejecutan al procesar la información y que son controles generales o controles de aplicación (tanto programados como manuales) (COSO 1992).

Controles del sistema de software
Los controles sobre los programas de computadoras y rutinas relacionadas diseñadas para operar y controlar las actividades de procesamiento del equipo de la computadora.

Corrupción
• Cualquier forma de utilización no ética de la autoridad pública para ventaja personal o privada (INTOSAI XVI, Uruguay, 1998).
• El mal uso del poder que se tiene, para el beneficio privado (Transparencia Internacional).

COSO
Comité de organizaciones patrocinadas, un grupo de varias organizaciones de contabilidad. En 1992 publicó un estudio significativo sobre el control interno llamado Control Interno- un marco integrado. El informe es muchas veces llamado Informe COSO.

Cumplimiento
• Todo lo que tenga que ver con estar conforme con las leyes y regulaciones aplicables a la entidad. (COSO 1992).
• Conformidad con y adhesión a las orientaciones, los planes, los procedimientos, las leyes, las regulaciones, los contratos o otras exigencias. (IIA)

D

Datos
Hechos e información que pueden ser comunicados o manipulados.

Deficiencia
Una falla percibida, potencial o real de control interno, o una oportunidad para fortalecer el control interno para dar una mayor probabilidad de que los objetivos de la entidad son alcanzados. (COSO 1992).

Diagrama de flujo
Una representación gráfica de los documentos y archivos del cliente, y la secuencia con la que son procesados. (Arens, Elder & Beasley).

Diagramación de flujo
Ilustra un flujo de procedimientos, información y documentos. La técnica hace posible que se dé una descripción sintética de circuitos complejos o procedimientos. (glosario).

Diseño
1.Intención. Como se lo utiliza en la definición, el control interno está creado para dar seguridad razonable en términos de logros y objetivos; cuando la intención se hace realidad, el sistema puede ser considerado efectivo. 2. Plan. la manera en la que un sistema debería trabajar, en contraste con la manera en la que lo hace (COSO 1992).

Documentación
La documentación de la estructura de control interno es la prueba material y escrita de los componentes del proceso de control interno que incluye la identificación de la estructura de una organización, las políticas y las categorías operacionales, los objetivos relacionados y las actividades de control. Esta debe aparecer en documentos como ser las directivas gerenciales, políticas administrativas, manuales de procedimiento y manuales de contabilidad.

El examen del auditor de los documentos del cliente y los archivos para substanciar la información que está o debe estar incluida en los estados financieros, (Arens, Elder& Beasley).

E

Economía
• Minimizar el costo de los recursos utilizados para una actividad, poniendo cuidado en la calidad apropiada. (Normas de auditoría INTOSAI).

• Adquisición en el momento correcto al costo financiero, humano y material más bajo de los recursos que sean más apropiados en términos de calidad y cantidad (glosario).

Económico
Que no implique desperdicio ni extravagancia. Significa tener la cantidad correcta de recursos, de la calidad correcta, entregados al momento correcto, al lugar correcto, al precio más bajo.

Efectivo
Se refiere al cumplimiento de los objetivos o al grado al que los resultados de una actividad cumplen con los objetivos o con los efectos para los que se realizó una actividad.

Efectividad
• El grado al que los objetivos son logrados, y la relación entre el impacto deseado y el impacto verdadero que recibe la entidad. (Normas de auditoría INTOSAI).
• El grado en el que los objetivos establecidos han sido logrados bajo la óptica de costo-efectividad. (glosario).

Eficiente
Se refiere a los recursos utilizados para lograr los objetivos. Significa que el mínimo de recursos como entradas deben ser utilizados para obtener una deter- minada cantidad y calidad de salidas, o el máximo producto con una cantidad y calidad determinadas utilizadas como entradas.

Eficiencia
• La relación entre la salida, en términos de bienes, servicios y otros resultados y los recursos utilizados para producirlos. (Normas de auditoría INTOSAI).
• Utilización de los recursos financieros, humanos y materiales de manera que se puedan maximizar las salidas por un determinado número de recursos, o minimizar los recursos invertidos para determinada cantidad y calidad de salidas (glosario).

Ente
Una organización de cualquier tamaño establecida con un propósito particular. Una entidad, por ejemplo, puede ser una empresa de negocios, una organización sin fines de lucro, una organización gubernamental o institución académica. Otros términos usados como sinónimos son organización o departamento. (COSO 1992).

Entorno de control
El entorno de control establece el tono de una organización, influyendo en la conciencia de control de su personal. Es el fundamento para todos los componentes del control interno, el que da disciplina y estructura.

Entrada
Cualquier información introducida a una computadora o el proceso de ingresar datos a la computadora.

Ético
Relacionado con principios morales.

Evaluación de riesgo
La evaluación de riesgo es el proceso de identificación y análisis de los riesgos relevantes al alcanzar los objetivos de la entidad y determinar una respuesta apropiada.

F

Fraude
Interacción fuera de la ley entre dos entidades, donde una de las partes intencionalmente defrauda a la otra a través de representaciones falsas para ganar ventajas ilícitas o injustas. Involucra actos de engaño, conciliación falsa, utilizados para ganar alguna ventaja injusta o deshonesta. (INCOSAI XVI, Uruguay 1998).

G

Gerencia
Comprende a los gerentes y otros que realizan funciones superiores de la gerencia. La gerencia incluye directores y al comité de auditoría sólo en los casos en los que éstos cumplen tales funciones. (IFAC).

I

Incertidumbre
La falta de habilidad para saber de antemano la exacta probabilidad o impacto de eventos futuros. (COSO ERM)

Independencia
• La libertad que se le da a un cuerpo de auditoría y a sus auditores para actuar en concordancia con los poderes de auditoría conferidos a ellos, sin ninguna interferencia externa (glosario).
• La libertad que tiene una Institución Suprema de Auditoría en temas de auditoría, para actuar de acuerdo a sus mandatos sin dirección externa o interferencia de cualquier clase. (Normas de auditoría INTOSAI).
• La libertad no condicionada que amenaza la objetividad o la apariencia de objetividad. Tales amenazas a la objetividad deben ser gestionadas a nivel de auditor individual, de compromiso, funcional y organizativo (IIA).

• La habilidad de un auditor para mantener un punto de vista imparcial en el cumplimiento de servicios profesionales (independencia de hecho). (Arens, Elder
& Beasley).
• La habilidad de un auditor para mantener un punto de vista imparcial ante los ojos de los demás (independencia en apariencia). (Arens, Elder & Beasley).

Institución de auditoría
Organización que, sea cual fuere su designación, composición u organización lleva a cabo obligaciones de auditoría externa en concordancia con la ley (glosario).

Intervención gerencial
Las acciones de la gerencia sobre la reglamentación de las políticas prescritas o los propósitos legítimos; la intervención gerencial generalmente es necesaria para tratar con transacciones no recurrentes o que no hayan sido normadas o eventos que de otra manera serían manejados por el sistema en forma no apropiada (contrastar este término con el de regulación gerencial) (COSO 1992).

Instituto de auditores internos (IAI)
Esta es una organización que establece normas éticas y de práctica, provee capacitación y fortalece el profesionalismo entre sus miembros.

Entidad Fiscalizadora Superior (EFS)
La organización pública de un Estado que, sin importar su diseño, constitución u organización, ejerce por ley, la más alta función pública de auditoría de ese Estado. (Normas de auditoría INTOSAI & IFAC).

Integridad
La calidad o el estado de un importante principio moral; rectitud, honestidad y sinceridad; el deseo de hacer las cosas correctamente, profesar y vivir de acuerdo con ciertos valores y expectaciones. (COSO 1992).

L

Legislatura
La autoridad que hace las leyes en un país, por ejemplo el Parlamento. (Normas de auditoría INTOSAI)

Limitaciones inherentes
Las limitaciones de todos los sistemas de control interno. Las limitaciones se relacionan a los límites del juicio humano; problemas de los recursos y la necesidad de considerar el costo de los controles en relación con los beneficios que se esperan. Puede ocurrir una caída del sistema, y la posibilidad de que la gerencia exagere sus controles o incurra en colusiones. (COSO 1992).

M

Mapa de riesgo
Una mirada conjunta o matriz de los riesgos clave que enfrenta una entidad o una unidad que incluye el nivel de impacto (ejemplo: alto, medio, bajo) junto con la probabilidad de que el evento ocurra.

Marco central
Una computadora de alto nivel diseñada para las tareas computacionales más intensivas. Las computadoras de marco central son compartidas muchas veces por múltiples usuarios conectados a la computadora por terminales.

Seguimiento
El seguimiento es un componente del control interno y es el proceso que valora la calidad del sistema de control interno a través del tiempo.

O

Objetividad

Es una actitud mental que permite que los auditores externos e internos de las EFS realcen su actividad de tal manera que crean de honesta en su trabajo y que tengan compromisos con otros en detrimento de la calidad del mismo. La objetividad requiere que los auditores no subordinen su juicio sobre temas de auditoría a la de otros.

Operaciones
• La palabra usada con “objetivos” o “controles” tiene que ver con la efectividad o la eficiencia de las actividades de una entidad, incluyendo la actuación y beneficio de los objetivos, y salvo guardando los recursos. (COSO 1992).
• Las funciones, procesos, y actividades con los que los objetivos de una entidad son alcanzados.

Ordenadamente
Significa en forma ordenada, metódicamente.

Organización Internacional de Instituciones fiscalizadoras superiores (INTOSAI)
INTOSAI es la organización profesional de las instituciones fiscalizadoras superiores (EFS’s) en los países que pertenecen a las Naciones Unidas o a sus agencias especializadas. Las EFS’s juegan un rol central en la auditoría de cuentas gubernamentales y operaciones, y en la promoción de gerencias financieras sólidas y respondabilidad en los gobiernos. INTOSAI se fundó en 1953 y ha crecido de los 34 países que eran miembros al inicio, a tener más de 1870 miembros en el presente.

P

Partes en juego
Las partes que son afectadas por la entidad, tales como los involucrados, las comunidades en las que la entidad opera, empleados, clientes y proveedores. (COSO ERM).

Política
Instrucción gerencial sobre lo que se debe hacer para efectuar un control. Una política sirve de base para la implantación de los procedimientos. (COSO 1992).

Presupuesto
Cuantitativamente, es la expresión financiera de un programa de medidas planificadas para un determinado período. El presupuesto se diseña con una visión de planificar operaciones futuras y de hacer revisiones ex post sobre los resultados obtenidos. (glosario)

Procedimiento
En tecnología de la información, la ejecución de las instrucciones de un programa por la unidad central de procesamiento de la computadora.

Proceso gerencial
La serie de acciones tomadas por la gerencia para manejar una entidad. El control interno es parte de un proceso integrado con la gerencia (COSO 1992).

Programa de seguridad
Un programa de toda una organización para la seguridad de planificación y gerencia que forma el fundamento de la estructura de control de seguridad de una organización y refleja la entrega de la gerencia superior a la atención de los riesgos de seguridad. El programa debería establecer un marco y un ciclo de continuidad de la valoración de riesgo, desarrollando e implementando procedimientos efectivos de seguridad, y realizando el seguimiento de la efectividad de esos procedimientos.

R

Red
En tecnología de la información, un grupo de computadoras y los accesorios necesarios comunicados por equipos de información. Una red puede involucrar conexiones permanentes, tales como cables, o conexiones temporales hechas a través del teléfono o de otros vínculos comunicacionales. Una red puede ser tan pequeña como una red local que consista en unas cuantas computadoras, impresoras u otros accesorios, o puede consistir en muchas

computadoras grandes y pequeñas distribuidas en una vasta área geográfica.

Respondabilidad
• El proceso en el que las organizaciones de servicio público y los individuos que las conforman son responsables por sus decisiones y acciones, incluyendo su salvaguarda de fondos públicos y su desempeño.
• Obligación impuesta a una persona o entidad auditadas de presentar que ha administrado o controlado los fondos que le fueron confiados conforme a los términos en los que le fueron entregados.

Responsabilidad pública
Las obligaciones de personas y entidades, incluyendo a empresas públicas y corporaciones, a las que se les confían los recursos públicos para que éstos respondan a las responsabilidades fiscales, gerenciales y programadas que les hayan sido conferidas, y para reportar ante quienes les han conferido estas responsabilidades. (Normas de Auditoría INTOSAI).

Revisiones editadas (información por excepción)
Controles programados concebidos en las primeras fases del proceso de las entradas para identificar campos erróneos de información. Por ejemplo, los caracteres alfanuméricos que son introducidos hacia los campos numéricos, pueden ser rechazados por este control. Los controles editados programados también pueden ser aplicados, por ejemplo, cuando la información de las transacciones ingresa a un ciclo de proceso desde otra aplicación

Riesgo
La posibilidad de que ocurra un evento adverso que afecte el logro de los objetivos. (COSO ERM)

Riesgo inherente
El riesgo que tiene una entidad de que en la ausencia de acciones gerenciales pueda mitigar la probabilidad del riesgo o su impacto. (COSO ERM)

Riesgo aceptable
La cantidad de riesgo a la que una entidad está preparada para exponerse antes de que una acción se juzgue necesaria.

Una base amplia de riesgo que una compañía o entidad está dispuesta a aceptar en la búsqueda de su misión o su visión. (COSO. ERM).

Riesgo residual

El riesgo que permanece después de que la gerencia dé respuesta al riesgo.

S

Salidas
En tecnología de la información, los datos/información producidos por el procesador de una computadora, tal como un gráfico en una terminal, o una copia impresa.

Sector público
El término "sector público" se refiere a los gobiernos nacionales, regionales (por ejemplo: estatal, provincial, territorial), a los gobiernos locales (por ejemplo: ciudad, pueblo) y entidades gubernamentales relacionadas (por ejemplo: agencias, directorios, comisiones y empresas). (IFAC).

Seguridad razonable
• Es igual a un nivel satisfactorio de confianza bajo consideraciones dadas de costos, beneficios y riesgos.
• El concepto de que el control interno, sin importar su buen diseño y operación, no puede garantizar que los objetivos de la entidad sean alcanzados. Esto se debe a limitaciones inherentes de todos los sistemas de control interno (COSO 1992).

Sistema de control interno (o proceso, o arquitectura)
Un sinónimo de control interno, aplicado en una entidad. (COSO 1992).

Sistemas computarizados de información
Un ambiente de sistemas de información por computadora existe cuando una computadora de cualquier tipo o tamaño está involucrada en el procesamiento de información financiera que tenga significado para la auditoría, sea esta computadora operada por la entidad o por una tercera parte. (IFAC).

Segregación (o separación) de funciones
Para reducir el riesgo de error, desperdicios, acciones equivocadas y el riesgo que conlleva no detectar estos problemas, un solo individuo o equipo no deben controlar todas las fases clave (autorización, procesamiento, archivo y revisión) de una transacción o evento.

Sistema de software
Es el software que primeramente está relacionado con el control del hardware y las fuentes de comunicación, acceso a carpetas y archivos y el control y programación de aplicaciones.

Sobre-regulación gerencial
La sobre-regulación gerencial de políticas prescritas o procedimientos para propósitos ilegítimos con la intención de obtener ganancias personales o permitir la presentación errónea de la condición financiera de una entidad (contrastar este término con el de intervención gerencial) (COSO 1992).

T

Tolerancia al riesgo
Es la variación relativa aceptable en la consecución de los objetivos. (COSO: ERM).

U

Últimos operadores
Se refiere a la utilización de procesamientos de información no centralizados (ejemplo: que no sean del departamento IT) que utiliza procedimientos automatizados desarrollados por los últimos usuarios, generalmente con la ayuda de paquetes de software (ejemplo: bases de datos). Los procesos de los últimos operadores pueden ser sofisticados y convertirse en una fuente extremadamente importante de la información de la gerencia. Si están adecuadamente probados y documentados puede ser un hecho a cuestionar.

Unidad de control interno
• Departamento (o actividad) dentro de una entidad, a la que se le confía revisiones y valoraciones de los sistemas de la entidad y procedimientos para minimizar la probabilidad de un fraude, errores y prácticas ineficientes. La auditoría interna debe ser independiente dentro de una organización y reportar directo a la gerencia (glosario).
• Un departamento, división o equipo de consultores u otros profesionales que proporciona una garantía independiente y objetiva así como servicios de consultoría diseñados para añadir valor y mejorar la operativa de la organización. El Control Interno ayuda a la organización a cumplir sus objetivos mediante el uso de un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia en los procesos de gestión del riesgo, control y administración (IIA).

V

Valores éticos
Los valores éticos son los que permiten que quien toma una decisión determine un curso apropiado de conducta, estos valores deben estar basados en lo que es "correcto", que puede ir más allá de lo que es legalmente requerido. (COSO 1992).

Valor por dinero
Ver economía, efectividad y eficiencia.

Valoración de riesgo
Significa estimar el significado de un riesgo y valorar la probabilidad de la ocurrencia de éste.

INTOSAI GOV 9110

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos: Experiencias de las EFS en la implantación y la evaluación de los controles internos

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INTOSAI

Directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos: Experiencias de las EFS en la implantación y la evaluación de los controles internos

Publicado por la Comisión de Normas de Control Interno

PRÓLOGO

Capítulo I
INTRODUCCIÓN

Capítulo II
IMPLANTACIÓN EFICAZ DE NORMAS GENERALES
GARANTÍA RAZONABLE
RESPALDO
INTEGRIDAD Y COMPETENCIA
OBJETIVOS DE CONTROL
VIGILANCIA DE LOS CONTROLES

Capítulo III
EL LOGRO DE OBJETIVOS DE CONTROL MEDIANTE NORMAS ESPECÍFICAS
LA DOCUMENTACIÓN
REGISTRO OPORTUNO Y ADECUADO DE LAS TRANSACCIONES Y HECHOS
AUTORIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS TRANSACCIONES Y HECHOS
DIVISIÓN DE LAS TAREAS
SUPERVISIÓN
ACCESO A LOS RECURSOS Y REGISTROS Y RESPONSABILIDAD ANTE LOS MISMOS

Capítulo IV
LA CONSECUCIÓN DE ESTRUCTURAS EFICACES DE CONTROL INTERNO
EL APOYO LEGISLATIVO
LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO
LA RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN
AUTOEVALUACIONES
AUDITORÍAS INTERNAS
LA RESPONSABILIDAD DE LA EFS
CONCLUSIONES

APÉNDICE I
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO

PRÓLOGO

En junio de 1992 la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) publicó unas Directrices para las Normas de Control Interno. Las normas expuestas en estas directrices estaban destinadas a que los responsables de la Administración pública las utilizasen para implantar una estructura eficaz de control interno, y a que los auditores oficiales las empleasen para evaluar dicha estructura.

Cinco años después, la comisión invitó a los miembros de la INTOSAI a comunicar las experiencias de sus países en el desarrollo, mantenimiento y evaluación de las estructuras de control interno basadas en los criterios. En este documento se ofrece una visión general de las respuestas recibidas de

- Bolivia, Oficina del Contralor General;

- China, Oficina Nacional de Auditoría;

- Costa Rica, Oficina del Contralor General;

- Egipto, Organización Central de Auditoría;

- Estados Unidos, Oficina General de Auditoría de Cuentas;

- Islandia, Oficina Nacional de Auditoría;

- Japón, Consejo de Auditoría;

- Nueva Zelandia, Oficina de Auditoría;

- Países Bajos, Tribunal de Auditoría de los Países Bajos;

- Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría;

- Sudáfrica, Auditor General, y

- Tonga, Oficina de Auditoría.

La Comisión agradece a estos miembros de la INTOSAI su participación en este proyecto. Sus experiencias en la utilización de las normas de control interno de la INTOSAI pueden servir de ayuda a todos los miembros de la INTOSAI en la consecución o el mejoramiento de su capacidad para diseñar estructuras de control interno de alta calidad y para evaluarlas adecuadamente, fortaleciendo así la gestión financiera y la obligación de rendir cuentas del sector público.

Arpad Kovacs

Oficina de Auditoría del Estado de Hungría

Presidente, Comisión de Normas de Control Interno

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Las Directrices para las Normas de Control Interno de la INTOSAI, de junio de 1992, definen una estructura de control interno con respecto a los planes de una organización, lo cual abarca la actitud, los métodos, los procedimientos y otras medidas de gestión, que proporcionen una garantía razonable de que van a lograrse los siguientes objetivos de carácter general:

- promover las operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces y los productos y servicios de calidad, acorde con la misión que la institución debe cumplir;

- preservar los recursos frente a cualquier pérdida por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraude e irregularidades;

- respetar las leyes, reglamentaciones y directivas de la dirección; y

- elaborar y mantener datos financieros y de gestión fiables y presentarlos correctamente en los informes oportunos.

Las normas de control interno prescritas por la INTOSAI constituyen el marco para una estructura de control interno que cumpla estos objetivos. Las normas generales y específicas de la INTOSAI se hacen constar de nuevo en los capítulos II y III, respectivamente. Estos capítulos destacan asimismo los puntos de vista que han sido transmitidos por los miembros de la INTOSAI. Sus elocuentes perspectivas se exponen en el contexto de las prácticas de control que han funcionado correctamente, y de los ejemplos de deficiencias en el control que han sido descubiertas.

La información proporcionada por los miembros de la INTOSAI para este estudio también ha sido valiosa para identificar aquellas prácticas que las Entidades Fiscalizadoras Superiores han considerado más útiles para la creación y supervisión de un marco sólido de control interno. Estas prácticas comunes son las siguientes:

- disponer de una norma constitucional o legislativa que establezca jurídicamente una base global (o un requisito y unos objetivos) para el mantenimiento de controles internos eficaces;

- estipular el cumplimiento de determinadas normas al diseñar una estructura de control interno, y que se ajusten al modelo de las normas de la INTOSAI, o se deriven de éstas;

- centrar la atención de la dirección en sus responsabilidades con respecto a la implantación de controles internos eficaces, y mantener de manera continuada un entorno positivo de control interno;

- esforzarse por evitar los fallos del control interno - en lugar de limitarse a detectarlos y corregirlos - a través de medios como la obligación de que los directivos realicen con periodicidad autoevaluaciones de las actividades de control interno;

- acentuar la función de los auditores internos como parte decisiva de la estructura de control interno de una organización; y

- garantizar que las Entidades Fiscalizadoras Superiores desempeñen un papel clave en (1) el establecimiento de normas de control interno, (2) la creación de un marco sólido de control interno, (3) el trabajo conjunto con los auditores internos, y (4) la evaluación de los controles

internos como parte integrante de las auditorías financieras y de las auditorías del rendimiento.

Estos elementos característicos de una adecuada estructura de control interno se exponen con más detenimiento en el capítulo IV. Otorgan aún más fuerza a las directrices que la Comisión de Controles Internos de la INTOSAI promulgó en junio de 1992 acerca de estos aspectos.

Capítulo II

IMPLANTACIÓN EFICAZ DE NORMAS GENERALES

Para facilitar el adecuado entorno de control dentro de una organización, la INTOSAI ha establecido normas generales de control interno en las áreas siguientes: (1) garantía razonable, (2) respaldo, (3) integridad y competencia, (4) objetivos de control, y (5) vigilancia de los controles.

GARANTÍA RAZONABLE

La primera norma general de control interno de la INTOSAI afirma que las estructuras de control interno deben proporcionar una garantía razonable de que van a cumplan los objetivos generales. La garantía razonable equivale a un nivel satisfactorio de confianza, dentro de determinadas condiciones de costes, beneficios y riesgos. Esto significa que el coste del control interno no deberá exceder del beneficio obtenido. Los países miembros de la INTOSAI han experimentado la aplicación de esta norma.

Nueva Zelandia, por ejemplo, informa que cada director general de un departamento de la Administración pública, como directivo responsable, está obligado a establecer y mantener un sistema de procedimientos de control interno que proporcione una garantía razonable acerca de la integridad y la fiabilidad de la información financiera. Si bien esta responsabilidad normalmente se delega al director financiero de la organización, tanto el director general como el director financiero suscriben una Declaración de Responsabilidad, que se incluye como parte del informe anual de la organización junto con los estados financieros auditados y las mediciones del rendimiento de los servicios.

En el Japón la garantía razonable de que los controles internos se realizan con eficacia se ve afectada por actividades del sector público que en los últimos decenios se han vuelto cada vez más complicadas y diversificadas, y por la creciente delegación de autoridad a los niveles inferiores. Sin embargo, la Constitución del Japón proporciona el fundamento global necesario para crear un entorno de control eficaz a través de requisitos tales como (1) que el Consejo de Ministros presente cada año al Parlamento las cuentas definitivas de los ingresos y gastos del Estado, y (2) el Consejo de Auditoría verifique dichas cuentas todos los años.

En cambio, se indica que en la República de Sudáfrica los controles internos de la Administración pública aún no poseen un nivel satisfactorio ni eficaz. Ello se debe a los importantes cambios que se han producido en la estructura de la Administración a lo largo de los últimos años, por ejemplo la fusión entre las Administraciones de los anteriores territorios independientes y autosuficientes de cada etnia y la Administración de la República de Sudáfrica. Además, las provincias aumentaron de cuatro a nueve, lo cual implica cinco nuevas administraciones provinciales. Debido al establecimiento del nuevo ámbito provincial, se redujo el ámbito nacional, con objeto de permitir la transferencia de determinados poderes al legislador provincial. A nivel local, la estructura se modificó en el sentido de que los

anteriores Consejos Municipales fueron sustituidos por los Consejos Municipales Transitorios. Además de esta situación, la dirección no siempre posee los conocimientos necesarios para implantar los controles internos apropiados y mantenerlos en funcionamiento.

Aunque el entorno de control interno de la República de Sudáfrica no proporciona en la actualidad una garantía razonable de que se han instaurado y funcionan en la forma esperada los adecuados controles internos, la Administración es consciente de este problema y lo afronta, por ejemplo, implantando una función de auditoría interna en todas las entidades públicas. Asimismo, la Administración ha designado consultores locales e internacionales para facilitar la creación de un instituto profesional de finanzas y auditoría públicas.

RESPALDO

Otra norma general de control estipula que los directivos y los empleados habrán de mostrar y mantener en todo momento una actitud positiva y de apoyo frente a los controles internos. Los países miembros de la INTOSAI han aprendido de primera mano el papel central que desempeña esta norma dentro de la creación de un entorno de control interno eficaz.

Por ejemplo, a principios del decenio de 1990, la Oficina Nacional de Auditoría de Islandia llevó a cabo varias auditorías en las principales entidades crediticias de la Administración pública que mostraban graves deficiencias en toda una serie de aspectos relacionados con el control, la supervisión, y la información sobre créditos morosos. En muchos casos, la actitud despreocupada de los directivos de la Administración pública en relación con los controles adecuados de los préstamos, los cobros, la gestión del riesgo y la aplicación de las reservas destinadas a los préstamos no devueltos constituía un factor que contribuía a las deficiencias advertidas. Como consecuencia, a finales de 1991 el Fondo de Desarrollo de Islandia dejó de funcionar porque sus directivos no habían tenido en cuenta la importancia de los préstamos no recuperados. Se han logrado mejoras en algunos aspectos, por ejemplo la adecuada contabilización de las reservas correspondientes a préstamos fallidos, que ahora todos los fondos principales de la Administración llevan a cabo de manera periódica.

Otro ejemplo de este tipo fue la quiebra -durante los decenios de 1980 y 1990- de importantes entidades bancarias y de crédito y ahorro de los Estados Unidos, que costaron a la Administración federal cientos de miles de millones de dólares. Una de las causas principales de dichas quiebras fue la deficiencia en el control; un factor clave en la aparición de esas deficiencias estuvo constituido por un error fundamental en la filosofía y el estilo operativo de la dirección con respecto a los controles internos. Por ejemplo, en algunas entidades de crédito y ahorro la inadecuada supervisión del consejo de administración y la existencia de una figura predominante ejerció un efecto perjudicial sobre la viabilidad de la entidad. Esto permitió actividades de alto riesgo, tales como un exceso de prácticas orientadas al crecimiento, concentraciones de créditos no garantizados y un exceso de confianza en fuentes crediticias poco sólidas.

Sin embargo, los países miembros de la INTOSAI, incluidos Islandia y los Estados Unidos, consideran que el control interno constituye una parte básica y de gran importancia para sus actividades financieras. Por ejemplo, como reacción ante las quiebras de entidades bancarias y de crédito y ahorro, el Congreso de los EE.UU. promulgó la Ley de Mejora de las Entidades de Depósito Federales de 1991, con objeto de hacer frente a las graves deficiencias que contribuyeron a las anteriores quiebras bancarias, y exigir datos acerca de la eficacia de los controles internos sobre la información financiera. En otro caso, el gobierno del Reino de Tonga ha demostrado una actitud de apoyo a los controles internos mediante la aprobación de

leyes y el establecimiento de las correspondientes reglamentaciones y políticas. Esto abarca (1) leyes que crean un marco de control interno con respecto al desembolso de fondos públicos y la elaboración de cuentas, y (2) reglamentaciones que establecen los puntos de control interno con respecto a la recepción, el gasto, la custodia y la concesión de fondos públicos. Además, el Departamento de Auditoría pone de relieve ante los distintos departamentos de la Administración la importancia de mejorar los controles internos sobre la gestión y los programas financieros.

INTEGRIDAD Y COMPETENCIA

Con respecto a la integridad y la competencia, las normas generales de control de la INTOSAI prescriben lo siguiente. Los directivos y los empleados deben caracterizarse por su integridad personal y profesional y poseer un nivel de competencia que les permita comprender la importancia del desarrollo, la aplicación y el mantenimiento de controles internos apropiados y alcanzar los objetivos generales de dichos controles. Varios países de la INTOSAI han comprobado que, cuando no se cumple esta norma general, se produce un deficiente control interno sobre situaciones en las que intervienen grandes sumas de dinero.

En una situación de esta clase, durante una inspección de la adquisición de bienes y servicios por parte del conjunto de la Administración, lo cual representa una proporción significativa del gasto público de Nueva Zelandia, la Oficina de Auditoría descubrió un conjunto de deficiencias que se atribuyeron, en parte, a la falta de integridad y competencia de los responsables de compras. Las deficiencias iban desde la no documentación de los procesos de toma de decisiones acerca de las necesidades de compra y la no especificación de delegaciones de autoridad, hasta la no realización de una inspección y aprobación adecuadas de las compras específicas. La Oficina de Auditoría de Nueva Zelandia también informa que una reciente atención a los aspectos más delicados de los gastos discrecionales, por ejemplo la utilización de tarjetas de crédito, ha puesto en tela de juicio la integridad de altos funcionarios.

Otro caso a este respecto es el Departamento de Vivienda y Urbanismo (DVU) de los Estados Unidos, que constituye el principal órgano de la Administración encargado de la vivienda, el desarrollo comunitario y la igualdad de oportunidades de vivienda. El DVU ha tomado medidas para modificar la forma de gestionar este organismo, pero en 1989 se descubrieron importantes casos de fraude, abusos y gestión errónea del DVU, que fueron atribuidos a deficiencias en el control interno, junto con la carencia de personal dotado de las capacidades técnicas adecuadas.

Por otra parte, los países miembros de la INTOSAI también señalan que han diseñado sistemas de control interno que ayudan a evitar situaciones como las que se acaban de exponer. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría de la República Popular de China indica que se han implantado controles internos sobre las necesidades de personal. Los solicitantes de un puesto de trabajo se someten a exámenes estrictos, son evaluados de forma pública e imparcial, y se da formación a los nuevos miembros. No se les permite ocupar sus nuevos puestos hasta que estén en condiciones de obtener el "Certificado para el Puesto". De este modo se les reconoce de conformidad con las capacidades que posean. Además, los miembros son examinados con periodicidad, y se les premia o se les castiga según su rendimiento laboral y la contribución que realizan a su organización. En caso necesario, se les traslada a otros puestos.

OBJETIVOS DE CONTROL

Las normas de control interno de la INTOSAI también indican que los objectivos del control deben identificarse o elaborarse para las actividades de cualquier ministerio/dependencia/entidad pública y deben ser apropiados, completos, razonables y estar integrados en los objetivos generales de la institución. Los casos siguientes ilustran las experiencias de los países miembros de la INTOSAI en el establecimiento de objetivos de control, que en algunos casos, sin embargo, aún no han ido más allá del establecimiento de objetivos globales de la organización.

El Auditor General de la República de Sudáfrica indica que uno de los objetivos primordiales de la Administración consiste en evitar errores o irregularidades en la gestión o en la información financiera, y si se producen, detectarlos. Se ha establecido una gama de objetivos específicos de control global, consistentes en (1) registrar y contabilizar adecuadamente las transacciones y actividades empresariales, (2) proteger los activos y la información con respecto a la apropiación y el uso indebidos, y (3) fijar limitaciones con respecto a las obligaciones que los diversos funcionarios estén autorizados a contraer en representación de una entidad.

Asimismo, el Auditor General del Reino de Tonga informa que ha tomado la iniciativa de establecer y desarrollar objetivos de control específicos para cada actividad de los Ministerios y departamentos de la Administración. El Auditor General está poniendo en práctica un proceso que garantiza que los objetivos son apropriados, completos y razonables, y se integran dentro de la estructura general de la organización existente. Como fundamento de este proceso se utilizan las directrices de control interno de la INTOSAI.

A la inversa, cuando los controles internos y sus objetivos no se establecen ni se comprenden con claridad, pueden producirse fracturas en el control interno. Por ejemplo, el Consejo de Auditoría del Japón descubrió que los municipios, de forma inadecuada, incluían los costes médicos de muchos jubilados en los costes del Seguro Nacional de Salud subvencionado por el Estado. Esto provocaba un exceso significativo en el coste de las subvenciones. En parte, el problema surgió porque los municipios no comprendían el sistema y los requisitos de las subvenciones oficiales a los costes médicos.

VIGILANCIA DE LOS CONTROLES

Además, las normas de la INTOSAI especifican que los directivos deben vigilar continuamente sus operaciones y adoptar inmediatamente las medidas oportunas ante cualquier evidencia de irregularidad o de actuación contraria a los principios de economía, eficiencia o eficacia. Los ejemplos siguientes muestran la importancia de supervisar las operaciones con objeto de garantizar que los controles logran los resultados deseados, e incorporar esta norma a los métodos y procedimientos utilizados para controlar las operaciones.

En determinado caso, la Oficina Nacional de Auditoría islandesa señala que una de las deficiencias principales del control interno consistía en que los directivos de los distintos organismos no comprendían la importancia de los controles internos. Junto con otros problemas, esta deficiencia se podía apreciar en la no aplicación de la estructura de control interno que se había establecido. La Oficina Nacional de Auditoría afirmó que, si bien un organismo de la Administración islandesa podía tener controles internos perfectamente definidos sobre el papel, la realidad es muy diferente. La Oficina de Auditoría ha descubierto que, sin la necesaria comprensión y supervisión, a las personas les resulta más cómodo no cumplir las prácticas de control que se hayan establecido.

Otro caso afecta a la Administración pública de Nueva Zelandia, que suele emplear consultores que representan un gasto importante. La Oficina de Auditoría de Nueva Zelandia informa acerca de las operaciones irregulares, antieconómicas, ineficientes e ineficaces vinculadas con la utilización de consultores. Además, la Oficina ha comprobado que los organismos no actuaban con rapidez y sensibilidad ante estos descubrimientos, y por lo tanto, se incumplía la norma que exigía la existencia de controles de supervisión.

En una comunicación más positiva, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido informa que, cuando se identifican y se hacen públicas las deficiencias en los controles internos, la dirección se muestra sensible a los puntos planteados, y normalmente se toman medidas correctoras con rapidez. El objetivo de la Oficina consiste en supervisar la actividad de seguimiento, y en caso necesario, proporcionar un asesoramiento adicional a la dirección. En la planificación posterior de las verificaciones se reflejarán las nuevas áreas de riesgo que haya descubierto la auditoría.

Capítulo III

EL LOGRO DE OBJETIVOS DE CONTROL MEDIANTE NORMAS ESPECÍFICAS

Para lograr los objetivos de control y una estructura de control interno ordenado y eficaz, las directrices de control interno de la INTOSAI estipulan normas detalladas referentes a los siguientes elementos: (1) documentación, (2) registro oportuno y adecuado de las transacciones y hechos, (3) autorización y ejecución de las transacciones y hechos, (4) división de las tareas, (5) supervisión, y (6) acceso a los recursos y responsabilidad ante los mismos.

LA DOCUMENTACIÓN

Con relación a la documentación adecuada, las normas específicas de la INTOSAI indican lo siguiente. La estructura de control interno y todas las transacciones y hechos significativos deben estar claramente documentadas y la documentación debe estar disponible para su verificación. La documentación de las transacciones o de los sucesos significativos tiene que ser completa y exacta, y debe permitir que cada transacción o suceso (y la información correspondiente) se rastree desde su inicio, durante toda su duración, y hasta su finalización. Diversos países miembros de la INTOSAI informan que se han hecho conscientes de las consecuencias perjudiciales de no disponer de la documentación adecuada, como ilustran las tres situaciones siguientes.

En primer lugar, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido ha informado sobre casos de inexistencia o inadecuación de la documentación que sirva de apoyo a las transacciones financieras que se han descubierto como consecuencia de auditorías financieras. Por ejemplo, la Oficina de Auditoría informó sobre casos de

- inexistencia de documentación aportada por los empleados que sirva de apoyo a los pagos realizados en concepto de gastos efectuados con tarjetas de crédito de la Administración pública;

- inexistencia de documentación adecuada que sirva de apoyo a las solicitudes de ayuda fundadas jurídicamente, lo cual provoca una insuficiencia de pruebas que confirmen la titularidad y la adecuación de los pagos, en la forma autorizada por el Parlamento; e

- incapacidad de un organismo de la Administración para presentar documentación en apoyo de la decisión de su consejo de dirección que desestima una oferta competitiva en relación con un contrato.

En segundo lugar, los departamentos, Ministerios y organismos oficiales de la Administración pública de Tonga también han descubierto casos de documentación y registros inexistentes e incompletos. Por ejemplo, en un departamento se perdieron recibos, pero el jefe de contabilidad y la sección de contabilidad no consideraron que este hecho fuese grave o contrario a las leyes y reglamentaciones.

En tercer lugar, como consecuencia del examen de la documentación que sirve de apoyo a las transacciones, el Auditor General de la República de Sudáfrica descubrió e informó al Parlamento sobre una notable cantidad de pagos del Ministerio de Trabajo en los que se había abonado a los beneficiarios una misma suma por duplicado, tomando como base el mismo documento de origen. En otros casos, se había pagado de nuevo la misma suma, basándose en el mismo documento de origen, aunque los nombres de los beneficiarios no fuesen idénticos. La cuantía de estos pagos dobles o múltiples era muy importante.

Para ayudar a superar este tipo de deficiencias, las normas de control interno de la INTOSAI disponen que la documentación de las transacciones o los sucesos significativos tiene que ser completa y exacta. Esto permitirá que cada transacción o suceso (y la información correspondiente) se rastree desde su inicio, a lo largo de toda su duración, y hasta su finalización.

REGISTRO OPORTUNO Y ADECUADO DE LAS TRANSACCIONES Y HECHOS

Las normas específicas de la INTOSAI también estipulan que las transacciones y hechos importantes deben registrarse immediatamente y ser debidamente clasificados. Esto se aplica a todo el proceso o ciclo vital de una transacción o suceso, que abarca (1) el inicio y la autorización, (2) todas los aspectos de la transacción, y (3) su anotación final en los registros sumarios. Al igual que ocurre con la documentación, los miembros de la INTOSAI también han informado sobre los desafíos que implica el cumplimiento de esta norma.

Por ejemplo, debido a los errores en el control interno del sistema utilizado para abonar los salarios del personal del Ejército de los Estados Unidos, a algunas personas se les pagaron sumas que no deberían habérseles abonado, porque ya no pertenecían al Ejército. Además, estos pagos erróneos no fueron detectados por el sistema de nóminas. Durante un período de un mes sometido a revisión por la Oficina de Contabilidad General de los EE.UU., se descubrió que se realizaban pagos excesivos a unos 2.200 soldados del Ejército. Muchas de estas personas recibieron pagos no autorizados durante varios meses, con un exceso total de 7,8 millones de dólares. Los pagos inadecuados se produjeron primordialmente porque el personal del Ministerio de Defensa de los EE.UU. no se ajustaba a los procedimientos estipulados. Por ejemplo, las oficinas contables de primer nivel no siempre hacían constar con puntualidad en el sistema de nóminas las bajas del servicio activo de los soldados y otras transacciones relacionadas con el personal, y los empleados de nóminas no disponían del soporte adecuado para la realización de determinados pagos.

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido también ha informado acerca de casos que ha calificado como puntos débiles del control, correspondientes a transacciones no registradas de manera rápida y apropiada. En determinado caso no se habían establecido procedimientos que garantizasen el manejo y registro rápido y seguro de los recibos de sumas de dinero en

efectivo. Por ejemplo, la Oficina descubrió retrasos de más de dos semanas en el depósito de cheques, lo cual aumentaba el riesgo de apropiación indebida. En otro caso la Oficina informó sobre deficiencias en el control financiero de las compras, que abarcaba la inexistencia de registros acerca de transacciones tales como los pedidos de compras, una prueba inadecuada de la entrega, y una comprobación inadecuada de los artículos recibidos.

Además, numerosos organismos de la Administración pública de Nueva Zelandia han sido sometidos a significativos cambios en su sistema de funcionamiento, que con anterioridad no se habían comprobado íntegramente. Esto ha provocado casos de procesamiento impuntual de transacciones, y de ausencia de conciliaciones; la Oficina Nacional de Auditoría de ese país ha informado sobre frecuentes deficiencias en el control.

Para impedir situaciones como éstas, las normas de control interno de la INTOSAI afirman la importancia esencial de un registro rápido y apropiado de la información. El cumplimiento de esta norma resulta decisivo para garantizar la puntualidad y la fiabilidad - y por consiguiente, el valor y la relevancia para la dirección - de todas las informaciones utilizadas por una organización como soporte de sus operaciones y toma de decisiones.

AUTORIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS TRANSACCIONES Y HECHOS

Las normas específicas de la INTOSAI establecen que las transacciones y hechos relevantes sólo podrán ser autorizados y ejecutados por aquellas personas que actúen dentro del ámbito de sus competencias. Actuar dentro del ámbito que corresponda a una autoridad significa que los empleados ejecutan sus tareas de conformidad con las directrices y dentro de los límites que establecen la dirección o la legislación.

Sin embargo, algunos miembros de INTOSAI han informado sobre casos en los que un control más estricto sobre la autorización de las transacciones podía dar como resultado unos controles y unos ahorros más eficaces. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría islandesa realizó una verificación de los gastos en automóviles en numerosos sectores de la Administración pública del país. La auditoría puso de manifiesto diversos puntos débiles en la estructura y el control globales en este campo, incluidos numerosos contratos que fueron efectuados de un modo no estructurado por empleados individuales, con independencia de las necesidades de transporte, limitando así la aprobación de la dirección y otros controles.

Otra perspectiva sobre esta cuestión fue expuesta por el Contralor General de la República de Costa Rica mediante un ejemplo que se refiere a la utilización de vehículos oficiales en ese país. Una auditoría detectó que, si bien el empleo de tales vehículos debía autorizarse en la forma apropiada, éstos se utilizaban (1) con propósitos no autorizados, (2) fuera de la jornada laboral, sin autorización, y (3) de manera inadecuada, por parte de funcionarios, con carácter discrecional.

Basándose en estudios sobre este tipo de problemas de control interno, los auditores de China han manifestado que la noción de control interno debe incluir el control de las autorizaciones. Consideran que este control es necesario para garantizar que el personal trabaja dentro de los límites de la autorización otorgada, y así, ejercer un control sobre las actividades de negocio en el momento en que se inician.

DIVISIÓN DE LAS TAREAS

Como en el caso de las demás normas específicas, los países miembros de la INTOSAI comprenden plenamente el riesgo de error, derroche o de actos ilícitos vinculado con el hecho de que una única persona controle todas las fases decisivas de una transacción o un suceso. A este respecto, las directrices de control interno de la INTOSAI estipulan que las tareas y responsabilidades principales ligadas a la autorización, tratamiento, registro y revisión de las transacciones y hechos deben ser asignadas a personas diferentes. El adecuado cumplimiento de esta norma ayuda en gran medida a evitar situaciones como los siguientes episodios dados a conocer por miembros de la INTOSAI, por ejemplo Tonga, que descubrió que la separación de funciones constituye un punto débil importante en los departamentos y Ministerios de su Administración pública.

En ejemplos más específicos, la Oficina de Auditoría de Nueva Zelandia ha descubierto que han surgido riesgos como consecuencia de la utilización de un número elevado de personas encargadas de efectuar contrataciones en determinados organismos de la Administración. Aunque los organismos hayan cumplido su objetivo de reducir gastos, a veces la separación de funciones ha creado un riesgo de otra clase.

Para afrontar este tipo de problemas, Japón indica que el sistema de control que aplica ese país para impedir errores contables y fraudes incluye una separación de funciones entre responsables de la contratación y responsables de los pagos. Por ejemplo, (1) los Ministerios notifican a su responsable de pagos cuando el Ministerio de Hacienda aprueba los programas de pago,(2) los responsables de pagos presentan de forma periódica informes sobre los pagos a los distintos Ministerios, (3) los responsables de contratación notifican a los responsables de los pagos la cuantía/el contenido de los contratos, para su aprobación, (4) los responsables de los pagos aprueban la cuantía/el contenido de los contratos, después de comprobar - por ejemplo - si los contratos se corresponden con las cantidades presupuestadas.

Sin embargo, como informa la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, a menudo resulta difícil que las pequeñas organizaciones mantengan la adecuada segregación de funciones. La Oficina ha descubierto casos en que (1) una misma persona podía autorizar y, asimismo, comprobar los pagos, (2) el personal podía solicitar, autorizar y recibir artículos, y (3) existían pocas pruebas, o ninguna, de que se efectuasen comprobaciones de supervisión.

En los casos en que resulta difícil que las pequeñas organizaciones separen adecuadamente las funciones, las directrices de la INTOSAI indican que la dirección debe ser consciente de los riesgos existentes, y afrontarlos mediante otro tipo de controles. Por ejemplo, el cambio periódico de los responsables ayuda a garantizar que no sea una única persona la que se encargue de los aspectos clave de las transacciones o los sucesos durante demasiado tiempo.

SUPERVISIÓN

Las directrices de control interno de la INTOSAI prescriben que debe existar una supervisión competente para garantizar el logro de los objetivos de control interno. Las actividades de los miembros de la INTOSAI en la implantación y verificación de los controles internos han subrayado la importancia de una adecuada supervisión de los encargos y de los empleados como mecanismo fundamental de control interno.

El Contralor General de la República de Costa Rica ha aportado dos excelentes estudios de caso en los que se ha incumplido la norma de supervisión de la INTOSAI. El primer caso está relacionado con un sistema informatizado que utilizan los bancos encargados del cobro de aranceles aduaneros para su transferencia electrónica a las oficinas de Aduanas de todo el

territorio de Costa Rica. Los auditores descubrieron que el proceso establecido por el servicio de Aduanas para confirmar, registrar y revisar esta información permitía una modificación no supervisada de los datos transmitidos electrónicamente, sin ningún soporte ni verificación documental de su validez y fiabilidad.

El segundo caso hace referencia a una evaluación de los recursos de la Administración costarricense empleados para prestar servicios de sanidad, en particular el servicio de consulta ambulatoria que prestaba uno de los mayores hospitales públicos del país. Los auditores informaron que los recursos médicos se encontraban significativamente infrautilizados porque no se cumplía el programa de trabajo establecido, lo cual provocaba un uso inadecuado del equipo y las instalaciones disponibles, y un retraso en la atención a los pacientes en espera. Se consideró que la causa de ello consistía en la ausencia de supervisión y del correspondiente control de los horarios de trabajo por parte de los responsables de cada especialidad médica.

Otro país, el Reino de Tonga, también ha descubierto que la supervisión, junto con la falta de formación, constituye una deficiencia de control interno que afecta a la mayoría de organismos de la Administración. El Auditor General ha ayudado a afrontar estas deficiencias instaurando programas de formación, nombrando supervisores para cada nivel de personal, y acentuando la importancia de estos aspectos de los sistemas de control interno.

Un tercer miembro de la INTOSAI, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, ha comprobado que la adecuada supervisión es esencial en operaciones como, por ejemplo, las relacionadas con los contratos. Se descubrió que la supervisión del funcionamiento de los contratos era clave para garantizar que los proveedores cumplen los términos y condiciones del contrato en lo referente a los precios, la calidad y la fecha de entrega, y que el contrato continúa siendo competitivo. La Oficina descubrió, por ejemplo, que una deficiente supervisión de un contrato provocaba un coste final de £180.000 en un contrato valorado inicialmente en £25.000, sin la preceptiva aprobación de dicho incremento. En otro caso, un contrato estipulaba una devolución, pero debido a la deficiente supervisión, la Administración no se dio cuenta de la potencial devolución, y por consiguiente, no la reclamó.

Para garantizar una supervisión adecuada, las normas de control interno de la INTOSAI afirman que los supervisores deben inspeccionar y aprobar, en su caso, el trabajo asignado a sus empleados. También deben aportar a sus empleados la orientación y la formación necesarias para garantizar que se reduzcan al mínimo los errores, el derroche y los actos ilícitos, y que se comprenden y se ponen en práctica las directrices específicas de los responsables.

ACCESO A LOS RECURSOS Y REGISTROS Y RESPONSABILIDAD ANTE LOS MISMOS

La última norma específica de la INTOSAI dispone que el acceso a los recursos y registros debe limitarse a las personas autorizadas para ello, quienes están obligadas a rendir cuentas de la custodia o utilización de los mismos. Para garantizar dicha responsabilidad, se cotejarán periódicamente los recursos con los registros contables y se verificará si coinciden. La frecuencia de estas comparaciones depende de la vulnerabilidad de los activos. La labor de los miembros de la INTOSAI ha puesto de manifiesto las consecuencias de no implantar eficazmente esta norma que sirve para reducir el riesgo de uso inadecuado o de pérdidas en la Administración pública, y que ayuda a poner en práctica las directrices de los responsables.

En un caso relacionado con el acceso a los registros, el órgano recaudador de impuestos de los Estados Unidos - el Servicio del Impuesto sobre la Renta [Internal Revenue Service (IRS)] - se ha visto afectado por un deficiente control interno sobre sus sistemas informáticos. Las auditorías de estados financieros de la Oficina de Contabilidad General de los EE.UU. han puesto de manifiesto que el IRS no disponía de los adecuados mecanismos de protección para detectar o impedir el acceso no autorizado de los empleados a la información sobre los contribuyentes, o para impedir que los empleados modificasen determinados programas informáticos con objeto de realizar transacciones no autorizadas sin ser detectados. Los problemas fundamentales del control consistían en que éste no impedía adecuadamente a los usuarios el acceso a programas y archivos de datos de carácter confidencial. Asimismo, a muchos usuarios se les había autorizado el acceso a potentes privilegios que permitían saltarse los controles de seguridad del sistema informático.

En una situación que implicaba una comparación entre recursos y registros, el Auditor General de la República de Sudáfrica informó que no podía comprobarse la integridad y la corrección de los saldos bancarios del Ministerio de Asuntos Territoriales porque éste no los había verificado durante más de un año. Apareció una diferencia notable entre el saldo de acuerdo con los registros contables del Ministerio, y los correspondientes estados bancarios.

Las normas de control interno de la INTOSAI señalan que la restricción del acceso a los recursos y una conciliación periódica de los registros reduce el riesgo de usos no autorizados o pérdidas en la Administración pública, y ayuda a poner en práctica las directrices de gestión.

Capítulo IV

LA CONSECUCIÓN DE ESTRUCTURAS EFICACES DE CONTROL INTERNO

De forma coherente con las directrices de la INTOSAI, los países miembros han puesto de relieve que la consecución de estructuras eficaces de control interno requiere los siguientes elementos decisivos: (1) apoyo legislativo, (2) normas de control interno, (3) directivos que acepten la responsabilidad principal de la realización de controles eficaces, (4) autoevaluaciones periódicas del control interno realizadas por los directivos, (5) verificaciones internas de los controles, y (6) una organización de fiscalización superior comprometida con el establecimiento y la inspección de sistemas de control interno.

EL APOYO LEGISLATIVO

Tal como se expuso al referirse a las directrices de control interno de la INTOSAI, en algunos países los legisladores establecen los objetivos globales de las estructuras de control interno, dejando que una organización central responsable se encargue de establecer las oportunas normas de control interno. En otros países los legisladores, mediante las leyes que promulgan, son los que implantan controles específicos de determinadas operaciones.

De hecho, los miembros de la INTOSAI han considerado que es útil disponer de una legislación que establezca unos requisitos y objetivos globales para el mantenimiento de controles internos eficaces. Por ejemplo, la Ley de Gestión y Control de la Administración Pública de 1990, en Bolivia, y la Ley de Cuentas de la Administración Pública, en los Países Bajos, constituyen el fundamento legislativo para el control interno del sector público.

En el Japón la comprobación financiera y contable y los sistemas de control se estipulan en la Ley de Hacienda Pública y la Ley de Cuentas Públicas, así como en las reglamentaciones

basadas en dichas leyes. Las actividades financieras y contables de todos los Ministerios y organismos públicos del Japón se rigen por estos sistemas oficiales de comprobación y control.

El Congreso de los Estados Unidos también ha reconocido la importancia del apoyo legislativo para promover unos controles internos eficaces. Por ejemplo, ha promulgado leyes que ordenan a los organismos de la Administración estadounidense (1) realizar una evaluación y un informe anuales sobre el estado de los sistemas de control, (2) disponer de una función de auditoría independiente, y (3) publicar informes anuales sobre su situación financiera, y hacer que ésta se audite.

LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO

Las normas de control de la INTOSAI también señalan que, al establecer el marco correspondiente a las estructuras de control interno, deberá asignarse a una autoridad específica la responsabilidad de elaborar y promulgar las normas que deberán cumplirse al diseñar una estructura de control interno. Esta responsabilidad podrá asignarse a través de preceptos constitucionales o de otras normas legales, y se otorgará a un organismo central que tenga autoridad sobre diversos órganos de la Administración pública.

Varios países miembros de la INTOSAI han promulgado normas de control interno que deberán aplicarse al establecer y supervisar una estructura de control interno, y algunos han utilizado como modelo las normas de la INTOSAI, o las han adoptado en su integridad. Por ejemplo, la Contraloría General de la República de Bolivia se inspiró en las directrices de la INTOSAI al elaborar y promulgar las normas de control interno utilizadas en ese país. La Oficina informa que ello ha contribuido al logro de los objetivos de control, y ha facilitado este proceso.

En los Estados Unidos, en virtud de la legislación vigente, el Comptroller General es quien se encarga de crear normas de control interno para su utilización en los órganos de la Administración norteamericana. Dichas normas se publicaron en 1983 por primera vez con el nombre de Normas de control interno de la administración pública federal [Standards for Internal Controls in the Federal Government] con objeto de servir como criterio para el establecimiento y evaluación de los controles internos. En el momento presente dichas normas se están actualizando.

Otro país, la República Popular de China, también ha comprobado que se requiere una norma que evalúe los controles internos de un organismo. La Oficina Nacional de Auditoría informa que los auditores son los que definen la norma, tomando como base las reglamentaciones promulgadas por la Administración china y los organismos correspondientes. La Oficina Nacional de Auditoría de China manifiesta que dicha norma - que suele considerarse como una norma de control ideal - abarca los vínculos y los procedimientos de control esenciales para un sistema de control interno adecuado, y los auditores la emplean para evaluar con imparcialidad el organismo en cuestión, y determinar si sus controles internos son completos y eficaces.

LA RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN

Las directrices de la INTOSAI explican ampliamente las responsabilidades de control interno de la dirección, poniendo de relieve que todos los directivos deben ser conscientes de que una estructura sólida de control interno es fundamental para controlar el organismo, así como sus

propósitos, operaciones y recursos. Los países miembros de la INTOSAI que han proporcionado información para este estudio han experimentado la necesidad de que la atención de los directivos se centre en su responsabilidad de implantar controles internos eficaces y mantener de forma continuada un entorno positivo de control interno.

Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos informa que el marco de responsabilidad del control interno, que es la piedra angular de la Administración central holandesa, ha sido creado mediante una estrecha colaboración entre el Parlamento, el Ministerio de Hacienda y el Tribunal de Cuentas. También a este respecto, la Ley de Cuentas de la Administración Pública dispone que es el Ministro quien debe responsabilizarse de lograr una correcta gestión financiera y de controlar la eficacia y la eficiencia de la dirección, la organización y las políticas que se apliquen.

Otro caso hace referencia a Islandia, donde la Oficina Nacional de Auditoría informa que la dirección de cada órgano de la Administración islandesa es la responsable de crear e implantar controles internos. Asimismo, los órganos de la Administración central - por ejemplo la Oficina Central de Contabilidad, la Comisión de Información Financiera y, en cierto grado, el Ministerio de Hacienda - son directamente responsables de la implantación de controles financieros.

Otro ejemplo procede de Egipto. La Organización Central de Auditoría de Egipto informa que la alta dirección de las entidades públicas es la responsable de crear e implantar controles internos, por ejemplo, reconsiderando de manera continuada la estructura organizativa que se ha creado para dirigir y controlar sus actividades.

AUTOEVALUACIONES

Los países miembros de la INTOSAI centran su atención en evitar las infracciones de los controles internos antes de que ocurran. Como ilustración de ello, el Auditor Supremo de Sudáfrica informa que uno de los objetivos primordiales consiste en evitar que se produzcan errores o irregularidades en la gestión o la información financiera, o si se han producido, detectarlos. Asimismo, en Egipto los auditores evalúan los sistemas de control interno con objeto de determinar su eficiencia para impedir o detectar los principales errores.

Varios países miembros de la INTOSAI exigen que los directivos realicen con periodicidad autoevaluaciones del funcionamiento de los controles internos. Las directrices de la INTOSAI reconocen la utilidad de esta práctica para garantizar que los controles de los que son responsables los directivos continúan siendo adecuados y actúan en la forma prevista.

En Nueva Zelandia se ponen de relieve los procedimientos de auto-inspección de cada órgano de la Administración pública. Estos procedimientos incluyen un programa de autoevaluación que abarca la auditoría interna y los controles financieros, así como la inspección y la evaluación que hacen los directivos con respecto a la eficacia del desempeño.

En otro caso los órganos de la Administración de los Estados Unidos están legalmente obligados a realizar anualmente autoevaluaciones de control. Estas evaluaciones deben llevarse a cabo de conformidad con las directrices emitidas con carácter central por la Oficina de Gestión y Presupuesto de los EE.UU. Los resultados deberán comunicarse al Presidente y al Congreso de los EE.UU. Estos informes deben manifestar si los sistemas cumplen los objetivos de control interno y se ajustan a las normas establecidas por el Comptroller General de los EE.UU. Asimismo, los órganos de la Administración estadounidense están obligados a

emprender acciones para corregir las deficiencias de control que descubran las autoevaluaciones.

Además, el Contralor General de Bolivia requiere que, en el futuro, las entidades de la Administración programen autoevaluaciones del diseño, funcionamiento y eficacia de sus estructuras de control interno. El Contralor General de Bolivia considera que los funcionarios con la máxima responsabilidad en cada entidad pública deben llevar a cabo tal autoevaluación, y con carácter anual - como mínimo - informar acerca de sus conclusiones a la Oficina del Contralor General, que (1) evaluará el proceso y el resultado, y (2) determinará qué fiabilidad tienen los datos elaborados por la entidad y/o las medidas correctoras propuestas.

AUDITORÍAS INTERNAS

A menudo la dirección crea una unidad de auditoría interna como parte de su marco de control interno y auto-inspección. Siguiendo esta línea, la mayoría de los miembros de la INTOSAI consideran que la función de los auditores internos constituye una parte decisiva de la estructura de control interno de una organización. Por ejemplo, los Auditores Superiores de Bolivia y Egipto manifiestan que los auditores internos deberán evaluar e informar con carácter periódico sobre la eficacia y las deficiencias de las estructuras de control interno, y sobre el riesgo que representan esos puntos débiles para la eficacia de las actividades de la Administración y la protección de sus activos.

Los Países Bajos también ponen de manifiesto un ejemplo a este respecto: los departamentos de auditoría de los distintos Ministerios verifican los estados financieros de cada Ministerio y llevan a cabo auditorías de los sistemas específicos de gestión financiera. El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos indica que, al comunicar al Ministro las deficiencias en el control interno que se descubren durante estas auditorías, los auditores internos desempeñan una función importante en la mejora continuada de los controles (financieros) internos. La realización de investigaciones específicas sobre el control interno, a solicitud de los Ministros, consolida este proceso.

En el Reino Unido, los Responsables de Contabilidad dentro de cada órgano de la Administración central, que son los que se encargan de la dirección financiera y de los sistemas de control interno, disponen de la ayuda de los servicios de una función de auditoría interna. La auditoría interna actúa como un servicio para la dirección, y mide, evalúa e informa acerca de la eficacia de los elementos del sistema de control interno.

LA RESPONSABILIDAD DE LA EFS

Los miembros de la INTOSAI han subrayado la función decisiva que desempeñan los Auditores Superiores en (1) la creación de normas de control interno, (2) el establecimiento de un marco sólido de control interno, (3) el trabajo conjunto con los auditores internos, y (4) la consideración de los controles internos como parte integrante de sus auditorías financieras y de conformidad. En suma, la Entidad Fiscalizadora Superior deberá dedicarse a valorar la adecuación y la eficacia en la aplicación de los controles internos existentes en las organizaciones auditadas.

La Entidad Fiscalizadora Superior de una nación describió de este modo sus responsabilidades de control interno. El control efectuado por el Contralor General de la República de Costa Rica consiste esencialmente en el examen financiero, contable,

económico, operativo, administrativo y jurídico de los recursos públicos, y se lleva a cabo básicamente por medio de investigaciones y auditorías que abarcan las áreas financiera, operativa, jurídica e informática, y otras áreas especiales.

Al igual que ocurre en el proceso utilizado por muchos Auditores Superiores de la INTOSAI, el Contralor General de Costa Rica

- evalúa el sistema de control interno de la entidad auditada, que abarca el entorno de control, el sistema de registro e información, y los procedimientos de control;

- verifica la eficacia del sistema de control interno e identifica las áreas decisivas de la actividad examinada;

- elabora informes para la Administración, que resumen las deficiencias y los puntos débiles detectados, y recomiendan la adopción de medidas para solucionarlos y para evitar la aparición de problemas más graves; y

- lleva acabo los pertinentes estudios de seguimiento para determinar si las recomendaciones y medidas acordadas conjuntamente con la Administración se han aplicado en la forma adecuada.

CONCLUSIONES

En 1992, cuando la Comisión de Normas de Control Interno de la INTOSAI publicó sus directrices para las normas de control interno, hizo un llamamiento a los Auditores Superiores para que alentasen y apoyasen la creación de controles internos. Según la Comisión, esto abarcaba (1) formar a los directivos con respecto a sus responsabilidades en la implantación y supervisión de las estructuras de control, y (2) auditar estas estructuras para garantizar que los controles son los adecuados para lograr el resultado deseado.

En los cinco años transcurridos, los países miembros de la INTOSAI han logrado una amplia gama de resultados positivos y están realizando progresos - en algunos casos, notables progresos - en la consecución de esta meta. Las comunicaciones individuales de cada país, elaboradas por los Auditores Superiores, han proporcionado importantes perspectivas nuevas acerca de la utilización y la evaluación de los controles internos por parte de diversos miembros de la INTOSAI.

A través de dichas comunicaciones, la Comisión ha identificado varios elementos comunes que se exponen en este capítulo, y que caracterizan a las adecuadas estructuras de control interno existentes en todos los sistemas de Administración pública. Estos elementos se ajustan a las directrices de la INTOSAI de 1992, que sirven de base a las normas de control prescritas, tanto generales como específicas.

Sin embargo, esta base no se encuentra aún plenamente consolidada y en funcionamiento fluido en todos los países miembros de la INTOSAI. Además, la preservación de la eficacia de estos elementos y el perfeccionamiento de los controles internos - basado en las normas - debe constituir un proceso continuado. De manera acorde con ello, todos los miembros de la INTOSAI pueden aprender de las experiencias y los ejemplos constructivos que los Auditores Superiores han dado a conocer a la Comisión.

Las comunicaciones de cada país, que exponen más extensamente los aspectos que figuran en esta visión general, estarán disponibles en el XVI INCOSAI de Montevideo. Asimismo, podrá obtenerse información adicional poniéndose en contacto directamente con las Entidades Fiscalizadoras Superiores autoras de dichas comunicaciones, que aparecen en el Apéndice I.

APÉNDICE I

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO

A continuación figura la lista de los nombres, teléfonos, direcciones postales y de Internet de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que han proporcionado la información que se resume en este documento general y que se expone en las correspondientes comunicaciones de cada país.

Sr. Marcelo Zalles Barriga
Contralor General de la República
Casilla Postal 432
La Paz, BOLIVIA
Tel: 591 (2) 37 88 61
Fax: 591 (2) 39 21 87

Sr. Li Jinhua
Auditor General
Oficina Nacional de Auditoría
de la República Popular de China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830, CHINA
Tel: 86 (10) 68 30 12 14
Fax: 86 (10) 68 33 09 58
E-mail: cnao@public.east.cn.net

Sr. Luis Fernando Vargas Benavides
Contralor General de la República
Apartado 11-79-1000
San José, COSTA RICA
Tel: 506 220 31 20
Fax: 506 220 43 85
E-mail: xcisnado@ns.casapres.go.cr

Dr. Shawky Khater
Presidente de la
Organización Central de Auditoría
Madinet Nassr
P. O. Box 11789
Cairo, REPÚBLICA ÁRABE DE EGIPTO
Tel: 20 (2) 60 23 00
Fax: 20 (2) 261 58 13

Sr. Sigurdur Thordarson
Auditor General

Oficina Nacional de Auditoría
Skulagata 57
IS-150 Reykjavik, ISLANDIA
Tel: 354 (5) 61 41 21
Fax: 354 (5) 62 45 46

Sr. Shuro Hikita
Presidente del Consejo de Auditoría
3-2-1 Kasumigaseki
Chiyoda-ku, Tokio,
100 JAPÓN
Tel: 81 (3) 35 818125
Fax: 81 (3) 35 921807
E-mail: kys00366@niftyserve.or.jp

Sr. Henk E. Koning
President, van de
Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
NL-2500 EA LA HAYA
PAÍSES BAJOS
Tel: 31 (70) 342 43 44
Fax: 31 (70) 342 41 30
E-mail: bjz@rekenkamer.nl

Sr. David Macdonald
Controlador y Auditor General
Head Office, Level 7, 48 Mulgrave Street
P. O. Box 3928
Wellington 1, NUEVA ZELANDIA
Tel: 64 (4) 471 65 00
Fax: 64 (4) 471 65 45
E-mail: steveb@oag.govt.nz

Sr. H. E. Kluever
Auditor General
P. O. Box 446
Pretoria 0001,
REPÚBLICA DE SUDÁFRICA
Tel: 27 (12) 3242874
Fax: 27 (12) 3237389
E-mail: yvonne@agsa.co.za

Sr. Pohiva Tu'i'onetoa
Auditor General
Oficina de Auditoría
P. O. Box 50
Nuku'Alofa
TONGA, Pacífico Sudoccidental
Tel: 676 216 00
Fax: 676 238 88

Sir John Bourn
Comptroller and Auditor General
National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria, London SW1W 9SP
Reino Unido
Tel: 44 (171) 798-7000
Fax: 44 (171) 828-3774
Email: international.nao@gtnet.gov.uk

Sr. James F. Hinchman
Acting Comptroller General
U. S. General Accounting Office
441 G Street, NW - Room 7806
Washington, DC 20548
Estados Unidos de América
Tel: 01 (202) 512-4707
Fax: 01 (202) 512-4021
Email: oil@gao.gov

INTOSAI GOV 9120

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit *www.issai.org*

INTOSAI

Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INTOSAI

Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government

An introduction to internal control for managers in governmental organizations

International Organization of Supreme Audit Institutions

Overview

"Internal control is a management tool used to provide reasonable assurance that management objectives are being achieved."

Guidelines for Internal Control Standards,
INTOSAI

Managers are responsible for establishing an effective control environment in their organizations. This is part of their stewardship responsibility over the use of government resources. Indeed, the tone managers set through their actions, policies, and communications can result in a culture of either positive or lax control. Planning, implementing, supervising, and monitoring are fundamental components of internal control. You may go about these activities routinely, without thinking of them as part of a broad control environment that helps to ensure accountability. But they are.

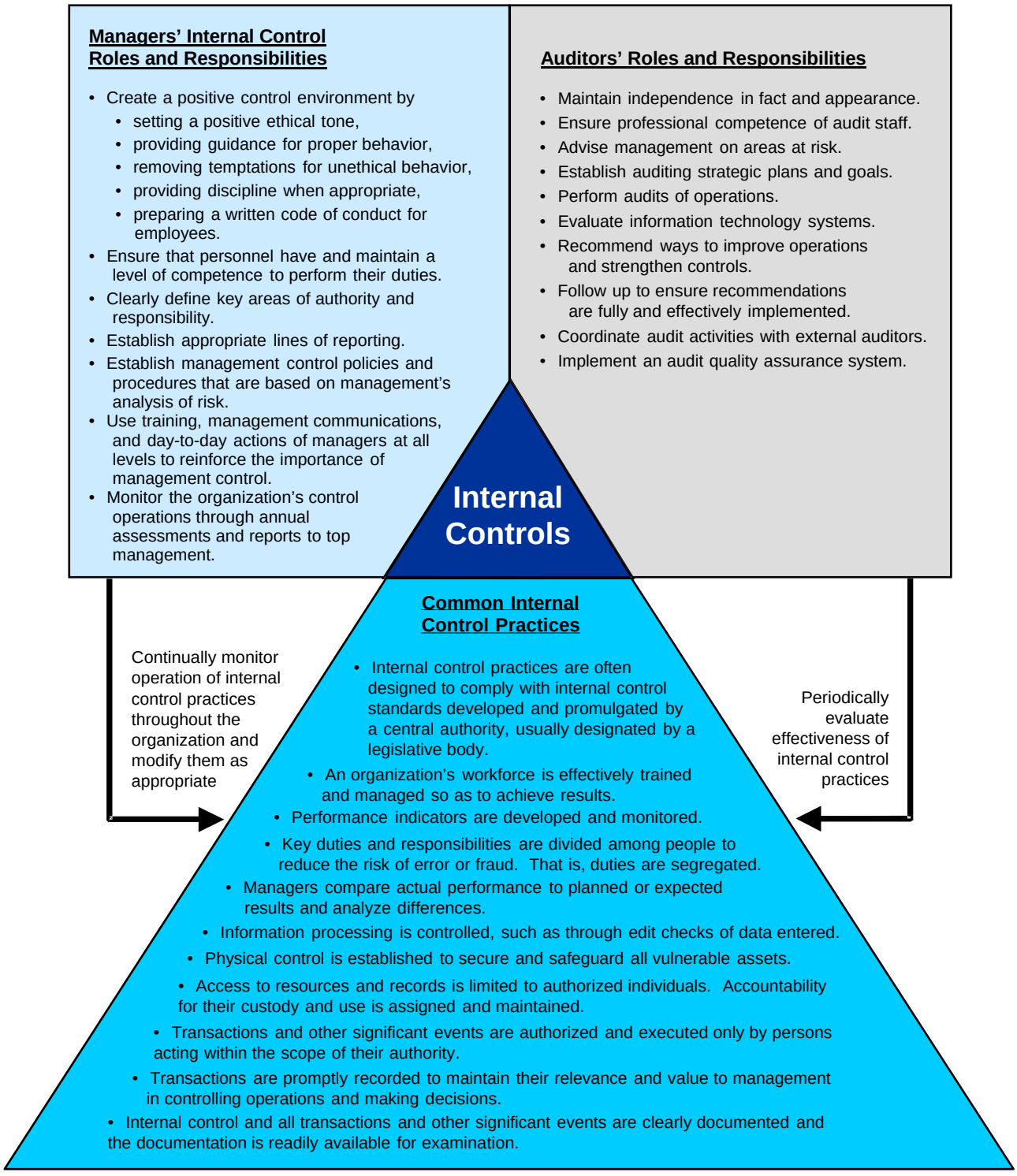
Internal control, or management control, helps to provide reasonable assurance that the organization

adheres to laws, regulations, and management directives;
promotes orderly, economical, efficient, and effective operations and achieves planned outcomes;
safeguards resources against fraud, waste, abuse, and mismanagement;
provides quality products and services consistent with the organization's mission; and
develops and maintains reliable financial and management information and fairly discloses that data through timely reporting.

Therefore, it is essential that all managers in an organization understand the importance of establishing and maintaining effective internal control. For this reason, the Internal Control Standards Committee of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) has prepared this booklet to

provide an overall framework for establishing and maintaining effective internal controls,
describe internal control roles and responsibilities for government managers and auditors,
describe common internal control practices,
provide a simple checklist to help you begin thinking about whether your organization has taken appropriate steps to ensure effective internal control, and
provide a list of references for further information.

Framework for Establishing and Maintaining Effective Internal Control



Managers

Managers should realize that a strong internal control structure is fundamental to control of an organization and its purpose, operations, and resources.

Responsibility for providing an adequate and effective internal control structure rests with an organization's management. The head of each governmental organization must ensure that a proper internal control structure is instituted, reviewed, and updated to keep it effective. A positive and supportive attitude on the part of all managers is critical. All managers must be individuals of personal and professional integrity. They are to maintain a level of competence that allows them to understand the importance of developing, implementing, and maintaining effective internal controls.

Management establishes an independent audit function as a key part of the internal control structure. Management should establish objectives for the audit function and place no restrictions on auditors in meeting them. To ensure independence, the head of this audit unit should report directly to the manager heading the agency. Management should also select an experienced, well-qualified person to lead the unit and provide sufficient resources and a competent staff to carry out audit operations. In this regard, managers work constructively with auditors to identify risks and design mitigating controls, and they give auditors responsibility for periodically evaluating internal control operations to identify weaknesses and recommend corrective measures.

Auditors

Management often establishes an audit unit as part of its internal control and self-assessment framework.

Auditors are a part of a governmental organization's internal control framework, but they are not responsible for implementing specific internal control procedures in an audited organization. That is properly management's job.

The auditors' role is to audit an organization's internal control policies, practices, and procedures to assure that controls are adequate to achieve the organization's mission. Although auditors may be part of the organization they audit, it is important and necessary that the auditors' independence be maintained.

For its part, management can demonstrate its support by emphasizing the value of independent and objective auditing. Management should also identify areas for improving performance quality and respond to information developed through audits.

An external audit unit may also play a role in auditing a governmental entity's internal control.

Most governmental entities are also audited by an external audit function. This external auditor is often appointed by, and reports to, the oversight body to which an entity is responsible. This external auditor may examine and suggest improvements to a governmental entity's internal control.

Internal Control

Simply defined, internal control is the process by which an organization governs its activities to effectively and efficiently accomplish its mission.

Internal control should not be looked upon as separate, specialized systems within a governmental organization. Rather, internal control should be recognized as an integral part of each system that management uses to guide its operations.

Establishing effective internal control involves an assessment of the risks the agency faces from both external and internal sources. A precondition to risk assessment is the establishment of clear, consistent entity objectives, which are the goals or purposes to be achieved. Risk assessment is the identification and analysis of relevant risk associated with achieving the objectives. Internal control practices (such as procedures, processes, physical arrangement, organizational structure, and assignment of responsibility and authority) should then be designed and implemented to achieve the goals.

Also, information should be recorded and communicated in writing to management and others within the entity who need it and within a time frame that enables them to carry out their internal control and other responsibilities. Internal control monitoring should assess the quality of performance over time and ensure that the findings of audits and other reviews are promptly resolved.

Checklist for Managers

In establishing your framework, have you

- ❑ Assessed the risks the organization faces?
- ❑ Identified control objectives to manage the risks?
- ❑ Established control policies and procedures to achieve the control objectives?
- ❑ Created a positive control environment?
- ❑ Maintained and demonstrated personal and professional integrity and ethical values?
- ❑ Maintained and demonstrated a level of skill necessary to help ensure effective and efficient performance?
- ❑ Maintained and demonstrated an understanding of internal controls sufficient to effectively discharge responsibilities?

For implementing internal control, have you

- ❑ Adopted effective internal control throughout the organization?
- ❑ Based the organization’s internal control on sound internal control standards?
- ❑ Included in the organization’s internal control structure appropriate and cost-effective control practices?
- ❑ Prescribed control practices through management directives, plans, and policies?
- ❑ Established a means of continually monitoring the operation of the organization’s internal control practices?

Concerning the audit function, have you

- ❑ Shown an understanding of the difference between internal control and audit?
- ❑ Recognized that an audit function is integral to your organization’s internal control?
- ❑ Established an audit function?
- ❑ Ensured the audit organization’s independence?
- ❑ Given the audit organization responsibility for evaluating the effectiveness of the audited organization’s internal control practices?
- ❑ Established a system to monitor the organization's progress in implementing internal and external auditor recommendations?

References for Further Information

The International Organization of Supreme Audit Institutions has issued the following documents.

- *Guidelines for Internal Control Standards*
- *Guidelines for Reporting on the Effectiveness of Internal Controls: SAI Experiences in Implementing and Evaluating Internal Controls*

These publications can be found at (http://www.intosai.org).

Various professional accounting organizations can provide internal control information.

The American Accounting Association
(http://www.aaa-edu.org)

The American Institute of Certified Public Accountants
(http://www.aicpa.org/index.htm)

The Canadian Institute of Chartered Accountants
(http://www.cica.ca)

The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
(http://www.cipfa.org.uk)

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)
(http://www.coso.org)

The Institute of Chartered Accountants in England & Wales
(http://www.icaew.co.uk)

The Institute of Internal Auditors
(http://www.theiia.org)

This document was prepared and issued by
The Internal Control Standards Committee,
International Organization of Supreme Audit Institutions, 2001.

INTOSAI GOV 9130

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Guía para las Normas del Control Interno del Sector Público

Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Sub-Comité de Normas de Control Interno de la INTOSAI

F. VANSTAPEL
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Bélgica

Regentschapsstraat 2 – Rue de la Régence 2
B-1000 BRUSELAS
BÉLGICA

Tel : + 32 2 551 8111
Fax : + 32 2 551 8629
E-mail: international@ccrek.be

Guía para las Normas del Control Interno del Sector Público – Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad

Prefacio

La *Guía para las Normas de control interno del sector público* de 1992 de la INTOSAI, fue concebida como un documento vital reflejando la visión que las normas pueden ser promovidas para el diseño, implementación y la evaluación del control interno. Esta visión implica un esfuerzo continuo para mantener la guía actualizada.

La 17ma Reunión de la INCOSAI (Seúl, 2001) reconoció una fuerte necesidad de actualizar la Guía de 1992 y acordó la utilización del marco integrado de control interno del Comité de Organizaciones que patrocinan la Comisión de Treadway (COSO). Consultas subsecuentes dieron resultados a una mayor extensión para tratar los valores

éticos y proporcionar mayor información sobre los principios generales de las actividades del control relativos al tratamiento de la información.

La Guía actualizada para las normas de control interno fue emitida en el 2004, y puede ser considerada como un documento trascendental que debería ser desarrollado y perfeccionado continuamente para incorporar el impacto de nuevos avances como la Estructura de Manejo de Riesgo corporativo del COSO[1]. Por consiguiente, estas extensiones a la Guía han sido elaboradas para cubrir las tendencias actuales en la Administración de Manejo de Riesgos, según lo precisado en la estructura ERM del COSO. Siendo este documento dirigido principalmente para el sector público, el término "entidad" es utilizado en lugar de "corporación" que fue asociado particularmente al sector privado.

La información adicional proporcionada es el resultado del esfuerzo común de los miembros del Sub-Comité de Normas de Control Interno de la INTOSAI. Esta actualización fue coordinada mediante las tareas impuestas entre los miembros del sub-comité con representantes de las EFS de Francia, Hungría, Bangladesh, Lituania, Los Países Bajos, Omán, Ucrania, Rumania, Reino Unido, Estados Unidos de América y Bélgica (presidente de la sede).

[1] Administración de Riesgos Corporativos Marco Integrado (COSO – Septiembre 2004)

Franki VANSTAPEL
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Bélgica
Presidente del Sub-Comité de Normas de Control Interno
de la INTOSAI

Introducción

La premisa subyacente de la *Administración de riesgos corporativos* del COSO es que cada entidad existe para proporcionar valor a sus grupos de interés. En el sector público, las expectativas generales son que los servidores deben satisfacer o servir al interés público siendo justos e imparciales mediante el manejo apropiado de los recursos. Efectivamente los grupos de interés son la sociedad y sus representantes.

Todas las entidades enfrentan incertidumbres y el reto para su administración es el de determinar cuánta incertidumbre se puede aceptar mientras estas se esfuerzan en incrementar el valor para sus grupos de interés. Es importante también observar que la incertidumbre presenta tanto riesgos como oportunidades con el potencial de desgastar o mejorar el valor, en términos del sector público consiste en servir al interés público mejor. El objetivo de la gestión de riesgos de la entidad es el de permitir a la Gerencia el tratamiento efectivo de la incertidumbre y su riesgo - oportunidad asociados, mejorando la capacidad de construir valor proporcionando servicios más efectivos, de mayor eficiencia y más económicos, considerando y tomando en cuenta valores como equidad y justicia.

La *Guía para las Normas de control interno del sector público* de la INTOSAI ve al control interno como un proveedor de un importante marco conceptual a través del cual una entidad puede manejarse para alcanzar sus objetivos. El marco integrado *ERM* del COSO y otros modelos similares, toman a este aspecto como un escenario entero en el que la entidad se pueda dirigir en base a la identificación de futuros riesgos y oportunidades para

mejorar objetivos y diseñar controles internos que minimicen los riesgos y maximicen las oportunidades.

Tanto como extender la definición de funciones cubiertas por el régimen de gobierno corporativo, la gestión de riesgos de la entidad requiere un cambio en la forma en que la organización piensa a cerca de alcanzar sus objetivos.

Esto se da porque la eficacia en la gestión de riesgos de la entidad es un proceso en curso aplicado al establecimiento de la estrategia desplegado a lo largo y afectado por todas unidades de negocio de una entidad y que se encuentra diseñado para identificar los eventos potenciales que puedan afectar a las organizaciones, facilitando una seguridad razonable respecto al logro de los sus objetivos.

Este documento describe un marco de trabajo recomendado para aplicar los principios de gestión de riesgo en las entidades del sector público y proporciona las bases mediante las cuales una entidad puede evaluar su gestión de riesgos. Sin embargo, no intenta remplazar o suplantar la *Guía de control interno para el sector público*, más bien, está diseñado para proporcionar información adicional complementaria para ser usada dentro de las normas en que los estados miembros consideren apropiado. No se intenta limitar o interferir con la correcta autoridad garantizada relacionada al desarrollo de la legislación, reglamentos y otras políticas discrecionales en una organización.

En conclusión, debe quedar claramente establecido que este documento incluye directrices adicionales para las normas del gobierno corporativo. La guía no proporciona políticas detalladas, procedimientos y prácticas para implementar la mejor práctica de régimen de gobierno corporativo, tampoco se puede esperar que sea aplicada para todas las

organizaciones. Sin embargo, la adenda enriquece el marco del trabajo dentro de la cual las entidades pueden desarrollar regímenes que las ayuden de mejor manera a maximizar los servicios proveídos para los públicos de interés.

¿Cómo se estructura este documento?

El suplemento se estructura de una manera similar a la *Guía para las Normas de control interno del sector público* de la INTOSAI. En el primer capítulo se define el concepto de la gestión de riesgos de la entidad y se delinea el alcance. En el segundo capítulo se presentan los componentes de la gestión de riesgos de la entidad, resaltándose las extensiones a las normas de control interno.

Capítulo 1: Qué es la Gestión de Riesgos de la Entidad

1.1 Definición

1.1.1 *Administración de Riesgos* del COSO: Marco integrado de trabajo que establece que la gestión de riesgos de la entidad, enfrenta riesgos y oportunidades afectando la creación de valores o la preservación de estos definidos de la siguiente manera:

"Gestión de riesgos de la entidad, es un proceso efectuado por la junta directiva de una entidad, la gerencia y el personal, que aplica en el planteamiento de la estrategia y a lo largo de la Entidad, está diseñado para identificar eventos potenciales que podrían afectar a la entidad y permite administrar el riesgo dentro de los límites aceptados, proveyendo la seguridad razonable para la consecución de objetivos de la entidad" (modelo 2004 de COSO ERM)

1.1.2 En el sector público los términos creación y preservación de valor no tienen una directa relevancia como en el sector privado. Sin embargo, la definición es utilizada ampliamente con el propósito de aplicarse a todos los sectores y tipos de organizaciones que sea posible. En la medida de lo posible al sustituir la creación y preservación de servicio por la creación y preservación de valor esta terminología podrá ser plenamente aplicable en las entidades del sector público.

1.2 Identificando la Misión

1.2.1 El punto de partida para la gestión de riesgos de la entidad es la misión y visión establecida por esta. Dentro del contexto de la misión, la gerencia debería establecer los objetivos estratégicos, seleccionar las estrategias para alcanzar dichos objetivos y proponer objetivos de soporte alineados y desplegados en cascada a través de la organización.

1.3 Fijando Objetivos

1.3.1 La Guía para las Normas de control interno de la INTOSAI indica que los objetivos pueden ser subdivididos en cuatro categorías (aunque la mayoría de los objetivos corresponderán a más de una categoría). Éstos son:

- **Estratégicos** – Metas de alto nivel, alineadas soportando la misión de la entidad.

- **Operacionales** – Orientados a la ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectivamente de las operaciones; resguardando los recursos en contra de pérdidas, mal uso y daño.

- **Información** – Referido a que la información reportada incluyendo las obligaciones de contabilidad, la cual sea confiable.

- **Cumplimiento** – Cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables siendo posible actuar de acuerdo con la política gubernamental.

1.3.2 Los objetivos en las dos primeras categorías no están controlados por el control interno de la entidad, por lo que cualquier sistema de administración puede proporcionar solamente una razonable seguridad de que estos riesgos se manejan satisfactoriamente, pero debería permitir a la gerencia estar enterada del grado de cumplimiento oportuno de estos objetivos en un periodo de tiempo óptimo. Sin embargo, los objetivos referentes a la confiabilidad de los reportes y cumplimi8ento están dentro del control de la entidad, por lo que la gestión efectiva de riesgos usualmente dará la seguridad de que estos objetivos serán alcanzados.

1.4 Identificando Eventos - Riesgos y Oportunidades

1.4.1 Una vez fijados los objetivos de la entidad, la gestión de riesgos requiere organizarse para

identificar eventos que podrían tener impacto en el logro de los objetivos. Los eventos podrían tener impactos negativos o positivos o ambos a la vez. Los eventos con impacto negativo representan riesgos, los cuales podrían dificultar la habilidad de alcanzar los objetivos de una entidad. Estos riesgos pueden surgir debido a factores internos y externos. La Figura 1, presenta muchos de los riesgos que encaran las entidades gubernamentales – también podrían existir otros riesgos relevantes para entidades privadas.

1.4.2 Los eventos con impacto positivo pueden compensar impactos negativos o representar oportunidades. Las oportunidades son la posibilidad de que la ocurrencia de un evento permita a la entidad alcanzar sus objetivos de manera más eficiente así como ver la posibilidad de mitigar los riesgos, la Gestión de riesgos de la entidad, podría permitir formular planes para identificar oportunidades.

1.5 Comunicación y aprendizaje

1.5.1 Determinar si la gestión de riesgos de la entidad, es “efectiva" es una parte fundamental del proceso. La gerencia necesita emitir un juicio acerca de si los componentes de la gestión de riesgos de la entidad, están presentes y operando efectivamente. Con mayor detalle que no existan debilidades materiales y que todos los riesgos hayan sido llevados dentro de los parámetros aceptables de la entidad. Cuando la gestión de riesgos es efectiva la gerencia comprende la extensión, en la cual los objetivos dentro de las

cuatro categorías se han alineado con la misión y están siendo alcanzados. Una comunicación de arriba abajo y de abajo a arriba a través de la entidad es esencial para la facilitación de este proceso.

1.6 Limitaciones

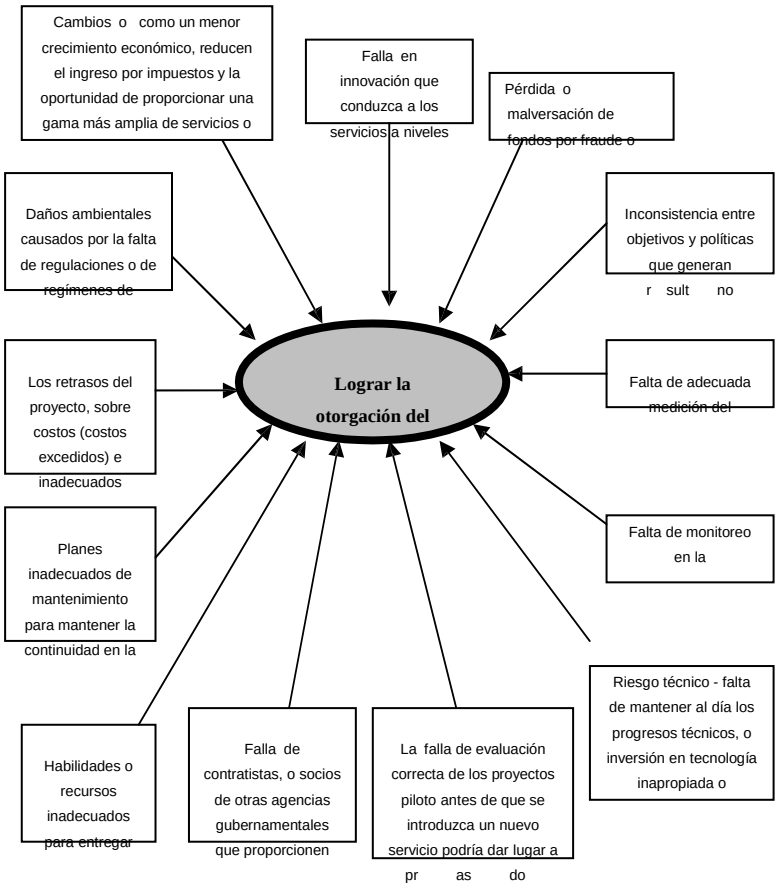
1.6.1 No importa cuan bien se haya diseñado y este operando el sistema, de gestión de riesgos de la entidad, esta no puede proveer a la gerencia seguridad absoluta respecto al logro de los objetivos generales. En lugar de ello, este soporte reconoce que solo puede obtenerse un nivel razonable de seguridad.

1.6.2 La seguridad razonable se compara con un nivel satisfactorio de confianza de que los objetivos podrán ser alcanzados o que la gerencia podrá hacer conocer oportunamente si los objetivos probablemente no serán alcanzados. Determinar cuanta seguridad es requerida para alcanzar un nivel satisfactorio de confianza es tema de criterio. Al ejercitar esta decisión gerencial será necesario considerar los límites de riesgo de la entidad y los eventos que podrían impactar en el logro de los objetivos.

1.6.3 La seguridad razonable refleja la noción de que la incertidumbre y el riesgo se relacionan con el futuro, el cual nadie puede predecir con certeza. Además, los factores fuera del control o de la influencia de una entidad, tal como el factor político, pueden impactar la capacidad de alcanzar estos objetivos. En el sector público, los factores

fuera del control de una entidad pueden incluso cambiar los objetivos centrales en un tiempo muy corto para saberlo. Las limitaciones también resultan de las siguientes realidades: el juicio humano en la toma de decisiones puede ser errado; crisis ocurridas debido a fallas humanas tales como errores simples o equivocaciones; que las decisiones en respuesta a un riesgo y controles establecidos necesitan considerar los costos relevantes y beneficios; y que los controles pueden ser vulnerados por colusión entre dos o más personas y la gerencia puede anular el sistema de control. Estas limitaciones impiden a la gerencia tener una seguridad absoluta de que los objetivos serán alcanzados. El cuadro 1 presenta algunos de los riesgos que se podrían enfrentar típicamente. Intenta ser ilustrativo más que exhaustivo.

Cuadro 1: Algunos riesgos típicos que las entidades del Gobierno enfrentan



1.7 Vínculo entre control interno y la gestión de riesgos de la entidad (GRE)

1.7.1 En muchos aspectos la gestión de riesgos de la entidad, puede ser vista como una evolución natural del modelo de control interno. La mayoría de las organizaciones intentarán aplicar completamente el modelo de control interno antes de implementar los conceptos inherentes a la gestión de riesgos de la entidad, el control interno es una parte integral de la gestión de riesgos. El marco integrado de la gestión de riesgos de la entidad, involucra el control interno, formando una conceptualización y herramienta mas robusta para la toma de decisiones respecto a posibles desvíos de su misión fundamental y objetivos asociados brindando una herramienta para la gerencia que le ayude a determinar cual sería la respuesta correcta a un evento particular. El modelo GRE (ERM en ingles) va más allá de las normas de control interno de la INTOSAI en un número de áreas, específicamente:

- Las categorías de objetivos son más amplias, y también incluyen información más completa, información no financiera, objetivos estratégicos;
- Amplía el componente de evaluación de riesgos e introduce diversos conceptos del riesgo, tales como tendencia al riesgo, tolerancia del riesgo, respuesta al riesgo; y

- Acentúa la importancia de los directores independientes en el directorio y elabora sus roles y responsabilidades.

Capítulo 2:

Componentes de la Gerencia de riesgos de la entidad (GRE)

La Gerencia de riesgos de la entidad, consta de ocho componentes interrelacionados. Éstos fueron derivados de la manera como la administración lleva a cabo un negocio y fueron integrados con el proceso de gestión. Los componentes son:

- Ambiente interno
- Establecimiento de objetivos
- Identificación de eventos
- Evaluación de riesgos
- Respuesta a los riesgos
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Monitoreo

En la aplicación de los componentes de la gestión de riesgos, de la entidad, ésta debería considerar todos los alcances de sus actividades en todos los niveles de la organización. La administración debería también considerar nuevas iniciativas y proyectos usando el marco de trabajo de la gestión de riesgos de la entidad (GRE).

Aplicando la gestión de riesgos a toda la entidad

La gerencia requiere adoptar una perspectiva según el portafolio de riesgos. En efecto todos los mandos medios de la gerencia necesitarán considerar los eventos que pueden impactar sus áreas de actividad y alimentar con los mismos a la gerencia superior. Esta evaluación puede ser cualitativa o cuantitativa. La gerencia superior debe utilizar estas evaluaciones a través de todos los niveles y áreas de negocios de la entidad para construir un nivel medio para de evaluación general del portafolio de riesgos de la organización.

Importancia de las personas

La gestión de riesgos de la entidad, es implementada y puesta en marcha efectiva por la gerencia y otro personal lograda por las personas dentro de la organización mediante lo que hacen y dicen; de similar forma, afecta a las acciones de las personas debido a que cada empleado es una persona con diferente forma de entender y competencias. Asimismo, la GRE trata de proporcionar los mecanismos necesarios para permitir a los miembros del directorio a entender el riesgo en el contexto de los objetivos de la entidad.

Los miembros del directorio deben conocer sus responsabilidades y los límites de su autoridad. Por este motivo deberá existir un vínculo claro y conciso entre los deberes de las personas y el modo de realizarlos. La gerencia superior principalmente proporciona un asesoramiento. Sin embargo, ellos también proporcionan directrices, aprueban estrategias y ciertas transacciones y políticas de forma que desempeñen un papel importante en el fortalecimiento de la cultura organizacional.

2.1 Ambiente de Riesgo/Contexto

2.1.1 El riesgo ambiente/contexto abarca el tono de una organización, influenciando la conciencia del riesgo a toda su gente y es la base para todos los componentes de la Gerencia de riesgos de la entidad, proporciona disciplina y estructura. Los factores del ambiente interno influyen en la filosofía de la gestión de riesgos de la entidad; su tendencia al riesgo; el descuido del consejo de administración; integridad y valores éticos, competencia del personal; formas de asignar autoridad y responsabilidad, organización y desarrollando al personal.

2.1.2 La filosofía de la gestión de riesgos de una entidad, es el conjunto de creencias y actitudes compartidas que tienen la intención de determinar cómo la entidad considera el riesgo en todo lo que hace, desde la implementación de la estrategia hasta las actividades funcionales cotidianas. Esto influye a la cultura y estilo de funcionamiento, incluyendo cómo se identifican los riesgos, el tipo de riesgos aceptados y cómo son manejados. La filosofía de la gestión de riesgos de una entidad, debe ser evidente en las declaraciones de política, comunicaciones orales y escritas a los beneficiarios, al personal y en la toma de decisiones. Independiente del método de comunicación es de critica importancia que la gerencia superior refuerce la filosofía, no solamente a través de políticas de comunicación, también con las acciones diarias (dar el ejemplo).

2.1.3 La tendencia al riesgo es la suma de riesgos a un nivel amplio, que una entidad está dispuesta a aceptar en la búsqueda de intentar alcanzar sus objetivos. Refleja la filosofía de la gestión de riesgos y conduce la influencia de la cultura y el estilo de funcionamiento de la entidad. El riesgo aceptado puede ser considerado cuantitativa o cualitativamente. Debería ser considerado en la fijación de la estrategia, donde el rendimiento deseado de la estrategia debe estar alineado con la tendencia al riesgo, que es la predisposición de aceptar o tolerar un riesgo.

2.1.4 Además, cuando identifican el ambiente del riesgo y seleccionan un apropiado tendencia al riesgo, las entidades del sector público necesitan considerar la "la entidad en pleno". Las opiniones y expectativas de los patrocinadores y organizaciones patrocinadas, sean ellos de otros Órganos de gobierno o legisladores, y las opiniones de las organizaciones asociadas pueden dar una conducción clara en cuanto a una filosofía apropiada de gestión de riesgos apropiada y tendencia al riesgo.

2.1.5 La gerencia superior de una entidad es parte decisiva del ambiente interno e influye significativamente en sus elementos. Es una verdad que la cultura organizacional puede ser determinada o ser debilitada por el "tono gerencial". La independencia de la gerencia superior, la experiencia de la Gerencia Ejecutiva y jerarquía de sus miembros, el grado de participación e investigación, y la apropiada conveniencia de sus actividades juegan un papel importante. Los miembros de la gerencia ejecutiva

pueden ser parte de la gerencia superior, pero para que el ambiente interno sea efectivo es recomendable que el equipo de gerencia superior tenga algunos miembros exteriores independientes. Esto se da porque la gerencia superior debe estar preparada para mantener una gerencia ejecutiva, que pueda responder por opiniones, actividades de preguntas, escrutinio y estar preparada para presentar visiones alternativas.

2.1.6 La integridad y los valores éticos de la gerencia influyen en la manera de implementar la estrategia y los objetivos. Dado que la buena reputación de una entidad es tan valiosa, las normas de conducta deben ir más allá del mero cumplimiento de la ley. La integridad ética del comportamiento de la gerencia deriva de la cultura corporativa, que abarca normas éticas y de conducta y cómo son comunicadas y reforzadas. La gerencia superior desempeña un papel clave en la determinación de la cultura corporativa. Un énfasis indebido sobre los resultados a corto plazo en particular puede impedir el cumplimiento de la misión general y puede fomentar un ambiente interno inadecuado.

2.1.7 Los códigos formales de conducta son importantes como fundamento para la promoción de un tono ético apropiado. También son importantes los canales de comunicaciones ascendentes (o procedimientos formales) donde los empleados se sienten cómodos aportando con información relevante a la dirección. Sin embargo, un código escrito de conducta no asegura por si mismo que los procedimientos se estén cumpliendo, incluso si los empleados tienen que demostrar atención sobre

el comportamiento esperado. Igualmente importante para su cumplimiento son las sanciones resultantes para los empleados que violan el código. Los mensajes transmitidos por la gerencia superior se incorporan rápidamente a la cultura corporativa, "por ello hacer las cosas correctamente" cuando se enfrentan arduas decisiones de negocios, difunde un mensaje poderoso por toda la entidad.

2.1.8 La competencia refleja los conocimientos y habilidades necesarias para realizar las tareas asignadas. Esta necesita ser fortalecida por los recursos humanos mediante prácticas de reclutamiento y promoción de individuos apropiados, la inducción, el entrenamiento y enfrentar pobres rendimientos. La gerencia establece los niveles de competencia para trabajos concretos y los transforma en conocimientos y habilidades requeridas para los puestos específicos. Es importante reconocer que puede existir una compensación entre la competencia y el costo.

2.1.9 La estructura organizacional de una entidad proporciona el marco para planificar, ejecutar, controlar y monitorear sus actividades. La estructura organizacional adoptada debe ajustarse a sus necesidades. Algunas son centralizadas y otras descentralizadas, algunas están organizadas por la ubicación geográfica y otras por la funciones. Sea cual sea el tipo de estructura, una entidad se debería organizarse para permitir una efectiva gestión de riesgos, y desarrollar sus actividades para alcanzar sus objetivos.

2.1.10 La asignación de autoridad y responsabilidad implica el grado hasta el cual los individuos y equipos están autorizados animados a utilizar su iniciativa para tratar temas y resolver problemas, así como los límites de dicha autoridad. Los desafíos que implican asegurar que todo el personal entiende los objetivos de la entidad y cómo sus acciones contribuyen al logro de esos objetivos y delegar solo la cuantía requerida para alcanzar los objetivos. La responsabilidad es tan importante como la autoridad. El ambiente interno se ve muy influenciado por el grado de responsabilidad reconocido por los individuos. Esto permite al ejecutivo confiar durante todo el proceso.

2.2 Establecimiento de Objetivos

2.2.1 Los objetivos se establecen a nivel estratégico, estableciendo con ellos una base para los objetivos operativos, de reporte y de cumplimiento. Cada entidad enfrenta una variedad de riesgos procedentes de fuentes externas e internas y una condición previa para la identificación efectiva de eventos, la evaluación de sus riesgos y la respuesta a ellos es el establecimiento de los objetivos, que tienen que estar alineados con el tendencia al riesgo por la entidad, orientados a su vez a los niveles de tolerancia al riesgo de la entidad.

2.2.2 La gerencia define objetivos estratégicos, formula la estrategia y establece operaciones relacionadas. Los objetivos estratégicos son metas de alto nivel alineadas con y soportando la misión de la entidad. La estrategia implementada para alcanzar

la misión y los objetivos relacionados tienden a ser más dinámicos que la misión y tienen que ser adecuados a las condiciones cambiantes.

2.2.3 A pesar de la diversidad de objetivos entre entidades, existen ciertas categorías amplias que pueden ser aplicadas. Todos los objetivos se clasifican en uno o más de las siguientes categorías:

- *Objetivos operativos* - Estos se refieren a la efectividad y eficiencia de las operaciones de la entidad, incluyendo metas de rendimiento y salvaguarda de recursos frente a perdidas. Cuando este es utilizado conjuntamente con la divulgación pública, una definición ampliada de "salvaguarda de recursos/valores" puede ser utilizada: en la prevención, detección y corrección de malversación de fondos públicos. Los objetivos operativos necesitan reflejar el ambiente particular en el cual la entidad funciona. Los objetivos operativos proporcionan un punto de focalización para orientar la asignación de recursos, si no están bien concebidos, dichos recursos pueden estar mal direccionados.

- *Objetivos de información* - Estos pertenecen a la confiabilidad de la información y pueden implicar ambos datos financieros y no financieros. A pesar que los objetivos de información, también se relacionan con reportes preparados para difusión externa, el objetivo clave de la información confiable es proporcionar a la gerencia información exacta y completa adecuada para la finalidad

pretendida. Sin una información exacta y completa es muy difícil que la gerencia tome buenas decisiones.

- *Objetivos de cumplimiento* - Estos pertenecen al cumplimiento de leyes y regulaciones relevantes. Este requisito puede referirse al mercado, medioambiente, bienestar de los empleados, etc. Algunas entidades también necesitarán cumplir con objetivos de cumplimiento internacionales.

2.2.4 Una gestión de riesgos efectiva provee una razonable seguridad sobre las operaciones de la entidad, reporte y cumplimiento y la consecución de objetivos de la entidad.

2.2.5 El riesgo aceptado es establecido por la gerencia bajo control de junta directiva, es una orientación para establecer la estrategia y para evaluar la importancia relativa de los objetivos. Efectivamente el riesgo aceptado por la entidad es el nivel del riesgo tolerante que una entidad está preparada para aceptar en la entrega de valor (en la forma de servicios públicos) a los grupos de interés. Normalmente se pueden diseñar muchas estrategias diferentes para conseguir la misión, cada una con riesgos diferentes. La gerencia debe seleccionar la estrategia y los objetivos asociados que mejor se ajuste dentro de la tendencia al riesgo.

2.2.6 Las tolerancias del riesgo son los niveles aceptables de desviación relativos a la consecución de objetivos. Pueden ser medidos a través de objetivos de desempeño. Frecuentemente Las metas de rendimiento se miden mejor si es

posible, con las mismas unidades que los objetivos correspondientes. El funcionamiento dentro de la tolerancia del riesgo, proporciona mayor aseguramiento para la gerencia de que la entidad permanezca dentro de su riesgo aceptado y lograr sus objetivos.

2.3 Identificación de eventos

2.3.1 La gerencia identifica los eventos potenciales que, de ocurrir, afectarían la entidad. Los eventos necesitan ser clasificados, si representan oportunidades o al contrario afectarán la capacidad de la entidad para implantar la estrategia y alcanzar los objetivos con éxito (riesgos). Cuando la gerencia identifica los eventos, considera una serie de factores internos y externos que pueden dar lugar a riesgos y oportunidades, en el contexto del alcance pleno de la entidad.

2.3.2 Un evento es un incidente o acontecimiento, derivado de fuentes internas o externas, que afecta a la implantación de la estrategia o la consecución de objetivos. Los eventos pueden tener impactos positivos o negativos o ambos tipos a la vez. Los eventos abarcan desde lo obvio a lo desconocido y los efectos desde lo inconsecuente a lo muy significativo. Sin embargo, para evitar una consideración excesiva de eventos relevantes, procede realizar de forma separada su identificación y la evaluación de su probabilidad de ocurrencia e impacto.

2.3.3 La gerencia necesita entender los tipos de factores clave internos y externos y los eventos que

pueden derivarse de ellos. Los factores externos se pueden incluir pero no limita a los cambios que se presentan en el ambiente político, el ambiente social, tecnológico y los problemas económicos que afectan a la entidad misma o a sus proveedores. Los factores internos se derivan de las elecciones de la gerencia respecto a como funcionan. Esto puede incluir la infraestructura de la entidad, cuántas localizaciones funcionan dentro, las habilidades y competencia del personal y cómo funcionan los sistemas de información del negocio.

2.3.4 Las técnicas de identificación de eventos se aplican tanto al pasado como al futuro. Las técnicas que se centran en eventos pasados pueden considerar temas tales como informes y cuentas anuales, historial de cuentas por pagar e informes internos. Las técnicas que se centran en eventos futuros pueden considerar temas tales como cambios demográficos, nuevas condiciones de mercado y cambios futuros en el ambiente político. Las técnicas varían ampliamente en su nivel de sofisticación y automatización y se centran en una perspectiva ascendente o descendente de eventos.

2.3.5 Frecuentemente los eventos no ocurren de forma aislada. Un acontecimiento puede hacer que se desencadene otro, por lo que pueden ocurrir de forma concurrente. La gerencia debería entender cómo estos se relaciona entre si. Evaluando estas relaciones, se puede determinar donde mejor deberían aplicarse los esfuerzos en la gestión de riesgos

2.3.6 Puede ser útil agrupar los eventos potenciales en categorías. Al agregarlos horizontalmente en toda la entidad y verticalmente dentro de unidades operativas, la gerencia desarrolla un entendimiento de las relaciones entre eventos. Mediante esta agrupación de eventos similares la dirección puede determinar cuales son las mejoras respuestas en costo y efectividad. Aunque cada entidad desarrollará su propio método de agrupación de eventos existen herramientas estándares tales como estudio de mercado PEST[2] que puede servir como base.

2.4 Evaluación de riesgos

2.4.1 La evaluación de riesgos permite a una entidad considerar el grado de amplitud con que eventos potenciales impactaran en el logro de objetivos. La gerencia debe evaluar estos acontecimientos a partir de dos perspectivas – probabilidad e impacto – usando una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas. Los impactos positivos y negativos de los eventos potenciales deben ser

[2] El análisis del PEST es una herramienta útil para entender y determinar el impacto de factores externos para el logro de los objetivos de la entidad. El PEST es la sigla de la determinación de factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos.

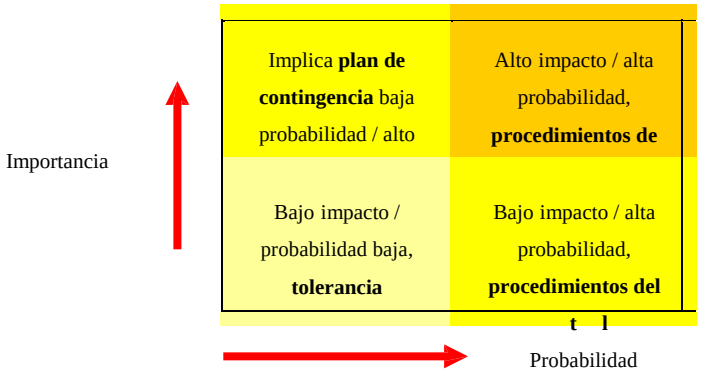
evaluados individualmente o por categoría sean su impacto a través de la entidad. Los riesgos se evalúan sobre una base inherente y residual.

2.4.2 Aunque el término "evaluación de riesgo" se aplica a veces en relación con una actividad puntual, en el contexto de la gestión de riesgos de la entidad, su componente con esa misma denominación constituye una continua e iterativa interacción de acciones que ocurren en toda la entidad. El objetivo de la Evaluación de riesgos es identificar eventos suficientemente importantes y significativos que concentren la atención de la gerencia.

2.4.3 La incertidumbre de los eventos potenciales necesitan ser evaluadas desde dos perspectivas - probabilidad e impacto. La probabilidad representa la posibilidad de que un evento determinado ocurra en un período de tiempo dado, mientras que el impacto representa el tamaño y efecto que tendría en la capacidad de la entidad para alcanzar sus objetivos. El período de tiempo usado para evaluar la probabilidad debe ser consistente con el horizonte del tiempo de la estrategia y de los objetivos relacionados. Los riesgos más importantes son aquellos con una alta probabilidad de ocurrencia y de alto impacto. Inversamente los riesgos menos importantes son aquellos con una baja probabilidad de ocurrencia y bajo impacto. La atención de la gerencia debe estar enfocada en los riesgos de alta probabilidad y alto impacto (véase el cuadro 2 en la página siguiente). El resultado final del proceso será el de asignar a cada riesgo una categoría de probabilidad e impacto. Algunas entidades utilizan

un tipo alto-bajo, otros el "sistema de semaforización" rojo, amarillo y verde, otros la medida cuantitativa de acuerdo a porcentajes.

Cuadro 2: Matriz simple de evaluación y respuesta a riesgos



2.4.4 La metodología de evaluación de riesgo puede ser cuantitativa o cualitativa. Puede estar basada en métodos objetivos o subjetivos. Una entidad no necesita emplear técnicas comunes de evaluación a través de todas sus unidades de negocio. Sin embargo, la gerencia necesita estar enterada de las necesidades humanas al determinar riesgos y necesita asegurarse de que todos los miembros relevantes del personal tengan una comprensión común de lo que significa la terminología de la clasificación para determinar el riesgo. Si no se hace esto será difícil que la gerencia superior determine la importancia relevante de lo diversos riesgos.

2.4.5 Una vez que se hayan evaluado los riesgos, emergerán los riesgos prioritarios que la entidad. Si la exposición del riesgo es inaceptable de acuerdo al nivel del riesgo aceptado por la entidad, debe ser clasificado como un riesgo de alta prioridad o "riesgo clave". Los riesgos dominantes merecen una atención continua en el nivel más alto de la entidad. Las prioridades específicas del riesgo cambiarán en un cierto plazo cuando los objetivos de la entidad cambien, el ambiente del riesgo cambia y se tratan los riesgos clave.

2.4.6 La evaluación del riesgo según lo descrito anteriormente pertenece al riesgo inherente. El riesgo inherente es aquel al que se enfrenta a una entidad en ausencia de acciones de la gerencia para modificar su probabilidad o impacto. El riesgo residual es el que permanece después de la que la gerencia desarrolle sus actividades de respuesta al riesgo, que se resume en el siguiente párrafo. La ventaja de este método es que permite a las entidades identificar los riesgos que consumen el tiempo de la gerencia, tiempo que utilizarse mejor en otro tema (e.g. porque el riesgo inherente tiene una probabilidad baja de ocurrir).

2.5 Respuesta a los Riesgos

2.5.1 Evaluados los riesgos relevantes, la gerencia determina cómo responder a ellos. Las respuestas a los riesgos incluyen la transferencia, tratamiento, interrupción de la actividad y tolerancia del riesgo. Al considerar su respuesta, la gerencia evalúa su efecto sobre la probabilidad e impacto del riesgo, así como los costos y beneficios, de seleccionar

aquella que situé el riesgo residual dentro de la tolerancia al riesgo deseado. La gerencia debería identificar también cualquier oportunidad de ampliación que pueda existir y asumir una perspectiva amplia de riesgo de la entidad o bien un portafolio de riesgos.

2.5.2 Las Respuestas al riesgo se encuentran dentro de las siguientes categorías:

- *Compartiendo/Transferencia de riesgos* – Reducir la probabilidad de impacto del riesgo transfiriendo o de otra forma compartiendo una parte del riesgo. Esto se puede realizar incluyendo la contratación de seguros, la realización de operación de cobertura y la terciarización de una actividad. Esta opción es particularmente útil para mitigar los riesgos financieros, riesgos de los activos y para las actividades subcontratadas. Sin embargo, la mayoría de los riesgos no siempre son transferidos completamente. En detalle, generalmente no es posible transferir el riesgo de reputación aunque podría contratarse externamente la entrega de un servicio.

- *Reducción/Tratamiento del Riesgo* – Un gran número de riesgos serán tratados bajo esta forma: Se llevarán a cabo acciones para reducir la probabilidad o el impacto del riesgo o ambos a la vez. Esto implica típicamente alguna de las miles de decisiones empresariales cotidianas incluyendo los procedimientos del control discutidos más detalladamente en la sección 2.6 y en los

controles internos – marco de trabajo integrado.

- *Evitando/interrumpiendo la actividad* – Salir de las actividades que generan riesgos. En las entidades del sector público es raramente probable poder evitar el cese de una línea de un producto central, sin embargo puede ser una respuesta útil frenando la expansión a un nuevo mercado apropiado o considerar continuar con un proyecto específico.

- *Aceptar/Tolerancia* - No se toma ninguna acción que afecte a la probabilidad o el impacto del riesgo. Esta respuesta sugiere que no se identificará ninguna opción de respuesta costo efectiva que sugiera el impacto y probabilidad hasta un nivel aceptable, o que el riesgo inherente está ya dentro de las tolerancias del riesgo. La tolerancia al riesgo se puede complementar por supuesto con la planificación de contingencia para manejar los impactos que se presentarán si se manifiesta el riesgo.

2.5.3 El modelo ERM (GRE) enfatiza la anticipación en el manejo de riesgos, pero también, dentro del mismo un acercamiento, identificando oportunidades. En cualquier situación la gerencia debe observar para identificar oportunidades o acontecimientos con un impacto positivo no solamente, tomando en cuenta el riesgo o eventos con impacto negativo. Existen dos aspectos en esto: en primer lugar atenúa al mismo tiempo las amenazas, las oportunidades que se presenta para

aprovechar un impacto positivo; en segundo lugar, considera si las circunstancias que se presentan, mientras no generan amenazas, ofrece oportunidades positivas

2.5.4 La gerencia debe evaluar los efectos de varios métodos para tratar el riesgo, posteriormente decide cómo manejar lo mejor posible el riesgo, seleccionando una respuesta o una combinación de las respuestas diseñadas para controlar probabilidades e impacto del riesgo dentro de tolerancias del mismo. La respuesta hallada no necesariamente resulta en disminución del riesgo residual, sin embargo cuando una respuesta a los riesgos pudiera terminar en un riesgo residual que superare la tolerancia establecida, la gerencia revisará y/o reconsiderara su respuesta o tolerancias del riesgo.

2.5.5 Evaluar las respuestas alternativas a los riesgos inherentes, requiere tener en cuenta los riesgos adicionales que pueden derivarse de cada respuesta, lo que puede iniciar un proceso iterativo. Aquí es provechoso que la gerencia superior antes de tomar una decisión considere un portafolio de perspectivas que les proporcionen una visión general del perfil de la respuesta permitiendo considerar los tipos y la naturaleza del riesgo residual y si encajan con la tendencia al riesgo derivada de la misión.

2.5.6 Una vez que la gerencia seleccione una respuesta preferente, necesita desarrollar un plan de implantación para ejecutarla. Una parte crítica de dicho plan es el establecimiento de las actividades

del control para asegurarse que el tratamiento del riesgo se realizada con efectividad.

2.6 Actividades de control

2.6.1 Las actividades del control son las políticas y los procedimientos que ayudan a asegurar que se llevan a cabo las respuestas de la gerencia ante los riesgos. Las actividades del control tienen lugar a través de la organización, a todos los niveles en todas las funciones. Las Guías para las normas de control interno para entidades públicas incluyen información detallada sobre controles efectivos, esta adición no intenta nada más que incorporar los controles internos en el contexto de la gestión de riesgos de la entidad.

2.6.2 La Gerencia de riesgo de la entidad observa a las actividades del control como parte importante del proceso con el que una entidad se esfuerza para alcanzar los objetivos de negocio. Las actividades del control no son realizadas simplemente por que si o por que “parezca la actividad correcta o adecuada de hacer”, pero sirven bastante como mecanismos para gestionar la consecución de los objetivos de la entidad.

2.6.3 Aunque las actividades del control generalmente son establecidas generalmente para asegurar que las respuestas a los riesgos se lleven a cabo de modo adecuado, con respecto a ciertos objetivos también constituyen por si mismas una respuesta a los riesgos. La selección o revisión de las actividades debería incluir la consideración sobre

su relevancia y adecuación de respuesta al riesgo y a los objetivos relacionados.

2.6.4 Debido a que cada entidad tiene su propio conjunto de objetivos y enfoques de implantaron, existirán diferencias en las respuestas al riesgo y actividades de control relacionadas. Incluso cuando dos entidades tuvieran objetivos idénticos y tomasen decisiones similares respecto a como alcanzarlos las actividades del control probablemente serian distintas. Esto ocurre porque los diferentes equipos de la gerencia tendrán diferentes riesgos aceptados y tolerancias.

2.6.5 Sin embargo, en el contexto de la gestión de riesgos todos los procedimientos quedan en cuatro categorías generales:

- **Controles preventivos** están diseñados para limitar la posibilidad de materialización de un riesgo y de un evento indeseable observado. Cuanto mayor es el impacto del riesgo en la capacidad de alcanzar los objetivos de la entidad, es más importante la implementación de controles preventivos apropiados.

- Los **controles directivos** están diseñados para asegurar que un resultado particular está siendo alcanzado, son importantes particularmente cuando un evento es crítico (como brecha de seguridad) generalmente se utiliza para apoyar el logro de los objetivos de la confiabilidad.

- Los **controles detectivos** se diseñan para identificar si resultados indeseables han ocurrido "después de un acontecimiento". Sin embargo, la presencia de controles detectivos apropiados puede también atenuar el riesgo de los resultados indeseables que ocurren creando un efecto disuasivo.

- Los **controles correctivos** se diseñan para corregir los resultados indeseables que se han observado. Podrían también significar una eventualidad para el logro de recuperación de fondos o de la utilidad contra pérdida o daño.

2.7 Información y comunicación

2.7.1 Existe poca diferencia entre los requisitos de calidad de los datos usados para apoyar objetivos de control interno y los requisitos de calidad de los datos usados para apoyar a la gestión de riesgo de la entidad. Pues las Guías para las normas de control interno para el sector público contienen la información detallada sobre requisitos de la información y de la comunicación, esta adición no propone otra cosa más que aplicar estos requisitos en el contexto de la gerencia de riesgo de la entidad.

Información

2.7.2 La gestión de riesgo de la entidad requiere específicamente que una entidad capture una amplia gama de información para alcanzar los objetivos de control interno, por ejemplo, la focalización en los objetivos estratégicos requiere

como resultado amplia información de salida. Además la utilización que se le da estos datos es levemente diferente. Los datos históricos permiten que la entidad mantenga su funcionamiento actual acorde con sus objetivos, planes y expectativas, que faciliten una alerta temprana de eventos potenciales que merecen la atención de la Gerencia. Los datos actuales permiten determinar si se mantiene una perspectiva en tiempo real de lo riesgos existentes en un proceso, función o unidad, e identificar variaciones frente a las expectativas. Esto puede permitir a la entidad determinar si se mantiene operando dentro de la tolerancia del riesgo establecida.

2.7.3 La información pertinente se identifica, captura y comunica de una forma y un margen de tiempo que permiten a las personas llevar a cabo sus responsabilidades. La comunicación efectiva también existe, que fluye hacia abajo, arriba y a través de la entidad. Todo el personal debe recibir un mensaje claro de la alta gerencia el mismo debe considerar seriamente las responsabilidades en la gestión de riesgos de la entidad. Ellos necesitan entender su rol en el proceso de la gestión de riesgo de la entidad y como las actividades individuales se relacionan con el trabajo de otros. Asimismo el personal debe tener medios de comunicar hacia arriba la información significativa. También debe haber una comunicación efectiva con los públicos de interés.

2.7.4 Tener la gente adecuada con la información correcta, en el tiempo y lugar correcto, es esencial para efectuar la gestión de riesgo de la entidad.

Comunicación

2.7.5 La comunicación es inherente a los sistemas de información. Como ya se ha comentado antes estos sistemas deben proporcionar información al personal adecuado, para que puedan llevar a cabo sus responsabilidades, de reporte y de cumplimiento, la comunicación también debe tener lugar en un sentido más amplio, diseminando la cultura corporativa, ocupándose de expectativas, cubriendo las responsabilidades de los individuos y grupos, así como otras materias relevantes.

2.7.6 La gerencia proporciona comunicaciones específicas y orientadas que se dirigen a las expectativas de comportamiento y las responsabilidades del personal. Esto incluye una exposición clara de la filosofía y enfoque de la gerencia de riesgos de la entidad. La comunicación sobre procesos y procedimientos debe alinearse con la cultura deseada y reforzarla. La comunicación debe expresar efectivamente:

- La importancia y relevancia de la gestión de riesgos de la entidad.
- Los objetivos de la entidad.
- El riesgo aceptado y las tolerancias al riesgo de la entidad.
- Un lenguaje común para identificar y determinar riesgos.

- Los roles y responsabilidades del personal en desarrollar y apoyar los componentes de la gestión de riesgos.

2.7.7 También se necesita de métodos para que los empleados comuniquen la información basada en riesgos a su gerencia de línea, a través de la organización. Los empleados de línea que tratan los temas operativos críticos cada día son a menudo los mejor situados para reconocer los problemas cuando surgen. Para que tal información sea reportada, debe haber canales abiertos de comunicación y una clara disposición de atención. Si la cultura corporativa es una de "matar al mensajero", el personal no comunicará los problemas a los superiores y los riesgos no serán identificados oportunamente.

2.7.8 En la mayoría de los casos las líneas normales de reporte de una organización son los canales ascendentes de comunicación. Sin embargo, en algunas circunstancias es necesario líneas de comunicación alternativas (como cierta forma de chisme). Debido a su importancia, una gestión efectiva de riesgos requiere la existencia de un canal alternativo de comunicaciones directo a la gerencia superior y disponible para que todo el personal utilice sin el miedo de la repercusión.

2.7.9 Existe la necesidad de una comunicación adecuada no solo dentro de la entidad, si no también con el mundo exterior. Es importante que los canales de comunicación sean externos y abiertos a los beneficiarios que pueden proporcionar entradas muy significativas sobre la manera en la cual la entidad está manejando riesgo para darle

seguridad sobre la manera en que se satisfagan sus necesidades. Esto es particularmente importante en lo referente a los riesgos que afectan al público y donde el público depende de su gobierno para que maneje el riesgo, por ello la seriedad en la comunicación con las partes externa se toman en base a la honradez de la comunicación también envía mensajes importantes a través de la entidad y puede tener un impacto significativo en la cultura de organizacional.

2.8 Monitoreo

2.8.1 La gestión de riesgo de la entidad se monitorea cuando el funcionamiento de sus componentes cada cierto tiempo, lo que se puede llevar a cabo con actividades de monitoreo, evaluaciones independientes o combinación de ambas técnicas. Las deficiencias en la gestión de riesgo de la entidad necesitan ser divulgadas a un nivel apropiado reportando los temas más importantes a la gerencia superior y gerencias para que la entidad mejore sus procesos.

2.8.2 Los objetivos de una entidad pueden cambiar en un cierto tiempo, el portafolio de riesgos encarados y su importancia relativa también cambiará en el tiempo, las respuestas efectivas a los riesgos de antaño, pueden llegar a ser irrelevantes o imposibles de poner en ejecución; las actividades del control puede resultar menos efectivas o inexistentes. La gerencia necesita determinar si el funcionamiento de su sistema de gestión de riesgos continua siendo efectivo, para determinar si sigue siendo apropiado y efectivo.

2.8.3 Las evaluaciones de la efectividad de la gestión de riesgos variarán en alcance y frecuencia, dependiendo de la significación de los grupos de riesgos y de la importancia de las respuestas del riesgo y de controles relacionados en el manejo de estos. Cuando la gerencia toma la decisión de realizar una evaluación integral de la gestión de riesgos de la entidad, hay que dirigir la atención hacia su aplicación en el establecimiento de la estrategia, así como la relación con las actividades significativas. Sin embargo, las actividades regulares de la gerencia tales como la actualización de los registros del riesgo y de los "cheques de salud de la organización o funcionales", también son parte del monitoreo de la gestión de riesgos.

Bibliografía

Australian Standard® for risk management (Standards Australia, 2004)

Entity Risk Management - Integrated Framework (COSO, 2004)

Integrated Risk Management Framework (Treasury Board of Canada Secretariat, 2001)

Internal Control - Integrated Framework (COSO, 1992)

Risk Management Standard (ARMIC, IRM & ALARM, 2002)

The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts (HM Treasury, 2004)

INTOSAI GOV 9140

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El presente documento sobre la independencia en la auditoría interna en el sector público responde a las inquietudes relacionadas con la independencia, objetividad y métodos para alcanzarla.

1.2 La tarea de auditoría interna es desarrollada en diversos medios y dentro de organizaciones que varían en su propósito, tamaño y estructura. Además, las leyes y reglas dentro de varios países difieren de uno a otro. Particularmente, los auditores del sector público se desempeñan dentro de estructuras organizacionales que son tan complejas y variadas como las muchas formas de gobierno que actualmente existen en todo el mundo.

1.3 Las *Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* (ISSAI, por sus siglas en inglés) y las *Normas Internacionales para la Práctica Profesional de Auditorías Internas* (*normas*) del Instituto de Auditores Internos (IIA, por sus siglas en inglés), presentan términos generales que les permiten ser adoptadas en los diferentes contextos nacionales con el entendimiento que su aplicación se regirá en el sentido de que la actividad de auditoría interna llevará a cabo sus responsabilidades y estará en línea con las leyes y regulaciones aplicables. Las *Normas* de la IIA son universales y están creadas para ser aplicadas a todos aquellos profesionales dedicados a la auditoría interna.

1.4 La auditoría interna se ha convertido en un factor de la nueva era de rendición de cuentas y control. La forma en la que las entidades del sector público mantienen el control interno, y la forma en la que éstas deben rendir cuentas ha evolucionado, requiriéndose mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas por parte de estas organizaciones que gastan los fondos de los contribuyentes e inversionistas. Esta tendencia ha impactado significativamente en la forma en la que la gerencia instrumenta, monitorea y el reporta sobre el control interno.

1.5 A pesar de que los auditores internos pueden ser una fuente valiosa de asesoría sobre control interno, no deberá fungir como sustituto de un sistema de control interno sólido. Un sistema de control interno representa la primera línea de respuesta para afrontar riesgos.

1.6 El papel de la auditoría interna ha evolucionado, de un procedimiento administrativo enfocado al cumplimiento, hacia un elemento importante de buen gobierno. En muchos casos, la existencia de auditoría interna es obligatoria.

1.7 Al describir a la auditoría del sector público, la Declaración de Lima llama a que los servicios de auditoría interna sean funcionales y organizacionalmente independientes, tan alejados como sea posible, dentro de sus respectivos marcos constitucionales. (ISSAI 1/3/ párrafo 2).

1.8 Las *Normas* y el Código de Ética del IIA reconocen la importancia de los auditores internos al mantener su independencia y objetividad cuando llevan a cabo sus labores,

independientemente de que si estos llevan a cabo las auditorías en el sector público o en el privado. Además, las *Normas* del IIA abogan por un sólido sistema de control vigilado por una actividad de auditoría dotada de fondos suficientes como una característica fundamental de buen gobierno. En el sector público, un sólido sistema de buen gobierno es esencial para asegurar una adecuada prestación de servicios al público en general.

1.9 Tanto para las EFS, como para los auditores internos, la necesidad de independencia y objetividad en los procesos de auditoría es esencial. La independencia de los auditores internos y su objetividad son un factor importante para lograr la coordinación y cooperación entre las EFS y los auditores internos (INTOSAI GOV 9150), incluyendo la determinación de que si, y en qué medida, las EFS pueden utilizar el trabajo de los auditores internos (ISSAI 1610, ISA 610/9). Es este sentido, es crítico que las actividades de auditoría interna en el sector público estén configuradas y posicionadas apropiadamente dentro de la organización.

1.10 Este documento no incluye herramientas o mejores prácticas. Éstas estarán disponibles en la plataforma electrónica del Subcomité de Normas de Control Interno.

2. EL PAPEL DE LA AUDITORÍA INTERNA

2.1 El IIA define a la auditoría interna como una actividad independiente, objetiva y consultiva diseñada para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. La auditoría interna ayuda a una organización a cumplir con sus objetivos ofreciendo un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia en los procesos de gestión del riesgo, de control y de gobernabilidad.

2.2 La auditoría interna puede analizar las fortalezas y debilidades del control interno de una organización, considerando su gobernabilidad, cultura organizacional y las amenazas relacionadas y oportunidades para el mejoramiento, las cuales pueden determinar si la organización es capaz de lograr sus objetivos. Este análisis evalúa si la gestión del riesgo es capaz de identificarlos y si implementa mecanismos de control para la administración de recursos públicos de forma eficiente y efectiva.

2.3 La auditoría interna trabaja con aquellos encargados del buen gobierno[1], tales como el consejo, comité de auditoría, direcciones de alto nivel o, en su caso, con una entidad externa de vigilancia, con el fin de asegurar el buen diseño y la implementación de sistemas adecuados de control interno. Como tal, la auditoría interna puede ofrecer asistencia relacionada con el cumplimiento de metas y objetivos, el fortalecimiento de controles, y el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las operaciones y su cumplimiento con las autoridades. Es importante poner en claro que mientras la auditoría interna puede ofrecer asistencia sobre control interno, no deberá llevar a cabo tareas operacionales o de gestión.

[1] Aquellos encargados del buen gobierno: cf ISSAI 1260

3. AUDITORÍA INTERNA EN EL SECTOR PÚBLICO

3.1 Como ocurre con todos los auditores internos, aquellos del sector público son llamados para ayudar a las organizaciones en la mejora de sus operaciones. La función de la auditoría interna en el sector público es un elemento fundamental de buen gobierno en el sector público. La mayoría de los auditores internos del sector público desempeñan, además, un papel dentro de sus entidades de rendición de cuentas al público como parte del proceso de verificación de cuentas.

3.2 La diversidad de la naturaleza del sector público resalta la importancia y el valor de un entendimiento común de la independencia como elemento fundamental de la credibilidad para cualquier auditor. Como los auditores internos son una parte integral de la organización, la búsqueda y el mantener la independencia es un reto aún mayor.

3.3 La función de auditoría interna puede ser organizada y desarrollada a varios niveles dentro de una entidad, o dentro de un marco de trabajo más amplio que cubra una serie de entidades similares. Los mismos principios y reglas aplican a esos distintos niveles de organización de auditoría interna.

4. MODELOS DE RECURSOS PARA LA AUDITORÍA INTERNA

4.1 Existen varios modelos de recursos en una actividad de auditoría interna. Éstos incluyen:

- *Internos:*
  Los servicios de auditoría interna son ofrecidos exclusiva o predominantemente por empleados internos de la organización. La actividad de auditoría interna es administrada de manera interna por un empleado de la organización.

- *Coordinado:*
  Los servicios de auditoría interna son ofrecidos por la combinación de empleados internos y proveedores de servicios. La actividad de auditoría interna es administrada de manera interna por un empleado de la organización.

- *Terceros con gestoría interna:*
  Los servicios de auditoría interna son administrados por proveedores contratados por la organización para este propósito. La actividad de auditoría interna es administrada de manera interna por un empleado de la organización, y

- *Completamente ofrecida por terceros*
  Todos los servicios de auditoría interna son ofrecidos por proveedores de servicios contratados por la organización para este fin. Además, el proveedor del servicio gestiona la actividad de auditoría interna. La administración del proyecto del contrato

de prestación del servicio se lleva a cabo dentro de la organización por un empleado de la organización.

5. DEFINICIÓN DE INDEPENDENCIA Y OBJETIVIDAD

5.1 Independencia se podría definir, en un aspecto general, como la libertad de dependencia, influencia o control, por parte de otra persona, organización o Estado. Los auditores internos trabajan e informan principalmente a la entidad auditada. Para los auditores internos, la independencia es la libertad de condiciones que pudiese menguar la adecuada actividad de auditoría interna, o afectar la actuación del jefe ejecutivo de auditoría (JEA)[2] para llevar a cabo sus responsabilidades de auditoría interna de manera imparcial. La independencia permite a los auditores internos pronunciarse con juicios de imparcialidad necesarios para el buen desarrollo de sus obligaciones.

5.2.1 La Objetividad es definida en las *Normas* del IIA como una actitud mental imparcial que permite a los auditores internos cumplir con sus compromisos de tal forma que tengan una fuerte creencia en la honestidad de su trabajo final y que la calidad de éste no se vea comprometida de ninguna manera.

5.2.2 Las *Normas* del IIA también establecen que la objetividad requiere que los auditores internos no subordinen su juicio sobre cuestiones de auditoría con otros. Algunas amenazas a la objetividad, tales como posibles conflictos de intereses, deben ser gestionados en la individualidad del auditor y a niveles de compromiso, funcionalidad y organizacional, y deben ser divulgadas cuando sea necesario.

6. ¿POR QUÉ LA INDEPENDENCIA Y LA OBJETIVIDAD SON ESENCIALES?

6.1 Cualquiera que sea la forma de gobierno, la necesidad de independencia y objetividad en la auditoría es vital (ISSAI 200/2.3.). La independencia y la objetividad son vitales para asegurar que las partes interesadas vean el trabajo de auditoría desarrollado y sus resultados, como creíbles, reales e imparciales.

6.2 La naturaleza de la auditoría interna y el rol de ofrecer información precisa e imparcial sobre el uso de los recursos públicos y los servicios prestados requiere que la actividad de auditoría sea desarrollada sin restricciones –libre de interferencias o presiones de la organización que está siendo objeto de revisión o de un área que se encuentre bajo una auditoría.

6.3 El desempeño de una buena relación laboral con la administración y el personal a cualquier nivel dentro de la organización es fundamental para la eficacia de la función de

[2] CAE: *Chief Audit Executive (por sus siglas en inglés).*

auditoría interna. El conocimiento de las actividades de auditoría interna y la comprensión en la organización ayudará a construir relaciones efectivas, asimismo, ayudará a evaluar y mejorar la eficacia en la gestión de los riesgos, el control interno y los procesos de buen gobierno. Lo ideal y lo más apropiado sería que los empleados de la organización llevaran sus dudas, información y aspectos importantes a la atención de la actividad de auditoría interna. Además, una actividad de auditoría efectiva y bien conducida será requerida por la calidad en sus servicios, información y lineamientos.

6.4 Al proporcionar evaluaciones objetivas e imparciales sobre si las operaciones del sector público y sus recursos fueron gestionados de manera eficaz y responsable para lograr los resultados esperados, el auditor puede ayudar a la organización del sector público a lograr una buena e íntegra rendición de cuentas, a mejorar las operaciones y a inspirar confianza entre los ciudadanos y las partes interesadas.

7. CRITERIOS DE INDEPENDENCIA Y OBJETIVIDAD

7.1 La ISSAI 1610 tiene por objeto evaluar si el entorno en el que opera la auditoría interna permite que el auditor interno sea lo suficientemente autónomo y objetivo en la medida en que el auditor externo pueda usar el trabajo del auditor interno. Esto equivale a la evaluación de la independencia de la auditoría interna dentro de la INTOSAI GOV 9140.

7.2 Además de los criterios establecidos en el ISA 610, el ISSAI 1610 ofrece ciertos criterios para evaluar la objetividad de la función de auditoría interna en el sector público. La función de auditoría interna:

- Es establecida por ley o norma;
- Rinde cuentas a la alta dirección; por ejemplo: el titular o titular adjunto de la entidad de gobierno, y/o aquellos dotados de poder de mando;
- Informa los resultados de auditoría tanto a los niveles de alta dirección; por ejemplo: el titular o titular adjunto de la entidad de gobierno, y/o aquellos dotados de cargos de mando;
- Está ubicada organizacionalmente fuera del personal y de la función administrativa de la unidad que se encuentre bajo un proceso de auditoría;
- Está lo suficientemente alejada de presiones políticas para llevar a cabo auditorías e informes de resultados, opiniones, y conclusiones objetivas, sin temor a represalias políticas;
- No permite al personal de auditoría interna auditar operaciones por las cuales han sido previamente responsables, evitando así cualquier conflicto de intereses ; y
- Tiene acceso a aquellos dotados de poder de mando.

7.3 Además, los criterios para evaluar la independencia de la función de auditoría interna en el sector público pueden incluir:

- Responsabilidades claras y formalmente definidas, y autoridades de auditoría interna en una carta de auditoría;

- Segregación funcional y personal de la auditoría interna de las responsabilidades para la gestión de tareas y decisiones (ej. como jefes de grupos de trabajo operacionales en proyectos de reforma administrativa);
- Adecuada libertad para el JEA para establecer planes de auditoría;
- Pago y nivel jerárquico adecuado dentro de la escala de salario, de acuerdo a la responsabilidad y la magnitud de la auditoría interna; y
- Implicación y participación del JEA en la contratación del personal de auditoría.

7.4 Además, las *Normas* del IIA requieren, como lo dictan las prácticas de conducción, que la actividad de auditoría interna sea independiente, y que los auditores internos sean objetivos en el desempeño de su trabajo. Para lograr el grado de independencia necesario para llevar a cabo de forma eficiente las responsabilidades de la actividad de auditoría interna, el jefe de la actividad de auditoría interna tendrá acceso directo e irrestricto a aquellos dotados de poder de mando. La independencia es alcanzada a través del estatus organizacional y la objetividad (IPPF 1100-1130 Independencia y Objetividad).

7.5 Bajo las *Normas* del IIA, el JEA deberá informar a un cierto nivel dentro de la organización que permita que la actividad de auditoría interna cumpla cabalmente con sus responsabilidades. El JEA deberá confirmar a aquellos dotados de poder de mando, al menos de forma anual, la independencia organizacional de la actividad de auditoría interna. De acuerdo con el Consejo para la Práctica 1111-1, del IIA, el JEA deberá comunicar e interactuar directamente con el Consejo. La comunicación directa se presenta cuando el JEA regularmente asiste y participa en las reuniones de consejo relacionadas con las facultades de vigilancia de éste para la auditoría, informe financiero, gobernabilidad organizacional y control. La comunicación y la interacción se produce también cuando el JEA se reúne con el consejo, por lo menos una vez al año. La actividad de auditoría interna debe estar libre de interferencias para determinar el alcance de la auditoría interna, el desempeño del trabajo, y la comunicación de los resultados.

8. CUESTIONES RELACIONADAS CON LA INDEPENDENCIA Y LA OBJETIVIDAD

8.1 Un auditor interno ocupa una única posición dentro de una organización. El auditor es contratado por la organización, pero también se espera que revise la forma en la que se conducen las operaciones. Esto tiene el potencial para crear una tensión significativa ya que la independencia del auditor interno es necesaria para evaluar objetivamente las acciones de la administración.

8.2 El conocimiento a fondo de la auditoría interna y el entendimiento de las condiciones operacionales de la entidad auditada pueden agregar un valor significativo a la organización. Sin embargo, pudiera verse obstaculizado en la defensa de la confianza pública si las medidas para proteger la independencia no han sido desarrolladas, implementadas y mantenidas. Estas medidas incluyen disposiciones para garantizar que la actividad de auditoría interna esté facultada para informar aspectos significativos a aquellos

dotados de poder de mando; que esté apoyada por una gestión formal y práctica; y que cuente con los suficientes recursos para el efectivo desempeño de sus funciones.

8.3 La apariencia o percepción de una ausencia de independencia y objetividad pudiera ser tan dañina como si aquella fuera real. Si los auditores internos están involucrados en el desarrollo de controles de sistemas de control interno, pudiera llegar a ser difícil mantener la apariencia de independencia durante la auditoría de estos sistemas.

9. ¿CÓMO LOGRAR LA INDEPENDENCIA Y OBJETIVIDAD?

9.1 Claramente, la independencia y la objetividad son elementos clave de una actividad de auditoría interna en el sector público. Para cumplir con los criterios de independencia y objetividad previamente mencionados, se han considerado una serie de medidas, como las que se recomiendan a continuación:

9.2 Una Colocación Apropiada y un Estatus Organizacional

9.2.1 La habilidad para alcanzar la independencia en la actividad de auditoría interna y su objetividad depende en gran parte de una apropiada ubicación y/o un estatus organizacional de la actividad de auditoría interna dentro de la organización.

9.2.2 El estatus organizacional de la actividad de auditoría interna deberá ser bastante para permitir el cumplimiento de sus actividades tal y como están definidas en la carta de auditoría. La actividad de auditoría deberá ser posicionada de tal forma que se pueda obtener la cooperación tanto de la gerencia como del personal del programa o de la entidad que está siendo auditada, y que se tenga libre e irrestricto acceso a todas sus funciones, expedientes, propiedades y personal, incluyendo aquellos dotados de poder de mando.

9.2.3 Donde sea posible, aquellos dotados de poder de mando (comisión de vigilancia) deberán ejercer discrecionalidad y, al menos, ser consultados en relación a las consideraciones de elección, remoción y compensación del JEA. Es posible, además, considerar la posibilidad de designar una entidad adecuadamente organizada e independiente para la designación del JEA.

9.2.4 El JEA deberá tener el mismo rango que un director de alto nivel de la organización. Para evitar posibles conflictos de interés, el JEA deberá informar a un nivel dentro de la organización que le permita llevar a cabo su actividad de auditoría de manera eficaz.

9.2.5 El JEA deberá tener comunicación directa con aquellos dotados de poder de mando. Esta comunicación reforzará el estatus organizacional de auditoría interna, permitirá el apoyo total y un acceso libre a los documentos, personal, propiedad y bienes; y permitirá garantizar que no exista impedimento alguno hacia una plena independencia. Lo anterior permitirá ofrecer autoridad suficiente para asegurar una cobertura más amplia de auditoría,

un examen adecuado de las comunicaciones, así como el empleo de acciones y recomendaciones apropiadas.

9.3 Relación de Informes

9.3.1 Bajo las *Normas* del IIA, el JEA deberá informar a un cierto nivel dentro de la organización que permita a la actividad de auditoría interna cumplir completamente con sus responsabilidades.

9.3.2 El JEA deberá informar a la dirección ejecutiva para que le sea otorgada asistencia en el establecimiento de una interfaz de dirección, apoyo y de administración; y para aquellos dotados de poder de mando, una interfaz de dirección estratégica, rendición de cuentas y de refuerzo. Los encargados de mando (p. ej., el comité de auditoría), deberán salvaguardar la independencia a través de la aprobación del estatuto de auditoría interna y, cuando fuera apropiado, del mandato.

9.3.3 Las *Normas* del IIA requieren, tal como lo recomiendan otros lineamientos, para mantener la independencia de la actividad de auditoría interna, que el personal reporte al JEA, quien a su vez reportará, administrativamente, al oficial ejecutivo en jefe o su equivalente; y funcionalmente, a aquellos dotados de poder de mando.

9.4 Competencia

9.4.1 El Código de Ética del IIA requiere, tal como lo dictan las prácticas conducentes, que los auditores internos participen en aquellos servicios para los cuales tengan el conocimiento, habilidades y experiencia requerida; que desarrollen actividades de conformidad con las *Normas*; y que mejoren continuamente sus habilidades y efectividad. Las *Normas* requieren que los auditores internos y la actividad de auditoría interna posean o desarrollen, de manera colectiva, conocimientos, habilidades, y otras competencias necesarias para el desempeño de sus responsabilidades. Un grupo competente y profesional de auditoría interna, en particular aquellos que se adhieran a las *Normas*, pueden ayudar a garantizar el éxito en la actividad de auditoría interna.

9.5 Requerimientos Legislativos

9.5.1 Los requisitos legislativos para establecer la actividad de auditoría interna ayudan a proteger los hallazgos y la independencia de la actividad de auditoría interna y reconocer a la auditoría interna como una función importante en el poder público. Finalmente, una protección jurídica adecuada de la independencia del auditor interno, en particular, bajo el servicio civil de carrera, es un elemento importante de un marco legislativo.

REFERENCIAS

INTOSAI

- ISSAI 1, La Declaración de Lima, Sección 3. Auditoría interna y auditoría externa
- ISSAI 200, Normas Generales en Auditoría Gubernamental y normas con significado ético
- ISSAI 1260, Comunicación con los elementos dotados de poder de mando
- ISSAI 1610, Lineamiento de Auditoría Financiera - Consideraciones Especiales- Uso del Trabajo de Auditores Internos
- INTOSAI GOV 9100, Lineamientos de Normas de Control Interno para el Sector Público
- INTOSAI GOV 9150 Coordinación y Cooperación entre las EFS y los Auditores Internos en el Sector Público

IFAC

- Normas Internacionales de Auditoría 610
- Gobernabilidad en el Sector Público: Una Perspectiva del Cuerpo Gubernamental, 2001

IIA

- Marco Internacional de Prácticas Profesionales, incluyendo la Definición de Auditoría Interna, el Código de Ética, las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de Auditorías Internas (*Normas*), Consejeros Prácticos, Documentos de Posición y Guías Prácticas
- *El Papel de la Auditoría en el Sector Público de Gobierno*, 2006

Independencia y Objetividad: Un Marco de Trabajo para Auditores Internos, 2001, Asociación de Contadores Americanos, Fundación de la IIA para la Investigación.

Auditoría Interna: Servicios de Consultoría, 2009, Fundación de la IIA para la Investigación.

Auditoría Interna en el Sector Público, Gansburghe, Revista de Auditoría Interna, Agosto, 2005.

Tendencias de Auditoría Interna en el Sector Público, Sterck y Bouckaert, Revista de Auditoría Interna, Agosto, 2006.

20 Preguntas que los Directores deberían hacer sobre Auditoría Interna, 2004, Fraser y Lindsay, Instituto Canadiense de Contadores Certificados.

Las Mejores Prácticas y herramientas serán integradas en la plataforma electrónica (*e-platform*).

INTOSAI GOV 9150

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Coordinación y Cooperación entre las EFS y los Auditores Internos en el Sector Público

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Este documento proporciona lineamientos sobre cómo lograr tanto la coordinación y la cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y los auditores internos en el sector público respetando las funciones distintivas y los requisitos profesionales de cada uno.

1.2 Además de las EFS y de los auditores internos, estos lineamientos también podrán ser útiles para otros auditores que realicen auditorías externas e internas en el sector público a su nombre.

1.3 Este documento debería leerse en el contexto de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), Normas Internacionales de Fiscalización (ISA), establecidas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento y el Marco para la Práctica Profesional Internacional del Instituto de Auditores Internos.

1.4 Aunque las EFS y los auditores internos desempeñan papeles diferentes y claramente definidos, su propósito colectivo es promover la gobernanza a través de las contribuciones con la transparencia y la rendición de cuentas para el uso de los recursos públicos, así como promover la administración pública eficiente, efectiva y económica. Las áreas comunes del trabajo realizado por las EFS y los auditores internos ofrecen oportunidades para la coordinación y la cooperación. A través de la coordinación y la cooperación de la EFS y los auditores internos, la eficiencia y la eficacia del trabajo de ambas partes puede mejorar.

1.5 Al desarrollar la coordinación y la cooperación entre los auditores internos y la EFS, se debería utilizar el conocimiento para precisar los roles de cada parte.

1.6 Tanto las EFS como los auditores internos pueden realizar toda la variedad de auditorías gubernamentales[1] y pueden ofrecer contribuciones trascendentes e importantes[2]. Las EFS tienen la responsabilidad adicional de evaluar la efectividad de la función de audición interna.

1.7 Si la auditoría interna se considera efectiva, será necesario esforzarse, sin impedir que las EFS lleven a cabo una auditoría general, con el fin de lograr la división o la asignación de las tareas más apropiadas y la cooperación entre las EFS y la auditoría

[1] Para toda la variedad de auditorías gubernamentales, ver el capítulo 3 (papeles y responsabilidades).
[2] El alcance de la coordinación y la cooperación del auditor interno/EFS cubre las auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño.

interna (*ISSAI 1/3/parte 3)*. Probablemente, esto beneficiará a ambas partes en su continuo esfuerzo de eficiencia y eficacia en los servicios públicos.

1.8 Toda cooperación y coordinación de esfuerzos entre las EFS y los auditores internos deberá considerar los respectivos marcos o acuerdos constitucionales y legislativos. Estos marcos podrán definir la colaboración y las responsabilidades de las diferentes partes. La colaboración deberá ocurrir, en su mayoría, a discreción de las EFS pero, si es posible, la cooperación y la coordinación entre las EFS y los auditores internos debería verse como una oportunidad para mejorar la efectividad de la auditoría.

1.9 La coordinación y la cooperación formales sólo serán posibles en el espacio donde se reúnen ciertos criterios básicos con respecto a las habilidades y a las competencias. Este documento no excluye otras formas de enlace, tales como discusiones informales o revisiones de documentos para ayudar a comprender el entendimiento de las operaciones de una entidad.

1.10 En el sector público, las EFS y los auditores internos pueden cooperar de numerosas formas. Dicha cooperación puede maximizar los beneficios obtenidos del trabajo en conjunto en áreas donde existe una coincidencia ineludible en el alcance del trabajo que las EFS y los auditores internos llevan a cabo. Este documento también reconoce la contribución que los auditores internos pueden hacer a la eficiencia de las auditorías externas.

1.11 Este documento no incluye herramientas o mejores prácticas. Éstas se pondrán a disposición general en la plataforma del Subcomité de Normas de Control Interno.

2. RECONOCIMIENTO DE LAS NORMAS RELEVANTES EXISTENTES DE LA INTOSAI

2.1 Tanto para las EFS como para los auditores internos, la necesidad de independencia y de objetividad en la auditoría es esencial. La independencia y la objetividad de un auditor interno son factores importantes para que las EFS consideren cuándo determinar si serán capaces de coordinar y cooperar con un auditor interno y hasta qué punto pueden usar el trabajo del auditor interno (*ISSAI 1610, isa 610/9;*

INTOSAI GOV 9140). Tanto las EFS como los auditores internos cuentan con sus propias normas de independencia[3].

2.2 Los servicios de auditoría interna están subordinados al líder de la entidad en la cual se establecieron. Sin embargo, serán funcional y organizacionalmente independientes tanto como sea posible en su respectivo marco constitucional (*ISSAI 1/3/párrafo 2; ISSAI 1610; INTOSAI GOV 9140*). En este documento, hace referencia a ISSAI 1610 e INTOSAI GOV 9140, especialmente con respecto a los criterios usados para determinar la independencia de la función de auditoría interna.

2.3 Cuando la EFS utiliza el trabajo de un auditor interno, lleva a cabo procedimientos para asegurarse de que éste ha sido tan cuidadoso como debía y ha cumplido con las normas de auditoría relevantes (*ISSAI 200/2.45*). La EFS podrá revisar el trabajo del auditor interno para cerciorarse de la calidad del mismo (*ISSAI 1610*).

2.4 Cuando una EFS ha determinado que un auditor interno de una entidad tiene probabilidades de ser relevante en su auditoría, la EFS deberá determinar (a) si utilizar, y hasta qué punto, el trabajo específico de los auditores internos; y (b) de ser así, si dicho trabajo es adecuado para los propósitos de la auditoría (*ISSAI 1610, ISA 610/ 8-12).*

2.5 La EFS tiene la responsabilidad exclusiva de las opiniones de auditoría que exprese y esa responsabilidad no se reduce por el uso del trabajo de los auditores internacionales (*ISSAI 1610, ISA 610/4).*

---

3 Los auditores internos usan el Marco de Trabajo Internacional de Prácticas Profesionales (IPPF) del *Instituto de Auditores Internos* (IIA por sus Siglas en Inglés), incluyendo la Definición de Auditoría Interna, el Código de Ética y las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna (normas) y Papeles de Posición (*position papers*), Consultorías de Práctica y Lineamientos de Prácticas. El uso del ISSAI 10 del INTOSAI por parte de la EFS –la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS--; ISSAI 11 – Pautas Básica y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS--; ISSAI 30 –el Código de Ética de la INTOSAI--; y ISSAI 200 –Normas generales de la INTOSAI--. Los auditores externos usan el Código de Ética para Contadores Profesionales de *la Federación Internacional de Contadores* (IFAC por sus Siglas en inglés).

3. ROLES Y RESPONSABILIDADES

3.1.1 Los roles específicos de ambas partes se reconocen en el desarrollo de la coordinación y la cooperación entre las EFS y los auditores internos.

3.1.2 Los auditores internos trabajan, y ante todo, presentan los informes a la entidad auditada (administrativamente a la gerencia y funcionalmente a quienes estén encargados de la gobernanza[4], tales como los consejos, los comités de auditoría, la gestión o, si fuese apropiado, un organismo supervisor externo) mientras que las EFS funcionan como auditores externos y difunden sus informes a la legislatura o al parlamento (e indirectamente al público). La legislatura específica podría requerir que la auditoría interna también presente los informes a la EFS.

3.2 Auditoría interna

3.2.1 La INTOSAI define una función de auditoría interna como los medios funcionales mediante los cuales los administradores de una entidad reciben una garantía de fuentes internas de que los procesos para los cuales rinden cuentas funcionan de forma que minimicen la probabilidad de que ocurra un error, prácticas ineficientes o poco económicas, o fraude (INTOSAI GOV 9100).

3.2.2 El Instituto de Auditores Internos define la auditoría interna como una actividad independiente, de consulta y de aseguramiento objetivo diseñada para añadir valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a que una organización cumpla sus objetivos al brindar un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad del riesgo de gestión, control y procesos de gobernanza.

3.2.3 Dentro del contexto de los roles y las responsabilidades, pueden aplicarse los siguientes principios de acuerdo con INTOSAI GOV 9100:

- Los auditores internos examinan y contribuyen a la continua eficiencia y efectividad de la estructura de control interno a través de sus evaluaciones y recomendaciones y, por lo tanto, desempeñan un rol significativo en el control interno efectivo.
- La administración establece generalmente una función de auditoría interna como parte de su marco de control interno. En esta tradición, el

[4] Ver ISSAI 1260

papel de los auditores internos es una parte crítica de la organización de una estructura de control interno.

- Sin embargo, el mandato de una función de auditoría interna no incluye la implantación de procesos de control internos específicos en la organización. Lo anterior es responsabilidad de la gestión.
- Una función de auditoría interna efectiva podría cubrir la revisión, evaluación y cobertura acerca de la idoneidad de los controles con el fin de contribuir a la mejora del sistema de control interno.
- La función de auditoría interna deberá utilizar un enfoque continuo y arriesgado que deberá considerar los criterios de riesgo que el cuerpo de gobernanza y la administración establecieron.

3.2.4 Aunque los auditores internos forman parte de la organización que auditan[5], pueden ponerse en vigor ciertas garantías para ayudar a proteger la independencia y la objetividad de la función de auditoría interna. La función de auditoría interna deberá ser funcional y organizacionalmente independiente tanto como sea posible en su respectivo marco constitucional (*ISSAI /artículo 3/ párrafo 2).* El trabajo y las conclusiones de un auditor interno deberán ser imparciales, neutrales y libres de conflictos o de intereses.

3.3 EFS'

3.3.1 Por lo general, un *Órgano Legislador Superior* o una disposición constitucional establecen las EFS. En algunas jurisdicciones, las EFS contratan auditores privados para desempeñar el trabajo a su nombre o aquellos encomendados a la gobernanza (tales como los consejos, el comité de auditoría, la gestión *senior* o, si fuese apropiado, un organismo supervisor externo) designan un auditor que no pertenezca a la EFS cuando la legislación aprueba a su auditor externo.

3.3.2 En la mayoría de los países, las EFS tienen una variedad más amplia de responsabilidades que reportar acerca de las actividades de las entidades auditadas de la que tienen los auditores del sector privado. El alcance completo de las auditorías del gobierno incluye la regularidad[6] y los resultados de los

[5] Sin embargo, un proveedor de servicios también puede llevar a cabo el trabajo de auditoría interna en una organización. Cada vez es más común tanto en el sector público como en el privado contar con una organización de auditoría externa que proporcione este servicio (INTOSAI GOV 9140, capítulo 4, modelos para proporcionar recursos de auditoría interna

6 La regularidad será tanto financiera como de conformidad en el futuro (modelos de 2013 en adelante).

reportes de auditoría (*consultar también ISSAI 100, párrafos 39-40)* así como revisiones especiales y auditorías forenses.

3.3.3 La regularidad de la auditoría abarca, entre otras cosas, la certificación de la rendición de cuentas de las entidades y de la administración del gobierno como un conjunto: la auditoría de transacciones y sistemas financieros; las funciones de auditoría internas y de control interno; y la probidad y propiedad de las decisiones administrativas tomadas en la entidad auditada. También incluye reportar cualquier asunto que surja o se relacione con la auditoría y que la EFS considere debe darse a conocer (*ISSAI 100*).

3.3.4 Los resultados de la auditoría se relacionan con la economía, eficiencia y eficacia (*ISSAI 100*).

3.3.5 Como auditores externos, las EFS son responsables de evaluar la efectividad de la función de auditoría interna. Si una función de auditoría interna se considera efectiva, la cooperación entre la EFS y el auditor interno probablemente beneficiará a ambas partes (*ISSAI 1/secciones 3 y 16*).

4. LOS BENEFICIOS DE LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

4.1 Se puede obtener una amplia gama de beneficios de la coordinación y la cooperación entre las EFS y los auditores internos, éstas incluyen:

- Un intercambio de ideas y de conocimiento;
- Un fortalecimiento de su capacidad mutua de promover la gobernanza y las prácticas de rendición de cuentas y así mejorar la comprensión, por parte de la gestión, de la importancia del control interno;
- Auditorías más efectivas que se basen en:
  - ○ La promoción de una clara comprensión de los respectivos roles en la auditoría y sus requerimientos,
  - ○ Un diálogo mejor informado acerca de los riesgos que enfrenta la organización para así dirigirse hacia una auditoría más enfocada y, por lo tanto, con recomendaciones más útiles,
  - ○ Una mejor comprensión por parte de ambos de los resultados que surjan del trabajo del otro, el cual podría tener un impacto en sus respectivos programas y planes de trabajo futuros;
- Auditorías más eficientes que se basen en:

○ Una actividad de auditoría interna y externa mejor coordinada que sea el resultado de la correcta coordinación entre la comunicación y la planificación,

○ Un alcance de auditoría perfeccionado para las EFS y los auditores internos;

- La reducción de la probable e innecesaria duplicación del trabajo de auditoría (economía);
- Minimizar la interrupción de la entidad auditada;
- Mejorar y maximizar la cobertura de la auditoría basada en evaluaciones de riesgos identificación de riesgos significativos; y
- El apoyo mutuo en las recomendaciones de auditoría que puedan mejorar la efectividad de los servicios de auditoría.

5. RIESGOS POTENCIALES DE LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN

5.1 Existen ciertos riesgos inherentes a la cooperación y a la coordinación que deberían administrarse, algunos son:

- Cualquier compromiso de confidencialidad, independencia y objetividad;
- Posibles conflictos de intereses;
- Disolución de las responsabilidades;
- Uso de normas profesionales diferentes relacionadas con la independencia o la auditoría;
- Malinterpretación de conclusiones cuando se use el trabajo del otro;
- Posible diferencia de conclusiones o de opiniones acerca del asunto en cuestión;
- La posibilidad de que los hallazgos potenciales del otro auditor puedan comunicarse prematuramente a una parte externa antes de que exista evidencia de auditoría suficiente para respaldar dichos hallazgos; y
- No considerar limitaciones o restricciones planteadas por el otro auditor en la determinación del alcance de la coordinación y la cooperación.

5.2 Un proveedor de servicios también puede llevar a cabo el trabajo de auditoría interna en una organización. En algunos casos, la misma compañía de auditoría proporciona los servicios de auditoría tanto internos como externos. El proveedor de servicios no deberá llevar a cabo el trabajo de auditoría interna si también desempeña el papel de auditor externo o si proporciona servicios adicionales a los de consultoría en materia de auditorías, para esa organización ya que hace que la independencia y la objetividad peligren.

6. CAMPOS PARA LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

6.1 La coordinación y la cooperación se basan en el compromiso, la comunicación, el común entendimiento y la confianza.

6.1.1 Compromiso

- La cooperación efectiva entre los auditores internos y las EFS puede lograrse sólo si ambas partes están dispuestas y comprometidas a desarrollar servicios de auditoría coordinados y efectivos.
- El fomento del compromiso de auditoría puede mejorar la probabilidad de éxito en la coordinación y en la cooperación entre los auditores internos y las EFS.

6.1.2 Comunicación

- La comunicación es un proceso bilateral.
- La comunicación regular y abierta entre las EFS y los auditores internos es primordial para el éxito de la coordinación y la cooperación. Los auditores deberían establecer un común acuerdo acerca de la naturaleza y lo oportuno de dicha comunicación[7].

- La comunicación podría incluir:
  - El intercambio de los informes de auditoría y cartas a la gerencia,
  - En algunas circunstancias, garantizar el acceso a los programas y documentación de auditoría del otro pero también deben establecerse previsiones para que exista la discreción y confidencialidad suficientes.

6.1.3 Entendimiento común

- Los auditores deberían entender los objetivos, el alcance, las técnicas, los métodos y la terminología de los otros para facilitar la confianza en el trabajo de los demás.
- Podría ser útil para las EFS y los auditores internos usar técnicas, métodos y terminología similares para facilitar la cooperación y la coordinación efectivas.

[7] La comunicación formal puede incluir reuniones regulares, particularmente analizar los planes futuros para identificar las oportunidades de cooperación; para evitar la duplicación de esfuerzos; para asegurar que la cobertura de auditoría está coordinada; y para ponerse de acuerdo acerca de los métodos para compartir los hallazgos de auditoría y otra información.

6.1.3 Confianza

- Debe haber confianza mutua basada en el reconocimiento de que las auditorías internas y externas se guían por normas profesionales relevantes.
- Debe haber confianza en cuanto a que toda la información intercambiada se trata profesionalmente, con integridad y de acuerdo con los lineamientos éticos profesionales. Este intercambio de información debería incorporarse con suficientes provisiones discrecionales y confidenciales.

7. TIPOS DE COOPERACIÓN

7.1 Es posible encontrar una amplia variedad de formas para lograr la coordinación y la cooperación entre las EFS y los auditores internos. El grado de coordinación y cooperación puede variar dependiendo de las circunstancias, incluyendo las consideraciones de independencia y las restricciones legislativas. Los modos de coordinación y cooperación pueden incluir:

- La comunicación de la planificación de la auditoría/estrategia de auditoría (por ejemplo, sesiones de planeación conjuntas);
- Reuniones regulares entre las EFS y los auditores internos;
- Disposiciones para compartir la información (incluyendo los procesos de consultoría);
- La comunicación de los informes de auditoría entre ellos;
- La organización de los cursos y programas de formación común y compartir materiales de formación;
- Desarrollo de metodologías;
- Compartir materiales, metodologías de formación y programas de trabajo de auditoría;
- Garantía de acceso a la documentación de auditoría[8];
- Traslados temporales o intercambios del personal (por ejemplo, formación en el trabajo);

[8] La EFS debe tener acceso a las fuentes de información y los datos del auditor interno para cumplir con las responsabilidades de auditoría. Las EFS deberían considerar cuidadosamente los asuntos de confidencialidad cuando revelen documentos de auditoría que podrían contener temas delicados como investigaciones forenses. Para mantener la independencia de las EFS, los auditores internos no tienen acceso automático a los derechos de la documentación de auditoría de la EFS o influencia formal sobre el programa de trabajo de la EFS. Aún así, hay algunas circunstancias en las que compartir documentación de auditoría a discreción de la EFS puede contribuir al proceso de auditoría.

- El uso de ciertos aspectos del trabajo de los otros para determinar la naturaleza, lo oportuno que puede ser y el alcance de los procedimientos de auditoría que se llevarán a cabo; y
- La colaboración en ciertos procedimientos de auditoría, tales como recolectar evidencia de auditoría o evaluación de datos.

8. FORMAS DE ORGANIZAR LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN

8.1 La coordinación y la cooperación pueden organizarse formal o informalmente.

8.2 La coordinación y la cooperación formales pueden organizarse a través de la legislación, acuerdos formales o protocolos.

8.3 En ciertos compromisos de bajo riesgo, las EFS y los auditores internos pueden coordinar y cooperar de manera más informal.

8.4 La coordinación y la cooperación debe de documentarse conforme a las normas de auditoría aplicables.

8.5 Los comités pueden fomentar la coordinación y la cooperación entre las EFS y los auditores internos.

9. ÁREAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

9.1 Las áreas de cooperación y coordinación entre las EFS y los auditores internos pueden incluir:

- Evaluar los siguientes puntos de entidad auditada *(ver también INTOSAI GOV 9100*):
  - ○ El marco de control interno;
  - ○ Los estados financieros del Cumplimiento con las Leyes y las Regulaciones;
  - ○ Los indicadores de desempeño y estudios de desempeño;
  - ○ La gobernanza pública; y
  - ○ La administración de riesgos (*INTOSAI GOV 9130).*
- La documentación de los sistemas y los procesos operacionales de la entidad auditada;
- El desarrollo de los procedimientos de auditoría;

- El desempeño de los procedimientos de auditoría (por ejemplo, la auditoría de entidades de ubicación múltiple); y
- La investigación de acusaciones de fraude y corrupción.

10. FASES Y CONTENIDO DE LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

10.1.1 La coordinación y la cooperación pueden ocurrir durante el proceso de auditoría completo:

- Preliminar al compromiso;
- Durante la etapa de planeamiento;
- Al desempeñar procedimientos de auditoría adicionales;
- Durante la etapa de conclusión, finalización y de entrega de informes; y
- Seguimiento de los hallazgos y las recomendaciones de auditoría.

10.1.2 La continua naturaleza de la evaluación y la comunicación entre las EFS y los auditores internos deberían documentarse en sus respectivos documentos de auditoría.

10.1.3 Las EFS se coordinan y cooperan durante el proceso de auditoría de la siguiente manera:

10.2 Preliminar al compromiso

- Obtener un entendimiento de la entidad auditada y de cada función del otro;
- Considerar el alcance del trabajo que cada parte lleva a cabo; y
- Evaluar el uso del trabajo de auditores internos antes de determinar su impacto en la naturaleza, lo oportuno y el alcance de los procedimientos de auditoría que se llevarán a cabo. Lo anterior involucra asegurarse de que el auditor interno que realizó su trabajo independientemente de la entidad o actividad auditada fue objetivo en el cumplimiento de dicho trabajo.

10.3 Etapa de planeamiento

10.3.1 Al preparar el plan de auditoría y determinar la estrategia de auditoría, la EFS puede evaluar el efecto, si existe alguno, que el trabajo del auditor interno podría tener en los procedimientos de auditoría externa. En esta etapa, el auditor

deberá realizar una evaluación de riesgos para identificar las áreas significativas de riesgo.

10.3.2 Cuando la EFS quiera usar el trabajo de un auditor interno, la EFS debe evaluar:

- La independencia de la actividad de auditoría interna;
- La objetividad y la competencia técnica y profesional[9] del auditor interno;
- Si el trabajo del auditor interno se lleva a cabo con el cuidado profesional debido o no (las conclusiones se basan en los objetivos de auditoría, el alcance de auditoría, una metodología de auditoría aceptable y suficiente evidencia de auditoría); y
- El efecto de cualquier limitación o restricción de la función de auditoría interna por parte de cualquier parte o individuo.

10.4 Desempeño de procedimientos de auditoría adicionales

10.4.1 El trabajo de los auditores internos pueden usarse para obtener parte de la evidencia de auditoría que es necesaria para lograr los objetivos de los procedimientos de auditoría de la EFS.

10.4.2 La EFS debe de evaluar el trabajo del auditor interno para lo siguiente:

- Si el trabajo fue realizado por personas con habilidades y pericia apropiada;
- Si el trabajo se supervisó, revisó y documentó adecuadamente;
- La idoneidad de los métodos de trabajo que empleó el auditor;
- Si se obtuvo evidencia relevante, apropiada y suficiente para sacar conclusiones razonables;
- Si las conclusiones obtenidas son apropiadas en las circunstancias y si todos los informes son consistentes con los resultados del trabajo realizado; y
- Si los hallazgos que el auditor interno reportó han sido tratados propiamente por la organización auditada.

10.4.3 Si es necesario, la EFS llevará a cabo trabajo de auditoría adicional para obtener esta garantía.

[9] El trabajo tiene que llevarse a cabo por personas que tengas las habilidades, la pericia y experiencia necesarias.

10.4.4 Documentar la evaluación de la decisión para usar el trabajo de los auditores internos proporcionará evidencia para respaldar los procedimientos, hallazgos y conclusiones de las EFS.

10.5 Etapa de conclusión, finalización y de entrega de informes

10.5.1 Cuando el trabajo de los auditores internos corroboren los hallazgos obtenidos o las conclusiones alcanzadas por los auditores externos, entonces la EFS puede usar el trabajo que el auditor interno realizó. Lo anterior no exenta a la EFS de obtener evidencia apropiada y suficiente para alcanzar una conclusión basada en los objetivos de auditoría pero podría reducir el alcance del trabajo del auditor.

10.5.2 Cuando hay una discrepancia entre los hallazgos o conclusiones que surjan de un auditor y las presentadas en el informe del auditor interno, la EFS y el auditor interno:

- Investigarán la causa de la discrepancia, y
- Reconsiderarán y determinarán si el análisis y la interpretación de la evidencia de auditoría obtenida fue adecuada y razonable.

10.5.3 La EFS puede discutir cualquier discrepancia con el auditor interno y considerar reportarla a las partes relevantes y apropiadas.

10.6 Seguimiento de los hallazgos y las recomendaciones

10.6.1 Como parte del proceso de auditoría de la EFS, debe emprenderse un seguimiento de la implantación y del cumplimiento de las recomendaciones de auditoría de la EFS. En cooperación y entendimiento con la EFS, el auditor interno puede seguir la implantación y el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría de la EFS como medio de cooperación con los procesos de auditoría de los EFS.

REFERENCIAS

INTOSAI

- ISSAI 1. La Declaración de Lima, artículo 3. Control interno y externo.
- ISSAI 100 I. Postulados Básicos de la Fiscalización Pública.
- ISSAI 300 I. Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública
- ISSAI 1260. Comunicación con los encargados de la gobernanza.
- ISSAI 1610 I. Lineamientos de Auditoría Financiera – Consideraciones Especiales – Empleando el Trabajo de los Auditores Internos
- INTOSAI GOV 9100. Guía para las normas de control interno del sector público.
- INTOSAI GOV 9110. Directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos: Experiencias de las EFS en la implantación y la evaluación de los controles internos.
- INTOSAI GOV 9120. Control Interno: Proporcionando un Fundamento para la Rendición de Cuentas en el Gobierno
- INTOSAI GOV 9130. Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad.
- INTOSAI GOV 9140. Independencia del Auditor Interno en el Sector Público

Normas de implantación europeas para las normas de auditoría de la INTOSAI

IFAC

- Norma Internacional sobre Auditoria 610
- Gobernanza en el Sector Público: perspectiva de un Órgano de Gobierno

IIA

- Marco de Trabajo Internacional sobre Prácticas Profesionales, incluyendo la Definición de Auditoría Interna, el Código de Ética, las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de Auditoría Interna (Normas), Consultorías, *Position Papers* y Guías de Práctica

Oficina Nacional de Auditoría | NAO y el Ministerio del Tesoro del Reino Unido

- Cooperación entre auditores internos y externos, una guía de buenas prácticas

Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos | GAO

- Manual de Auditoría Financiera, empleando el trabajo de otros (FAM 650 por sus Siglas en ingles).

Las Mejores Prácticas y herramientas serán integradas a la plataforma electrónica (*e-platform*).

INTOSAI

La importancia de un proceso normativo independiente

La importancia de un proceso normativo independiente

Documento elaborado para el Sub-Comité de Contabilidad e Informes de la INTOSAI

Introducción

Los gobiernos deben rendir cuentas sobre los impuestos que recaudan y los demás ingresos que perciben, así como sobre el nivel, la calidad y los costos de los servicios que suministran. Para ello, los gobiernos deben preparar informes financieros que sean transparentes y que contengan información útil para una amplia gama de usuarios. En efecto, mientras los poderes legislativos buscan evaluar el rendimiento de un gobierno y su gestión responsable de los recursos públicos, tanto los suministradores de recursos como los beneficiarios de los servicios también desean saber cómo se están utilizando los recursos gubernamentales.

Para establecer una sólida relación de rendimiento de cuentas y a la vez obtener la información financiera que necesitan, los usuarios de los estados financieros estatales deben tener la certeza de que dichos estados financieros son fiables y que han sido elaborados aplicando normas contables imparciales y transparentes.

Para ser fiables, los estados financieros deben ser elaborados siguiendo un conjunto de principios claros, obligatorios y objetivos que no dependen de las preferencias personales de quien los esté preparando. En nuestra opinión, no es posible desarrollar ese tipo de normas sin contar con un proceso normativo independiente.

Debida diligencia en el proceso de normalización contable

Un proceso de normalización eficaz produce normas de alta calidad que resultan en estados financieros pertinentes, fiables, neutros, uniformes y comparables que responden a las necesidades de información financiera de los usuarios. Para lograr ese objetivo, el proceso normativo debe ser riguroso, transparente,

objetivo y participativo, pero ante todo debe ser llevado a cabo por un órgano normativo independiente. Si quienes establecen las normas no tienen autonomía de quienes elaboran los estados financieros, las normas podrían ser arbitrariamente modificadas para acomodar las preferencias de los gestionarios de turno, lo cual podría resultar en estados financieros disparejos o conducentes a error.

Los responsables de establecer las normas no deberían estar sometidos a presiones de financiamiento indebidas. No deberían depender de la generosidad política o corporativa ni estar sometidos a la influencia indebida de grupos de intereses especiales o de importantes actores económicos ansiosos por proyectar un determinado panorama financiero. Sin embargo, la independencia no se debe interpretar como una ausencia de rendición de cuentas. El organismo de normalización debe asumir la responsabilidad por el mantenimiento oportuno de las normas, por la transparencia en la implantación de normas y por responder a las necesidades del público.

Es importante que las partes interesadas acepten el proceso normativo. Los usuarios de la información financiera deben tener plena confianza en que, durante el proceso de elaboración de normas contables, se pedirá la opinión de todas las partes interesadas, incluyendo la opinión de quienes preparan estados financieros, auditores, reguladores y demás interesados. Es también esencial que haya un diálogo permanente entre las partes interesadas sobre los diversos problemas de implementación que se les presenten. Para que las normas contables mantengan su pertinencia y utilidad, es necesario que las partes interesadas aprendan de las experiencias de los demás interesados y que las opiniones divergentes sean examinadas y solucionadas con sensatez.

El proceso reconocido para la elaboración de normas independiente es el siguiente:

- Los anteproyectos de texto normativos de normas nuevas o modificadas por lo general se elaboran con los aportes de una comisión de trabajo y de expertos en la materia.

- Todas las partes interesadas son invitadas a comentar sobre los anteproyectos de normas, que son ampliamente difundidos y puestos a disposición del público.

- Los comentarios son examinados y el anteproyecto es modificado según corresponda. Si las modificaciones son extensas, es posible que se tenga que emitir un nuevo anteproyecto de norma.

- Una vez aprobadas, las normas nuevas o revisadas son publicadas oficialmente.

Otros elementos comunes que tiene un órgano normativo eficaz e independiente son:

- Un proceso para seleccionar miembros independientes del órgano normativo y para vigilar su desempeño, al igual que una política sobre conflicto de intereses.

- Reuniones públicas.

- Un proceso para fiscalizar al órgano normativo en apoyo al interés público.

- Recursos adecuados y grado suficiente de conocimientos técnicos, competencias y experiencia.

- Un proceso transparente para identificar y priorizar las modificaciones que se harán a las normas.

Asimismo, el órgano normalizador debe ser independiente tanto en los hechos como en las apariencias.

Panorama actual

Muchos países cuentan con órganos normativos independientes que se encargan de elaborar normas y reglamentos conexos para gobernar la contabilidad e informes financieros. Canadá y Estados Unidos tienen órganos independientes separados para establecer normas dirigidas al sector público y al sector privado.

En el ámbito internacional, existen dos órganos normativos independientes que fueron creados para emitir normas de alta calidad para la contabilidad general y los informes financieros destinadas a los sectores público y privado. El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) fue establecido por la Fundación del Comité Internacional de Normas Contables en 2001 para emitir normas de contabilidad e informes financieros dirigidas al sector privado o a empresas con fines lucrativos que deben rendir cuentas públicas. La Federación Internacional de Contadores estableció el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público con el objetivo de implantar normas para el sector público.

El Sub-Comité de Contabilidad e Informes de la INTOSAI realizó una encuesta a principios de 2009 para determinar las normas de contabilidad que cada país miembro de la INTOSAI utilizaba para informar sus resultados financieros. Los participantes en la encuesta podían elegir más de una opción.

La encuesta reveló lo siguiente:

- 22% de los países utilizaba los *principios de la contabilidad en valores devengados de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público* (IPSAS Accrual Basis).
- 24% utilizaba los *principios de la contabilidad en valores de caja de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público* (IPSAS Cash Basis).

- 24% utilizaba las Normas Internacionales de Información Financiera (*International Financial Reporting Standards*, o IFRS).

- 36% utilizaba las normas nacionales establecidas por el órgano normativo de su respectivo país.

- 34% utilizaba otras normas.

De los participantes que indicaron que su gobierno utilizaba por lo menos una norma de contabilidad no internacional, 45% indicó que su gobierno no tiene ningún plan para cambiar a un conjunto de normas internacionales, mientras que 55% indicó que su gobierno estaba planeando adoptar uno de los tres conjuntos de normas internacionales indicados a continuación (los participantes podían seleccionar más de una opción):

- Principios de la contabilidad en valores devengados de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (*IPSAS Accrual Basis*): 76% de las respuestas.

- principios de la contabilidad en valores de caja de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (*IPSAS Cash Basis*): 37% de las respuestas.

- IFRS: 34% de las respuestas.

A raíz de la reciente crisis financiera, ha aumentado la necesidad de contar con informes financieros transparentes y fiables. Muchos órganos contables nacionales han hecho grandes avances en la homologación de sus normas de contabilidad nacionales con las normas de contabilidad internacionales.

Los órganos normativos independientes, tanto nacionales como internacionales realizan actividades similares buscando el mismo resultado: lectores bien informados de estados financieros dignos de confianza.

Casos de estudio

Canadá. Entre fines de la década de 1970 y fines de la década de 1980, la credibilidad de los estados financieros gubernamentales canadienses fue puesta en tela de juicio debido a que no existían normas contables independientes a las cuales tanto el gobierno como los auditores pudieran remitirse. En ese entonces, en los debates en la Cámara de los Comunes el gobierno solía describir la situación como una "honesta divergencia de opiniones" entre los expertos cuando había desacuerdo sobre cuestiones contables técnicas. El gobierno decía que era posible encontrar igual número de contadores en contra como a favor para cada cuestión técnica. Esa situación no beneficiaba a nadie.

Afortunadamente, desde entonces el Consejo de Contabilidad del Sector Público del Instituto Canadiense de Contadores Públicos elaboró normas contables objetivas para los gobiernos y el gobierno canadiense armonizó sus políticas contables con las normas de dicho Consejo. Las políticas contables declaradas por el gobierno canadiense no son muy diferentes de los principios de contabilidad generalmente aceptados en Canadá. Durante 11 años consecutivos, el gobierno canadiense ha recibido opiniones sin reservas sobre sus estados financieros resumidos.

Dinamarca. En 2008, el gobierno de Dinamarca estableció una comisión asesora a sugerencia de la Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca, con el fin de asesorar al Ministro de Finanzas sobre la elaboración y el mantenimiento de la contabilidad del sector público. La Oficina Nacional de Auditoría había llegado a la conclusión de que las normas de contabilidad pública necesitaban ser actualizadas de manera más sistemática y profesional. Por ejemplo: el proceso existente no incluía a todos los usuarios pertinentes. Se necesitaban deliberaciones más profunda sobre nuevos reglamentos y principios de contabilidad para mejorar la calidad de la información contable del sector público. En los últimos 30 años, el desarrollo de los principios contables utilizados por el sector público se ha inspirado – en mayor o menor medida – en

los principios de contabilidad de gestión, añadiendo en la última década la introducción de la capitalización y depreciación de activos. La Oficina Nacional de Auditoría reconoció la importancia de inspirarse en normas contables internacionales para desarrollar sus propias normas nacionales de contabilidad para el sector público.

Las principales tareas de la comisión asesora se agrupan en tres categorías:

- Estudiar la evolución de las normas contables internacionales públicas y determinar si pueden aplicarse a la contabilidad del sector público nacional.
- Hacer un seguimiento de los cambios en los reglamentos de contabilidad del sector privado y determinar si podrían aplicarse al sector público.
- Asesorar al Ministro de Finanzas sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo y mantenimiento de la contabilidad basada en los costos y de la contabilidad basada en los gastos en el sector público.

La comisión asesora, integrada por representantes de la Oficina Nacional de Auditoría y de diversos ministerios, se reúne cada seis meses. La comisión ha examinado cuestiones tales como las nuevas normas del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB), un programa para funcionarios públicos y principios contables para unidades externas a la cuenta estatal financiada por subsidios. Estas deliberaciones son consideradas fundamentales en el proceso de toma de decisiones del Ministerio de Finanzas en materia de principios contables para cuentas estatales.

Conclusión

La implantación de normas no es algo nuevo. Durante décadas, muchos países han emitido normas de alta calidad y fiables a través de sus propios órganos normativos independientes. En el sector público, los estados financieros son documentos importantes que permiten medir la administración responsable de

los fondos públicos por parte del gobierno. Contar con normas independientes y objetivas para los informes financieros es crucial para exigir cuentas a las entidades del sector público, ya que establecen los requisitos que deben satisfacer los informes financieros elaborados por dichas entidades.

Algunos países optarán por continuar utilizando sus normas nacionales, mientras que otros querrán homologar sus normas nacionales con las normas internacionales o bien adoptar directamente las normas internacionales. Independientemente de la opción que elijan, los países deben asegurar que cuentan con un ente normativo genuinamente independiente y con un proceso normativo transparente y de alta calidad para asegurar la fiabilidad y utilidad de los informes financieros gubernamentales.

Invitamos al Congreso de la INTOSAI a reconocer y respaldar la importancia de contar con un proceso normativo independiente, tanto internacionalmente como para cada uno de los países miembros de la INTOSAI. Son esos procesos independientes los que permiten que los usuarios de la información financiera – en los sectores público y privado – tengan plena seguridad de que los estados financieros de los cuales dependen para tomar importantes decisiones económicas o para exigir cuentas a entidades públicas son fiables y han sido elaborados sin presiones indebidas.

INTOSAI GOV 9200

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit *www.issai.org*

INTOSAI

Accounting Standards Framework

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. BOX 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK

TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Preface: Accounting Standards Framework

At INCOSAI XIV in 1992, the Committee on Accounting Standards (CAS) undertook to develop by 1995 a framework of accounting standards appropriate for use by Supreme Audit Institutions (SAis). This document constitutes that framework. It includes the four initial products published in 1992 -- an introduction to CAS, a study report and two statements -- together with additional products that deal with qualitative characteristics of government financial reports and meeting the objectives of such reports.

Exposure drafts of each of the products contained in this document have been provided to all SAis for review and comment. Over 50 replies have been received on each product; 93 SAis responded to the Committee's 1988 Survey Questionnaire which formed the basis of the study report. Commencing in 1993, CAS formed an "associates network" of informed and interested individuals from around the world to review and comment on its products. The purpose of the network is to enhance the credibility and acceptance of the Committee's work. The network is composed of preparers of government financial reports and representatives of public sector standard-setting bodies from the countries represented on CAS; it also includes the Public Sector Committee (PSC) of the International Federation of Accountants (IFAC).

The accounting standards framework is a "living documento that will be modified and enhanced over time as circumstances and SAI needs change. In accordance with this concept, the Committee's 1992 products have been revised slightly for inclusion in the framework. Comments by SAis on exposure drafts of CAS products that are received after the cut-off date for publication will be carried forward and considered by the Committee when making subsequent revisions to its products.

The framework has been designed as an audit tool to help SAis assess the fairness of and encourage improvements in the various financial reports that their governments prepare and publish. CAS recognizes that there are many different forms, levels and organizations of government within the INTOSAI community. Accordingly, the framework is general in nature in order to permit SAis to develop more specific standards or guidelines tailored for use within their own jurisdictions. More detailed information on many of the issues included in the framework is contained in products published by other professional organizations worldwide, including IFAC's Public Sector Committee. SAis are encouraged to review these other publications.

Contents

Introduction: INTOSAI Committee on Accounting Standard
Contents
Introduction
Terms of Reference
Composition
Approach and Outputs
The Key Issues to be Studied First

Statement 1-Users of Government Financial Reports
Contents
Introduction
Users of Government Financial Reports

Statement 2-0bjectives of Government Financial Reports
Contents
Introduction
Objectives

Statement 3-Qualitative Characteristics of Government Financial Reports
Contents
Introduction
The Characteristics
Application of Characteristics

Statement 4-Meeting the Objectives of Government Financial Reports
Contents
Introduction
The Reporting Entity
Bases of Accounting
Reporting Elements
Basic Relationships to Help Governments Meet Reporting Objectives
Attachment: Definitions of Specific Reporting Elements by Classification

Study-Users of Government Financial Reports and Financial Information that Governments Provide

Contents
Introduction
Users of Government Financial Reports
Financial Information Currently Provided by Governments
Two Findings That Required Further Input

Attachment 1: Respondents to Survey Questionnaire
Attachment 2 - Part 1: Summary of Positive Replies to Survey Questionnaire--Sections A and B
Attachment 2 - Part 2: Summary of Positive Replies to Survey Questionnaire--Section C
Attachment 3: Glossary of Terms Used in Questionnaire and Study Report
Attachment 4: Summary of Replies to Questions on Exposure Draft

Introduction:INTOSAI Committee on Accounting Standards

Contents

Paragraph

Introduction ..... 1 - 2

Terms of Reference ..... 3 - 4

Composition ..... 5 - 6

Approach and Outputs ..... 7 - 10

The Key Issues to be Studied First 11

Users of Financial Reports 12
Objectives of Financial Reports 13
Qualitative Characteristics of Financial Reports 14
Definition of the Reporting Entity
Bases of Accounting
Definition, Recognition and Measurement of Assets, Liabilities, Revenues and Spending 15

Introduction

1. The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) came into existence in 1953. INTOSAI was created to promote the exchange of ideas and experiences between Supreme Audit Institutions around the world. It does this through triennial congresses, by publishing the International Journal of Government Auditing, by having standing committees study and report on various issues of interest to Members, and through the work of the INTOSAI Development Initiative (101) that provides information exchange and training for both practitioners and those who train them.

2. The Committee on Accounting Standards (CAS) is a standing committee of the Governing Board of INTOSAI. It came into being in May 1984.

Terms of Reference

3. Subject to the direction of the Governing Board and within the framework of the Standing Orders, CAS's terms of reference are:

a) to identify and report to the Governing Board key issues and matters to be addressed for the development of international standards of accounting practices and procedures and of financial reporting by governments;

b) to prepare papers examining matters of accounting and reporting theory and practice relating to government financial reports for distribution and discussion at meetings of the Governing Board and/or the Congress;

c) to establish such Task Forces or Study Groups as it considers necessary to undertake special studies on particular subjects either for the Committee's internal use or for possible publication. The life of any Task Force or Study Group will be limited to the time needed to complete its work and report to the Committee, or three years, whichever is shorter;

d) to establish and maintain contact with other research or study groups focusing on the development of international government accounting standards or of national government accounting standards; and

e) to provide for the growth of a distinctive international government accounting literature by encouraging specialized studies.

4. In carrying out work under these terms of reference, CAS will address issues related to:

* compliance information, which is information provided by governments to report the use of legal authorities to spend, borrow and raise revenues;

* performance information, which is information provided by governments to report the extent to which programs and activities are achieving the desired objectives and with due regard to economy, efficiency and effectiveness;

* departmental financial reports, each of which contains financial information about a particular organizational component of the government; and

* general purpose financial statements, which are the summary financial statements of the government that report overall financial position and results of operations.

Composition

5. CAS consists of fourteen members, not including the chair. The Committee may expand its membership should it consider this appropriate. Each member has one vote. The affirmative vote of at least three-quarters of the members is required to forward a document to the Governing Board of INTOSAI for review and approval. No document will be published by CAS without approval by the Governing Board.

6. CAS members must also be representatives of the Member organizations of INTOSAI. They are appointed by the Governing Board and serve at the Board's pleasure. At April 1995, CAS members are:

L. Denis Desautels (chair)	Canada
lnga-Britt Ahlenius	Sweden
Franz Fiedler	Austria
Victor Enrique Caso Lay	Peru
Jocelyn Thompson	Trinidad & Tobago
Osei Tutu Prempeh	Ghana
David Njoroge	Kenya
Dato' Mohd Khalil bin Dato' Mod Noor	Malaysia
Giuseppe Carbone	Italy
Abdessadeq El Glaoui	Morocco
David Macdonald	New Zealand
Juan Carlos Faidutti Estrada	Ecuador
Louis Spiteri	Malta
Mahmood Mohiey EI-Deen Bady	Libya
Rodrigo Garcia Leon	Cuba

Approach and Outputs

7. CAS will study issues concerning public sector accounting and financial reporting and communicate findings to INTOSAl Members and other interested organizations.

8. The results of each study will be set out in a draft CAS Statement for review, discussion and debate by INTOSAI Members. When consensus is reached within INTOSAI, the Statement will be finalized and issued to Members and others.

9. It is expected to take about one year to study an issue and prepare a draft Statement. A further year will likely be required to gather comments from INTOSAI Members and finalize the Statement for general distribution.

10. CAS recognizes that there are many different forms, levels and organizations of government within the INTOSAI community. Accordingly, Statements will either be explanatory in nature or, if to offer guidance, sufficiently general to permit Members to develop more specific standards, tailored for use within their own jurisdictions.

The Key Issues To Be Studied First

11. CAS selected six broad issues for study. Each is described below. The results of these studies are set out in the four Statements and the Study Report presented in the following sections of this document.

Users of Financial Reports

12. It seemed logical for CAS to begin by considering the users of government financial reports. Financial reports of any kind are likely to be inadequate if they do not satisfy user needs. Considerable work had already been done in this area in certain INTOSAI countries, and CAS drew on it to the extent possible.

In the study, CAS developed some reasonable hypotheses in respect of whom the users of government financial reports were, what financial information they needed, what they used the information for, and how they got it. With the various political systems and forms of government that exist across INTOSAI countries, considerable input from Members was required in order to refine the hypotheses into a realistic picture of users and needs.

To get this input, a Survey Questionnaire was developed and sent to each INTOSAI Member. The questionnaire sought Members' views on CAS's initial hypotheses, and also an overview of the main types of financial information provided by the governments or authorities they audit. Survey results were summarized and published in a Study Report and also in Statement 1, Users of Government Financial Reports.

Objectives of Financial Reports

13. The study of users flowed logically into a project on objectives. The former indicated the information requirements of user groups; the latter summarized these requirements across all groups and converted them into a set of general criteria. Certain INTOSAI countries and a number of professional organizations worldwide had also done work on objectives for government financial reports which CAS used to the extent possible.

In the project, CAS developed some reasonable hypotheses about the objectives of government financial reports. Care was taken to ensure that objectives related to the four types of financial reports mentioned in paragraph 4. The primary objective was the provision of information that users need; more specific objectives responded to the various types of activities that users undertake. The outcome of this project was Statement 2, Objectives of Government Financial Reports.

Qualitative Characteristics of Financial Reports

14. Accounting literature contains many descriptions of the characteristics that good financial reports should have--understandability, comparability, consistency, reliability, representational faithfulness, etc. Most of these are non-controversial in nature, and studying them was relatively straightforward. In the project, CAS defined and explained the characteristics that financial reports mentioned in paragraph 4 should have. The outcome of this project was Statement 3, Qualitative Characteristics of Government Financial Reports.

Definition of the Reporting Entity
Bases of Accounting
Definition. Recognition and Measurement of Assets. Liabilities. Revenues and Spending

15. These final three issues were studied together. The results of the studies are presented in Statement 4. This Statement is designed to help SAis understand more clearly the relationships between: (1) the objectives of government financial reports and the types of reports that can be used to meet these objectives; (2) the bases of accounting that can be used to prepare the reports; and, (3) the reporting elements that these accounting bases would provide.

Statement 1-Users of Government Financial Reports

Contents

Paragraph

Introduction ..... 1 - 3

Users of Government Financial Reports

Politicians and Their Personal Staff 4
Lenders 5
Economists 6
Policy Analysts and Special Interest Groups 7
Media 8

Introduction

1. The Introduction to the Committee on Accounting Standards (CAS) identified six broad issues requiring study. The first issue--users of government financial reports--is the subject of this Statement.

2. Users of government financial reports and the information they require have been identified by a number of professional organizations worldwide. [1] In addition, in 1988, a Survey Questionnaire was developed by CAS and sent to the 165 Members of INTOSAI for completion. The Questionnaire sought Members' views on the users of overnment financial reports and on the financialinformation currently provided by governments. The users, activities and information needs summarized in this Statement have been drawn from these sources.

3. For purposes of this statement, financial reports include those that provide compliance and performance information, departmental financial reports and general purpose financial statements. Users are those outside government who need financial information about government; all need information that is clearly presented and understandable, in plain non-technical language.

Users of Government Financial Reports

4. Politicians and their personal staff. This group includes those elected to serve in the legislature and legislative staff and researchers assigned to them, to committees of the legislature or to the legislature itself.

In communicating with the public. preparing for speeches or debates in the legislature or preparing for committee meetings, this group most needs information on revenue in total and by source, expenditure in total and by program or function, surplus or deficit, and borrowing.

Revenue by source and expenditure by program or function are most useful for representing special interest groups.

5. Lenders. Lenders include expert government analysts employed by commercial banks, securities dealers, trust companies, insurance companies and bond rating agencies--all concerned with lending money to the government.

In forecasting government cash reauirements, lenders need to know a government's total revenue and expenditure, surplus or deficit, and borrowing. Other information considered

---

[1] These include: The Canadian Institute of Chartered Accountants, Public Sector Accounting and Auditing Board; The Australian Accounting Research Foundation, Accounting Standards Board and Public Sector Accounting Standards Board; The Council of the New Zealand Society of Accountants; The Ministerie van Financien, Netherlands; The Governmental Accounting Standards Board (state and local government in the USA); The United States General Accounting Office, Title 2 (national government); and the Federal Government Reporting Study, a joint study conducted by the Office of the Auditor General of Canada and the United States General Accounting Office, published in 1986.

[2] Survey results are reported in a CAS Study entitled "Users of Government Financial Reports and Financial Information That Governments Provide.•

useful includes cash, financial claims, total assets, payables and accruals, total liabilities, and revenue by source.

For purposes of forecasting interest rates and establishing credit ratings, total revenue, expenditure, borrowing, and surplus or deficit are usefuL

For assessing the economic prospects of industries and individual corporations, lenders need to know a government's revenue in total and by source, expenditure in total and by program or function, surplus or deficit, and borrowing.

6. Economists. This group includes economists in government, research institutes, prfvate consulting agencies, academic institutions and those involved in the generation of economic statistics (the System of National Accounts).

To make forecasts of the economv. economists need to know a government's revenue in total and by source, expenditure in total and by program or function, surplus or deficit, borrowing, total liabilities and total assets.

In studying the size and scope of government, economists need information on total revenue, expenditure, assets, liabilities, borrowing and expenditure by program or function. In studying the effects of government on credit markets, total revenue, borrowing and surplus or deficit are most useful.

Expenditure in total and by program or function is most useful for studying the costs and benefits of government actions; revenue *in* total and by source is most useful for studying the economic burden of taxation.

7. Polley analysts and special interest groups. Policy analysts include analysts of government policy who work mainly in universities and non-profit research organizations. Special interest groups include analysts of government who work in organizations that represent a specific interest group in society such as labour, consumers, doctors or universities.

In assessing policy choices open to a government and the impact of a government's policies and activities on income distribution and social and economic conditions, the information most useful to analysts and interest groups is revenue in total and by source, and expenditure in total and by program or function.

Revenue in total and by source is most useful for assessing the impact of taxation on the spending and investing behaviour of individuals and firms. Expenditure in total and by program or function is necessary for analyzing the cost of government activities.

Total government revenue and expenditure is necessary for analyzing and describing the size and scope of government.

Analysts and interest groups also need to know about expenditure in total and by program or function in order to analyze and describe the allocation of government resources to various tvpes of uses.

8. Media. The media include reporters, columnists and editorial writers working for newspapers, wire services, television and radio.

In commenting on the size of government, the media need to know a government's total revenue, expenditure, assets, and liabilities including borrowing.

In comparing what a government did with what it said it would do, the information most useful to the media is total revenue, expenditure in total and by program or function, and surplus or deficit.

The information most useful for analyzing and describing the allocation of government resources to various types of uses and for describing the impact of government activity on local social and economic conditions is expenditure by program or function.

In order to analvze and comment on the financial choices open to government, the media need to know government revenue in total and by source, borrowing, and expenditure in total and by program or function.

Statement 2-QbjectIves of Government FinancialReports

Contents

Paragraph

Introduction ..... 1 - **3**

Objectives ..... 4 - 7

Objective 1: To satisfy user needs ..... 8 - 9

Objective 2: To understand the size of a government, the nature and scope of its activities and its financial position 10- 11

Objective 3: To understand and forecast how a government finances its **activities** ..... **12 - 13**

Objective 4: To understand and forecast the effects of a government's **activities** ..... **14 - 15**

Objective 5: To determine whether a government did what it said it would do and the costs of its activities ..... 16 - 18

13

Introduction

1. The Introduction to the Committee on Accounting Standards (CAS) identified six broad issues requiring study. The first issue--users of government financial reports--was the subject of CAS Statement 1. The second issue--objectives of government financial reports--is the subject of this Statement.

2. Objectives of government financial reports have been identified by a number of professional organizations worldwide.[1] The objectives presented in this Statement have been drawn from these sources.

3. CAS recognizes that there are many different forms, levels and organizations of government within the INTOSAI community. Accordingly, the objectives set out below are general in nature. They are a base for development by Supreme Audit Institutions (SAis) of more specific objectives, tailored for use within their own jurisdictions.

Objectives

4. Objectives identify the goals and purposes of financial reports and the nature of the information the reports should convey. Agreement on objectives by those who prepare, audit and use government financial reports should help make the reports more understandable and more useful.

5. For purposes of this Statement, financial reports include those that provide compliance and performance information, departmental financial reports and general purpose financial statements.

6. It is unlikely that any one type of report will be able to satisfy all of the objectives set out in this Statement. For example, summary financial statements can provide an informative overview of a government as a whole but relatively little about the activities and effects of individual government programs.

7. In addition, the objectives that financial reports will be able to satisfy will depend on the accounting basis used to prepare them. For example, reports prepared on the cash basis of accounting can help users understand and forecast how a government finances its activities. However, reports prepared on that basis provide relatively little information to help users study and assess the costs of a government's activities in light of the benefits that the government provides.[2]

---

[1] These include: The Canadian Institute of Chartered Accountants, Public Sector Accounting and Auditing Board; The Australian Accounting Research Foundation, Accounting Standards Board and Public Sector Accounting Standards Board; The Council of the New Zealand Society of Accountants; the Ministerie van Financien, Netherlands; the Governmental Accounting Standards Board (state and local governments in the USA); the United States General Accounting Office, Title 2 (national government); and the Federal Government Reporting Study, a joint study conducted by the Office of the Auditor General of Canada and the United States General Accounting Office, published in 1986.

[2] As explained in paragraph 24 of the CAS Study entitled ·users of Government Financial Reports and Financial Information That Governments Provide," some SAis are concerned that the cash basis of accounting most

8. Objective 1: To the extent practicable, government financial reports should provide users with the information they need.

9. Financial reporting by a government is not an end in itself. It is a way of communicating financial information about the government and its activities to people who need it. User needs are the foundation for developing objectives, accounting practices and financial reports that are useful and justifiable.

10. Objective 2: Government financial reports should help users understand the size of the government, the nature and scope of its activities and its financial position. [1] .

11. Economists, policy analysts and special interest groups and the media try to understand the size of a government and the scope of its activities. In doing so, they need information about total revenue, expenditure, assets and liabilities including borrowing.

12. Objective 3: Government financial reports should help users understand and forecast how the government finances its activities.

13. Lenders forecast a government's cash requirements. They need information about total revenue and expenditure, surplus or deficit, and borrowing. Other information considered useful includes cash, financial claims, total assets, payables and accruals, total liabilities and revenue by source.

14. Objective 4: Government financial reports should help users understand and forecast the effects of the government•s activities.

15. Several groups of people try to understand and forecast the effects of government activity. For example, lenders forecast interest rates and assess economic prospects of industries and corporations. Economists make forecasts of the economy, study the effects of government on credit markets and, together with policy analysts and special interest groups, study the impact of taxation on individuals and firms. Policy analysts and special interest groups, as well as the media, study the impact of government activity on social and economic conditions, and assess the policy choices that a government has available. Information needed to carry out these activities includes revenue in total and by source, expenditure in total and by program or function, surplus or deficit, and borrowing.

16. Objective 5: Government financial reports should help users determine whether the government did what it said it would do and the costs of its activities.

17. The media compare what a government did with what it said it would do. They need to know revenue in total, expenditure in total and by program or function, and surplus or deficit. Such comparisons are also made by politicians during speeches, debates in the legislature or in

---

commonly used by governments would not provide sufficient information about assets and liabilities to enable meaningful balance sheets to be prepared.

committee meetings. In carrying out these activities, politicians and their personal staff need information about revenue in total and by source; expenditure in total, by vote and by program or function; surplus or deficit; and borrowing.

18. Economists, policy analysts and special interest groups, and the media analyze and study the costs and benefits of government activities and the allocation of government resources to various types of uses. Information needed to do these analyses and studies includes expenditure in total and by program or function.

Statement 3-Qualitative Characteristics of Government Financial Reports

Contents

Paragraph

Introduction 1

Qualitative Characteristics 4

Government Financial Reports Should Present Information That Is:
- Understandable 6
- Relevant 7
- Reliable ..... a
- Material 9
- Timely 10
- Consistent 11
- Comparable 12

In Applying These Characteristics, Preparers and Auditors Of Government Financial Reports Will Have To:
- Exercise Professional Judgement 13
- Assess Benefits and Costs 14
- Make Trade-offs 15
- Consider Substance Over Form 16
- Exercise Prudence 17

Introduction

1. The Introduction to the Committee on Accounting Standards (CAS) identified six broad issues requiring study. The first two issues-- users of government financial reports and objectives of government financial reports -- were the subject of CAS Statements 1 and 2, respectively. The third issue-- qualitative characteristics of government financial reports- is the subject of this statement.

2. Qualitative characteristics of government financial reports have been identified by a number of professional organizations worldwide [1]. A summary is provided in the attachment. The characteristics presented in this Statement have been drawn from these sources.

3. CAS recognizes that there are many different forms, levels and organizations of government within the INTOSAI community. Accordingly, the characteristics set out below are general in nature. They are a base for development by Supreme Audit Institutions (SAIs) of more specific qualitative characteristics, tailored for use within their own jurisdictions.

Qualitative Characteristics

4. Qualitative characteristics of government financial reports are attributes, if present, that help the reports provide users with the information they need.

5. For purposes of this Statement, financial reports include those that provide *compliance* and *performance information, departmental financial reports* and *general purpose financial statements.* These terms are defined in Paragraph 4- "Introduction: INTOSAI Committee on Accounting Standards", issued June 1992.

Government Financial Reports Should Present Information That Is:

6. Understandable Information must be understood before it can be used. Government financial reports should present information clearly and simply. Excessive detail and overly complex reporting formats should be avoided, charts and graphs should be used wherever possible. Explanatory narrative should not only be precise but must be stated clearly and, as far as possible, presented in plain non-technical language. This is particularly so for disclosure of complicated information and interpretations. Care must also be taken to avoid misleading forms of presentation caused by excessive simplification or omission of detail.

7. Relevant Information is relevant if it helps those who use it carry out their activities. Preparers of government financial reports should take into account the activities and information needs of users when deciding what is relevant to report. Relevance includes many

[1] These include: The Public Sector Committee (PSC) of the International Federation of Accountants (IFAC); the United Nations (UN); the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) Public Sector Accounting and Auditing Board (PSAAB); the United States Governmental Accounting Standards Board (GASB) and Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB); the New Zealand Society of Accountants; the Australian Public Sector Accounting Standards Board; the South African Institute of Chartered Accountants; and organizations within the United Kingdom (UK)

of the other qualitative characteristics set out in this Statement. For example, if information is not timely, it may not be relevant. Reports should cover the full nature and extent of the financial activities presented.

8. Reliable Reliable information faithfully represents what it purports to represent. It is accurate within acceptable tolerances, free from bias, complete, and verifiable. Reliability does not imply precision or absolute certainty. For example, government financial reports may include estimates of amounts owing to outside parties that are not known with certainty but for which a strong probability of liability exists. Such reports should disclose, to the extent possible, all significant assumptions and uncertainties.

9. Material Information is material if it could reasonably be expected to influence the activities of those who use it. An item may be material because of its size or because of its nature. Materiality is a matter of judgment. Factors that preparers and auditors of government financial reports may wish to consider when determining materiality would include: the purpose of the report;the activities of users and the nature and type of information they need for decision making and accountability; and the nature of the entity itself.

10. Timely Government financial reports should be published soon enough after reported events to help users carry out their activities. Timeliness alone does not make information usefut. However, the passage of time after reported events generally decreases usefulness. A timely but realistic estimate may be more useful than precise information if the latter takes many months to produce.

11. Consistent To be understandable, information in a government's financial reports or sets of reports should be presented on the same accounting basis to the extent possible. Consistency allows those who use financial reports or sets of reports about a government to move from aggregate to disaggregate displays of information, and from one report to another, with ease and confidence. If the basis of accounting and presentation has changed from one accounting period to the next because, for example, a more appropriate accounting policy or standard has been adopted, this fact and the effects on the financial report resulting therefrom should be highlighted and explained clearly.

12. **Comparable** Information is comparable when those who use it are able to identify similarities and differences, either between two or more government entities at a point in time or within the same entity over time. As with consistency, the basis of accounting and presentation, and the effects of any changes from one period to the next, should be highlighted and explained clearly.

In **Applying These Characteristics, Preparers And Auditors Of Government Financial Reports Will Have To:**

13. Exercise professional judgment Preparers and auditors of government financial reports must exercise professional judgment in deciding the qualitative characteristics to emphasize for any particular report. In doing so, they should consider the purpose of the report and the information needs of those who will use it. The factors set out in the following paragraphs should also be considered.

14. Assess benefits and costs The benefits of providing users with financial information about a government should be assessed in light of the costs involved. Information is not free. Costs arise on collection of information, storage, retrieval and analysis, formatting and publication. Costs could also include misdirected use of resources if the information provided turns out to be unreliable.

15. **Make trade--offs** Some qualitative characteristics may conflict with others, and some may be more important than others, depending on the circumstances. For example, some timeliness may have to be sacrificed to get more precision . Trade-offs will have to be made.

16. Consider substance over form The principle of substance over form requires that financial transactions be accounted for and reported in accordance with their financial reality. This principle is critically important in government, where legislative spending authority may dictate a particular accounting treatment. If the accounting required by law (form) does not present fairly financial reality (substance), the presentation of information in a government's general purpose financial statements could be distorted. Departmental financial reports and performance information might also be distorted. However, violations of legislative authority to spend, borrow or raise revenues should be clearly highlighted in all such reports.

17. Exercise prudence Preparers and auditors of government financial reports may be faced with significant uncertainties. In such situations, the principle of prudence requires that they avoid both overly optimistic and overly pessimistic views when preparing and auditing estimated amounts.

AITACHMENT

SUMMARY OF QUALITATIVE CHARACTERISTICS OF GOVERNMENT FINANCIAL REPORTS IDENTIFIED BY PROFESSIONAL ORGANIZATIONS WORLDWIDE

Sources	Characteristics													
1	IFAC PSC Study 1- Financial Reporting by National Governments	•	•	•	•	•	•	•			•			
2	UN Panel of External Auditors Audit Guideline 10 - Audit Evidence		•	•	•		•	•						•
3	UN Panel of External Auditors Draft Audit Guideline 20 - Audit of Accounting Estimates		•	▪			•	•						
4	UN Department of Technical Co-operation and Development - Government Accounting and Financial Reporting in Developing Countries	•	•	•	•	*	*	•			•			•
5	CICA Research Study - Value-for-Money Audit Evidence		•	•	*	•	•				•			
6	GASB Concepts Statement 1 - Objectives of Financial Reporting	*	•	▪	*	•	•	•			*			▪
7	Federal Accounting Standards Advisory Board	•	*	*		*	•	•						
8	New Zealand Society of Accountants - Statement of Public Sector Accounting Concepts	•	•	*		*	*	•	*	•				
9	Australian Public Sector Accounting Standards Board - Qualitative Characteristics of Financial Information	*	*	*	▪	*	•	*	*	*	*			*
10	UK Central Government Financial Accounting and Reporting Framework	*	*	*	*	*	*	*	*	*	•			
11	PSAAB Accounting Statement 2 and 3 - Objectives of Government Financial Statements	*	•	•	▪	*	*		•			.t	.2	.2	•
12	South African Institute of Chartered Accountants	*	•	•	*	•		•	•	•	•	*	•	•	

1 Part of Relevant; 2 Part of Reliable.

Statement 4-Meeting the Objectives of Government Financial Reports

Contents

	Paragraph
Introduction	1 - 5
The Reporting Entity	6 - 10
Bases of Accounting	11 - 17
Reporting Elements	18 - 22
Basic Relationships to Help Governments Meet Reporting Objectives	23 - 37
Attachment: Definitions of Specific Reporting Elements by Classification	

Introduction

1. The Introduction to the Committee on Accounting Standards (CAS) identified six broad issues requiring study. The first three issues-- users, objectives, and qualitative characteristics of government financial reports-- are the subjects of CAS Statements 1, 2 and 3 respectively. The fourth, fifth and sixth issues-- definition of the reporting entity, bases of accounting, and definition, recognition and measurement of assets, liabilities, revenues and spending -- are the subject of this Statement.

2. The issues addressed in this Statement are also being studied by the Public Sector Committee (PSC) of the International Federation of Accountants (IFAC). The guidance presented in this Statement is drawn from and consistent with studies published by the PSC entitled FinancialReporting bv National Governments (Study 1) and Elements of Government FinancialReports (Study 2). Two additional studies were approved by the PSC in May 1995 . entitled Definition and Recognition of Assets, and Accounting for and Reporting of Liabilities. These four studies provide additional details, and Supreme Audit Institutions (SAis) are encouraged to review them.

3. This Statement is designed to help SAis understand more clearly the relationships between: (1) the objectives of government financial reports and the types of reports that can be used to meet these objectives; (2) the bases of accounting that can be used to prepare the reports; and, (3) the reporting elements that these accounting bases would provide. Recommendations with respect to these matters are presented in paragraphs 24, 30 and 36, in bold type.

4. The objectives of government financial reports are set out in CAS Statement 2. The types of reports are referred to in the CAS Introduction, and comprise those that provide information about compliance, performance, individual departments and the government overall. The bases of accounting and related reporting elements have been taken from PSC Studies 1 and 2.

5. The following three sections of this Statement provide a basis for examining the relationships referred to in paragraph 3. They deal with the reporting entity, bases of accounting and reporting elements. The final section of this Statement explains the relationships using the following simple matrices and related text:

Matrix 1, objectives of reports and types of reports;
Matrix 2, types of reports and bases of accounting; and
Matrix 3, bases of accounting and reporting elements.

The Reporting Entity

6. The reporting entity defines the scope of activities to be included in government financial reports. The term is normally used in relation to the completeness of financial statements for the government as a whole. Paragraph 7 provides a conventional definition. However, other financial reports may be prepared and published that focus on specific parts of the government. For example, as outlined in paragraphs 8 and 9, financial reports may provide information about compliance with one or more legal authorities or about the performance of one or more programs or activities. As explained in paragraph 10, departmental reports provide information

about the department as a whole, and might include financial statements as well as information about compliance and performance. Clearly, the form of reporting and its focus will influence the reporting entity to be used.

7. General puroose financial statements report the government's overall financial position and results of operations in accordance with an appropriate basis of accounting. Information may also be provided about overall compliance and performance. As such, the reporting entity for these financial statements would be all of the organizations that are accountable to the government or the legislature and that are owned or controlled by the government. An organization is owned if the government possesses a majority of its voting shares, or holds title directly or indirectly to more than 50 percent of its net assets. An organization is controlled if the government has the authority to determine its financial and operating policies through provision of legislation or through the appointment of a majority of senior management or a majority of the governing body such as directors, governors or commissioners.

8. Compliance reports provide information about the use of legal authorities to spend, borrow and raise revenues. If the focus of the compliance report is a single legal authority, the reporting entity for the report would be that one authority. If the focus is broader, say legal authorities to spend money within a particular ministry, the reporting entity would comprise all of the authorities within that ministry. Care should be taken to ensure readers understand the limitations of such reports.

9. Performance reports provide information about the extent to which programs and activities of government are achieving the desired objectives (effectiveness) and with due regard to economy and efficiency. They may include both financialand non-financialindicators and comparators. Performance reports help users understand the present and plan for the future. The reporting entity for such reports would be the program or activity for which information is provided. It would not be appropriate, however, to select a reporting entity in such a way that successes are emphasized but failures effectively hidden.

10. Departmental reports provide information about individual departments of government. This might include the department's financial position and results of operations together with information about departmental compliance and performance. The reporting entity would be the department for which information is provided. In preparing departmental reports, care should be taken to include all of the activities for which the department is responsible. For example, if a department manages four programs-one that disburses money, a second that provides loan guarantees, a third that develops and enforces regulations and a fourth that looks after investments in government-owned corporations -- the reporting entity for that department must be broad enough to sweep in and explain each of these four programs.

Bases of Accounting

11. The basis of accounting refers to the set of accounting principles for recording transactions that determine when the effects of transactions or events are recognized for financial reporting purposes. As explained more fully in the final section of this Statement, the accounting basis to use in any particular circumstance is determined by the objectives to be satisfied and the type of report prepared. All reports should disclose clearly the basis of accounting followed.

12. There are a number of accounting bases that may be used in preparing government financial reports. For purposes of this Statement, CAS has adopted the range of bases set out in PSC Studies 1 and 2. As explained in the following four paragraphs, they comprise the cash basis, modified cash, modified accrual and full accrual. Governments within the INTOSAI community will be at different points along the spectrum of cash to full accrual.

13. The cash basis of accounting recognizes transactions or events when cash is received or paid. Financial reports prepared on this basis would show cash received and disbursed over a period of time and the balance of cash on hand at the beginning and end of the period.

14. Modified cash accounting extends the cash basis by recognizing receipts and disbursements that pertain to, but that arise in a specified period after, the reporting period. In addition to cash on hand at the beginning and end of the period, modified cash accounting would show cash received and disbursed in the specified period as assets and liabilities respectively. The specified period for recognizing receipts may differ from that used for disbursements, and sometimes only disbursements are so recognized.

15. The modified accrual basis recognizes transactions or events when they occur regardless of when cash is paid out or received. The focus is on measuring and reporting the cost of goods and services **acquired** during the reporting period. This is frequently referred to as **expenditure** accounting. Revenues reflect amounts that came due during the period. As discussed more fully in paragraph 35, certain tax revenues may be recognized in a manner that approximates this basis, because of practical difficulties in determining the extent to which such revenues are attributable to the reporting period. Reported assets include cash, claims to cash such as accounts receivable and loans, investments and deferred expenditure. All amounts due at the end of the period are reported as liabilities, including trade payables and accruals, borrowing on financial markets, employee pension liabilities and deferred revenue.

16. Under full accrual accounting, the focus is on measuring and reporting the cost of goods and services **consumed** during the reporting period. This is often called **expense** accounting. Reported assets are expanded to include physical assets such as land, buildings and equipment, and also deferred costs. As with modified accrual accounting, all amounts due at the end of the period are reported as liabilities. Revenues continue to reflect amounts that came due during the period.

17. Matrix 3 in the final section of this Statement summarizes in more detail the specific reporting elements that each of these accounting bases will provide. Some countries may use one basis for reporting expenditures and another for reporting revenues. For example, the Canadian federal government reports expenditures and non-tax revenues under the modified accrual basis and tax revenues under the cash basis.

Reporting Elements

18. Reporting elements are the line items that appear in financial reports. These reports provide information to users by describing the elements that the reports contain, and relating these elements to each other in a particular manner. The broad classifications of reporting elements are defined in the following four paragraphs. Specific elements under each classification are defined in the Attachment to this Statement. To the extent possible, these

definitions are consistent with the definitions set out in the glossary of terms (Attachment 3} to the CAS Study Report and in Studies 1 and 2 of IFAC's Public Sector Committee (PSC}.

19. Assets are things of value that a government effectively owns, that have not been included in expenditure when acquired (e.g. cash, accounts and loans receivable, investments, land, buildings, etc.). The items that governments report as assets are determined by the basis of accounting used. Some governments have adopted the full accrual basis under which both financial and physical assets are shown. Other governments report only financial assets. Some governments report certain physical assets as assets, but not others. The PSC writes that government assets may be regarded as providing future economic benefits or service potential, as a result of past transactions or events, that are controlled by the government as at the reporting date.

20. Liabilities are amounts that will have to be paid in the future, as a result of events and transactions in the past (e.g. trade accounts payable and bookkeeping accruals, liabilities for employee pensions, government borrowing, etc.). The PSC looks on government liabilities as present obligations arising from transactions or events in the past that give rise to a duty or responsibility to an outside party which has not yet been satisfied, and that have adverse financial consequences for the government in that settlement requires disposition of cash or other assets.

21. Revenues are amounts received during or in respect of a period, other than proceeds from issuing debt or selling off assets, that finance in whole or in part the operations of the period (e.g. proceeds from various taxes, licences and duties levied by the government, return on investments held by the government, gains on sale of assets, etc.). Revenues are distinguished from cash receipts, which comprise amounts received during the period from all sources.

22. Expenditures are amounts paid during or in respect of a period to **acquire** goods and services, other than amounts spent to acquire things of value that the government recognizes as assets or spending to repay amounts due that the government recognizes as liabilities. Expenses are the cost of goods and services **consumed** during a period. Expenditure and expense also include transfers of money to outside parties where nothing is received in return.

Basic Relationships to Help Governments Meet Reporting Objectives

23. This final section of Statement 4 builds on the preceding three sections and presents an overall framework designed to help SAis understand and discuss with the governments they audit how to develop appropriate financial reports. The framework is based on four simple questions that the Committee believes SAis and governments should pose in considering this matter. The questions are:

(a} What objectives must be satisfied?

(b} What type of report should be used?

(c) What basis of accounting would be appropriate?

(d) What reporting elements would be shown?

These questions are examined in the paragraphs that follow using three simple matrices and related text.

24. Objectives identify the goals and purposes of financial reports and the nature of the information the reports should convey. Preparers of government financial reports should define precisely the objectives that the reports are to satisfy, these objectives should be based on a clear view of user needs, and auditors of the reports should understand the objectives and take them into account in planning and carrying out their audits.

25. Matrix 1 relates financial reporting objectives to the types of reports that governments prepare. The objectives are taken from Statement 2, and are based on the Committee's understanding of users, activities and information needs derived from its own study and from similar work by other professional organizations worldwide. The types of reports are those referred to in the CAS Introduction.

Matrix 1 -Objectives of Reports and Types of Reports

Objectives	Nature of Report				
Primary					
1. To provide users with the information they need.	lXI	lXI	lXI	lXI	
Detailed					
To help users:					
2. Understand the size of the government, the nature and scope of its activities and its financial position.				lXI	
3. Understand and forecast how the government finances its activities.				lXI	
4. Understand and forecast the effects of the government's activities.		lXI		lXI	
5. Determine whether the government did what it said it would do and the costs of its activities.	lXI	lXI	lXI	lXI	

26. The first objective is to provide users with the information they need. The type of report that should be used in any particular circumstance will depend on the user needs that must be met. No one type of report will satisfy all user needs, but each type of report will satisfy some needs. The following paragraphs examine the more detailed objectives in Statement 2 and the type of reports that should be used to meet them.

27. The second objective is to help users understand the size of the government, the nature and scope of its activities and its financial position. The third objective is to help users

understand and forecast how the government finances its activities. To meet these two objectives, a summary financial overview of the government in highly aggregate form will be required. Unnecessary detail should be avoided because it will detract from the overall financial picture presented. Compliance, performance and departmental reports are not appropriate to satisfy objectives two and three because they focus on the various components of government rather than on the government overall. General purpose financial statements should be used to satisfy these two objectives.

28. The fourth objective is to help users understand and forecast the effects of the governmenrs activities. Performance reports are often used to satisfy this objective because they report the extent to which individual government programs and activities are achieving the desired objectives (effectiveness) and with due regard to economy and efficiency. If users need information about the effects of the government overall, general purpose financial statements should be used.

29. The fifth objective, to determine whether the government did what it promised to do and at what costs, may be met by each of the four types of reports, depending on the focus of the user. For example, if the user wants to know whether the government complied with legal authorities when making expenditures, raising revenues or borrowing funds, some form of compliance report should be used. On the other hand,if the user is looking for whether a particular program or activity of government accomplished what it was designed to, and with due regard to economy and efficiency, a performance report should be used. If the user wants to determine the financial activities and performance of a particular department, a departmental financial report would be appropriate. And if the user wants to know whether the government met its overall budget targets for revenues, spending and borrowing, general purpose financial statements are called for.

30. In summary:

(a) generalpurpose financial statements should be used to help readers understand the overall size of a government, the nature, scope, financing,effects and costs of its activities, and the extent to which targets for overall revenues, spending and borrowing have been met;

(b) performance reports should be used to help readers understand whether individualprograms and activities have achieved the desired objectives and effects, with due regard to economy and efficiency;

(c) compliance reports should be used to help readers understand whether legal authorities to spend,borrow and raise revenues have been followed; and,

(d) departmentalreports should be used to help readers understand the financial activities and performance of individual departments.

31. Having determined the objective or objectives to be satisfied and the type of report to use, the next step is the selection of an appropriate basis of accounting. Matrix 2 relates the type of report to the basis of accounting used to prepare it. Additional guidance is provided in paragraphs 32 through 36.

Matrix 2 -·Types of Reports and Bases of Accounting

Types of Report \ Bases of Accounting				
1 • Compliance Report	[&J	[&J	[&J	[&J
2 • Performance Report				[&J
3 • Departmental Report				[&J
4. • General Purpose Financial Statements			[&J	[&J

32. Compliance reports provide information aboutthe use of legal authorities to spend, borrow and raise revenues. The information generally includes a comparison of authorities used and provided. In order for such comparisons to be valid, authorities used must be reported on the same basis as authorities provided. Because authorities are provided on various bases of accounting in the INTOSAI community, each of the four bases in Matrix 2 might be appropriate for preparing compliance reports, depending on the jurisdiction and the authority.

33. Performance reports provide information about the economy, efficiency and effectiveness of government programs and activities. An important component of the information provided in such reports is the cost of resources consumed or used to deliver outputs. Because the full accrual basis of accounting is the only basis that provides this information, it is ideal for preparing performance reports. If full accrual information is not available, performance reports should include a clear explanation of both the basis used and, to the extent possible, significant differences from full accrual.

34. Departmental reports focus on the activities and performance of individual departments. These broad-based stewardship reports provide information on all aspects of a department's operations, including the performance of its component programs, the cost of resources

acquired and used and related cash needs, the department's financial position and results of operations and compliance with applicable legal authorities. Each type of information should be reported on the accounting basis most appropriate to its nature. The only basis of accounting that will provide information on all bases is full accrual. Accordingly, it should be used in preparing departmental reports whenever possible. As with performance reports, if full accrual information is not available, departmental reports should include a clear explanation of both the basis used and, to the extent possible, significant differences from full accrual.

35. General purpose financial statements provide information on the government's overall financial position -- what it owns and what it owes at a point in time -- as well as on the results of operations for the period -- its revenues, spending and resulting surplus or deficit. The full accrual basis of accounting sweeps in more government assets and liabilities than the other three bases. As a consequence, some SAis believe that the full accrual basis is most appropriate for preparing general purpose financial reports. Other SAis are concerned that reporting physical assets in a government's overall balance sheet may make the government's financial position appear healthier than it really is, and may detract from the more traditional focus in government of net liabilities to be paid from future revenues. They would prefer to see physical assets shown in footnotes or supporting schedules. In addition, some governments levy taxes on business and personal incomes that are calculated and remitted by taxpayers and subsequently assessed by the government. As mentioned in paragraph 15, it may be extremely difficult to determine and record the extent to which such revenues have been earned during the reporting period, with the result that some governments adopt less rigorous bases of accounting for it. These considerations indicate that general purpose financial statements should be prepared on either the full accrual or the modified accrual bases of accounting, depending on the circumstances faced by the government for which the report is prepared. Whichever basis is used, care must be taken to ensure that general purpose financial statements disclose fully the government's total liabilities.

36. In summary:

(a) **compliance reports should use whatever basis of accounting is employed** In **determining the legal authorities to spend, borrow and raise revenues;**

(b) **performance and departmental reports should use the full accrual basis; and,**

(c) **general purpose financial statements should follow either the full accrual or the modified accrual basis, depending on the circumstances in the government for which the report Is prepared.**

37. With a clear view of the objective or objectives to be satisfied and the type of report and basis of accounting to be used, the final question deals with the reporting elements to be shown. Matrix 3 and the attachment to this Statement provide details with respect to the specific reporting elements that each basis of accounting will provide.

Matrix 3 – Bases of Accounting and Reporting Elements

Reporting Elements	Bases of Accounting			
1 **Assets**	(8']	(8']	(8']	(8']
Cash		FN1	(8']	(8']
Claims to Cash			(8']	(8']
Investments				(8']
Physical Assets			(8']	(8']
Deferred Expenditure				FN2
Intangible Assets				
2 **Liabilities**				
Trade Accounts Payable		FN1	(8']	(8']
Bookkeeping Accruals			(8']	(8']
Employee Pensions			(8']	(8']
Borrowing		(8']	(8']	(8']
Capital Leases			(8']	(8']
Deferred Revenue			(8']	(8']
Currency			FN3	FN3
Contingencies			FN4	FN4
Commitments			FN2	FN2
3 **Spending**				
Cash Outlays	(8']	(8']	(8']	(8']
Expenditure		FN1	(8']	(8']
Expenses				(8']
4. **Revenue**				
Cash Receipts	(8']	(8']	(8']	(8']
Tax		FN1	FN5	(8']
Non-Tax		FN1	(8']	(8']

Footnotes (FN):

FNI Limited to cash tranSactions within a specified number of days of year end.
FN2 Not recognized in the accounts: information provided in footnoteS or supporting schedules.
FN3 In limited circumstances, depending on relationship of central bank to government.
FN4 Disclosed in footnotes until becomes an actual liability that can be estimated at which time recognized in the accounts.
FN5 Amount recognized likely will be cash plus assessments issued within specified number of days of year end.

ATTACHMENT

Definitions of Specific Reporting Elements by Classification

ASSETS

Cash Legal tender. Coin, bank notes, money orders, cheques, accepted sight drafts, balances in respect of demand and savings deposits at banks or other financial institutions, and financial instruments that are subject to no more risk than is cash and that are readily convertible to cash on short notice.

Claims to Cash Amounts due and receivable at the period end·from individuals and organizations outside the reporting entity, but not actually received until after the period end. These would include loans, advances and receivables arising in the normal course of operations and appropriately valued at the lower of cost and net recoverable value.

Investments Stocks and bonds that are expected to yield future revenue, appropriately valued at the lower of cost and net recoverable value. Short-term investments are generally held for liquidity whereas long-term investments may help the government control or influence the entity that issued them.

Physical Assets Assets that have physical existence such as land, buildings and equipment and that are held for use rather than for sale. Physical assets are generally valued at historical cost less the portion thereof charged to operations through depreciation to the end of the reporting period.

Deferred Expenditure An expenditure, other than on physical assets, the benefit of which will extend over future periods and which is carried forward to be charged to operations of those periods. Deferred expenditures are valued at historical cost less the portion thereof charged to operations through amortization to the end of the period.

Intangible Assets Assets that lack physical substance such as goodwill, patents, copyrights, trademarks, leaseholds and mineral rights. Intangible assets are valued at historical cost less the portion thereof charged to operations through amortization to the end of the period. If the contribution of such assets to future periods is doubtful, their unamortized cost should be charged to operations.

LIABILITIES

Trade Accounts Payable Amounts due and payable at the end of the period to individuals and organizations outside the reporting entity, but not actually paid until after the period end. Trade payables arise from the purchase of goods and services, and are normally reported at amounts billed.

Bookkeeping Accruals Provision for amounts due to individuals and organizations outside the reporting entity in respect of work performed, goods received and services rendered to the end of the period but not billed as at that date.

Employee Pensions The value of pension benefits attributed to services rendered by employees and former emptoyees to the end of the period. Two types of employee pension plans may be encountered. A "defined benefit plan" specifies benefits to be received by employees after retirement; the related liability is determined by actuaries, and represents the value today of amounts payable in the future to retired employees. A "defined contribution plan" specifies contributions to be made by the government; the related liability is limited to any shortfall in government contributions to the end of the period.

Borrowing Amounts owing at the end of the period in respect of monies received under formal agreements with creditors which normally specify the amount borrowed, the interest rate charged or discount required, the security to be given (if any), and the period over which repayment is to be made.

Capital Leases Leases of physical assets under which the lessee assumes substantially all of the benefits and risks of ownership.

Deferred Revenue Amounts received but not yet "earned• at the end of the period, that are carried forward and included in revenues of the future period to which they relate.

Currency Banknotes issued by the government and in circulation.

Contingencies Contingencies are the result of existing conditions or situations that involve uncertainty as to possible gain or loss to the government , and that will ultimately be resolved when one or more future events occur or fail to occur.

Commitments Obligations arising from an existing contract, agreement or legislative enactment or regulation that will become an actual liability upon the fulfilment of specified conditions.

SPENDING

Cash Outlays Cash payments in an accounting period.

Expenditures Amounts spent during a period to acquire goods and services, whether or not payment has been made or invoices received, other than amounts spent to acquire things of value that the government recognizes as assets or repayment of amounts due that the government recognizes as liabilities.

Expenses The cost of goods and services consumed during a period.

REVENUE

Cash receipts Cash received in an accounting period.

Tax Amounts received during or in respect of a period as income, sales and property tax, customs and excise duties, and other legal levies that finance in whole or part the operations of the period.

Non-Tax Amounts received during or in respect of a period as return on investments (including bank and other interest), licences, permits, service and service fees, proceeds of sales and profits on foreign exchange dealings, that finance in whole or part the operations of the period.

OTHER ITEMS

Surplus or deficit The difference between revenues and spending in an accounting period. A surplus arises when revenues exceed spending. A deficit arises when spending exceeds revenues.

Accumulated surplus or deficit The accumulation of surpluses less deficits since commencement of the government. The accumulated surplus or deficit is generally the difference between reported assets and liabilities as at the end of an accounting period.

Study—Use of Government Financial Reports and Financial Information That Governments Provide

Contents

Paragraph

Introduction ..... 1 - 2

Users of Government Financial Reports ..... 3 - 4

- Politicians and Their Personal Staff 5
- Lenders 6
- Economists 7
- Policy Analysts and Special Interest Groups 8
- Media 9

Financial Information Currently Provided by Governments 10

- Availability of Data 11
- Accounting Basis Used 12
- The Reporting Entity 13
- Revenues 14
- Expenditures 15
- Assets 16
- Liabilities 17
- Physical Assets 18
- Financial Position 19
- Surplus or Deficit 20
- Budget to Actual Comparisons 21
- Audit 22

Two Findings That Required Further Input ..... 23 - 24

Attachments

1. Respondents to Survey Questionnaire
2. Summary of Positive Replies to Survey Questionnaire.
3. Glossary of Terms Used in Questionnaire and Study Report
4. Summary of Replies to Exposure Draft

Introduction

1. The Introduction to the Committee on Accounting Standards (CAS) identified six broad issues requiring study. The first issue--users of financial reports--is the subject of this study report.

2. In 1988, a Survey Questionnaire was developed by CAS and sent to the 165 members of INTOSAI for completion. The 93 members who replied are listed in Attachment 1. The Questionnaire sought members' views on the users of government financial reports and on the financial information currently provided by governments. Replies to the Questionnaire are summarized below and in Attachment 2. A glossary of terms used in the Questionnaire and this report is provided in Attachment 3. Replies to questions that members were asked to consider when reviewing an earlier draft of this report are summarized in Attachment 4.

Users of Government Financial Reports

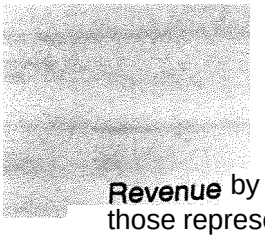
3. Users of government financial reports and the information they require have been identified by a number of professional organizations worldwide. The possible users, activities and information needs included in the Survey Questionnaire and summarized in this report have been drawn from these sources.

The various accounting bases used in preparing government financial reports have also been widely documented. They range from cash to full accrual, with many variations in between. Under the cash basis, transactions and events are recognized when cash is received or paid. The full accrual basis recognizes transactions and events when they occur regardless of when cash is received or paid. As one moves along the spectrum from cash to full accrual, financial reports become more informative, with amounts receivable and payable together with physical assets being shown, but also more complex and costly to prepare, with increased reliance on estimation and judgment. The most appropriate accounting basis for a particular circumstance will depend on the information that users need and the costs and benefits of providing it.

4. The user needs section of the Survey Questionnaire was designed to obtain a quick reaction from Supreme Audit Institutions (SAis) concerning the financial information about governments that various people may need. SAis were asked for **their views** concerning the possible users, activities and information needs set out in the Questionnaire. Respondents were not asked to discuss their views with users. Nine Questionnaires were returned with this section incomplete. The survey results summarized in paragraphs 5 through 9 below and in Attachment 2 represent the views of, and are valid only for, the 84 members who responded.

5. Politicians and their personal staff. Politicians are those elected to serve in the legislature; personal staff include intermediary agents who serve politicians, such as legislative staff and researchers assigned to individual politicians, to committees of the legislature or to the legislature itself.

SAis thought that the information most needed by politicians and their staff, in communicating with the public, preparing for speeches or debates in the legislature or preparing for committee meetings would be revenue in total and by source, expenditure in total and by program or function, surplus or deficit, and borrowing.



Revenue by source and expenditure by program or function were thought to be most useful for those representing special interest groups.

Less interest was shown in government assets and liabilities, except for borrowing, and in expenditure by vote or standard object.

6. Lenders. Lenders are those concerned with lending money to the government. This includes expert government analysts employed by commercial banks, securities dealers, trust companies, insurance companies and bond rating agencies.

SAIs thought that lenders, in forecasting government cash requirements, would need to know a government's total revenue and expenditure, its surplus or deficit, and its borrowing. Other information considered useful included cash, financial claims, total assets, payables and accruals, total liabilities, and revenue by source.

Interest was shown in total revenue, expenditure, borrowing, and surplus or deficit for purposes of forecasting interest rates and establishing credit ratings.

SAIs also indicated that, for assessing the economic prospects of industries and individual corporations, lenders might have some need to know a government's revenue in total and by source, its expenditure in total and by program or function, its surplus or deficit, and its borrowing.

Little interest was expressed in expenditure by vote or standard object, in physical assets or in employee pension liabilities.

7. **Economists.** Economists are those concerned with the role of the government in the context of the economy as a whole. This includes economists in government, research institutes, private consulting agencies, academic institutions and those involved in the generation of economic statistics (the System of National Accounts).

SAIs responded that, to make forecasts of the economy, economists would likely need to know a government's revenue in total and by source, its expenditure in total and by program or function, its surplus or deficit, its borrowing, and its total liabilities and total assets.

Information considered most useful to economists in studying the size and scope of government was total revenue, expenditure, assets, liabilities, borrowing and expenditure by program or function. In studying the effects of government on credit markets, total revenue, borrowing and surplus or deficit were considered most useful.

Expenditure in total and by program or function was believed most useful for studying the costs and benefits of government actions; revenue in total and by source was considered most useful for studying the economic burden of taxation.

SAIs believed that economists would have little need for information about a government's expenditure by vote and standard object, or its cash, financial claims, physical assets, payables and accruals, and liability for employee pensions.

8. Policy analysts and special interest groups. Policy analysts include analysts of government policy who work mainly in universities and non-profit research organizations. Special interest groups include analysts of government who work in organizations that represent a specific interest group in society such as labour, consumers, doctors or universities.

SAis believed that the information most useful to analysts and interest groups, in assessing policy choices open to a government and the impact of a government's policies and activities on income distribution and social and economic conditions, would be revenue in total and by source and expenditure in total and by program or function.

Revenue in total and by source was considered most useful for assessing the impact of·taxation on the spending and investing behaviour of individuals and firms. Expenditure in total and by program or function was believed necessary for analyzing the cost of government activities.

Total government revenue and expenditure was considered necessary for analyzing and describing the size and scope of government.

SAis also believed that analysts and interest groups would need to know about expenditure in total and by program or function in order to analyze and describe the allocation of government resources to various types of uses.

Less interest was expressed in a government's expenditure by vote or standard object, assets or liabilities.

9. Media. The media comprise journalists working for newspapers, wire services, television and radio. They include reporters, columnists and editorial writers.

SAis believed that, in commenting on the size of government, the media would need to know a government's total revenue, expenditure, assets, and liabilities including borrowing.

SAis thought that the information most useful to the media, in comparing what a government did with what it said it would do, would be total revenue, expenditure in total and by program or function, and surplus or deficit.

The information most useful for analyzing and describing the allocation of government resources to various types of uses, and for describing the impact of government activity on local social and economic conditions, was believed to be expenditure by program or function.

In order to analyze and comment on the financial choices open to government, SAis responded that the media would likely need to know government revenue in total and by source, borrowing, and expenditure in total and by program or function.

Little interest was shown in cash, financial claims, physical assets, payables and accruals, and employee pensions.

Financial Information Currently Provided by Governments

10. The Survey Questionnaire posed 19 questions about forward-looking financial information (budget or forecast) and historical information (actual) that governments currently provide. The survey results summarized in paragraphs 11 through 22 below and in Attachment 2 represent the views of, and are valid only for, the 93 members who responded.

11. Availability of data. Virtually all members who responded reported that national governments prepare and publish annually both forward-looking and historical information. About one half of respondents replied that local governments now provide such information; one third replied that regional governments do so. Approximately thirty percent of respondents reported that published information is for internal use only; three times as many replied that such information is made available to people outside government.

12. Accounting basis used. About seventy percent of members who responded reported that the cash basis of accounting is most commonly used to prepare this information; some twenty-five percent reported that the accrual basis is used.

13. The reporting entity. Nearly all members who responded advised that the reporting entity includes departments or ministries. About one half reported that boards or commissions are included, and roughly one third that government-owned corporations are included.

14. Revenues. Almost all members who responded advised that revenues are shown in total and by source in both forward-looking and historical displays.

15. Expenditures. Virtually all members who responded replied that expenditures are shown in both forward-looking and historical displays. About ninety percent advised that expenditures are reported in total; approximately seventy-five percent advised that expenditures are reported by vote (authority to spend), by standard object and by program or function.

16. Assets. Just under two thirds of respondents advised that assets are reported in historical information; about one quarter advised that assets are shown in forward-looking information. Over seventy-five percent of members who responded advised that cash is shown as an asset in historical information; just over half said cash is shown in forward-looking information. About sixty percent of respondents advised that financial claims are shown as assets in historical information; about one third said financial claims are shown in forward-looking information. Nearly one third of respondents advised that historical information includes physical assets; about half of these respondents said physical assets are also included in forward-looking information.

17. Liabilities. Just over two thirds of respondents advised that liabilities are reported in historical information; about one third advised that liabilities are shown in forward-looking information. Over eighty percent of members who responded advised that government borrowing is shown as a liability in historical information; just under sixty percent said government borrowing is in forward-looking information. About half the respondents advised that trade payables and accruals are shown as a liability in historical information; one quarter said trade payables and accruals are in forward-looking information. Nearly one third of respondents advised that historical information includes employee pensions; about half of these respondents advised that employee pensions are also included in forward-looking information.

18. Physical assets. For historical information, about eighty percent of members who responded replied that physical assets are included in expenditure when acquired; some twenty percent said physical assets are booked as assets. For physical assets that are booked as assets, members advised that they are valued at cost; about half of the respondents said that such assets are also depreciated.

19. Financial position. Over two thirds of members who responded advised that historical information includes a balance sheet; about one quarter of respondents reported that a balance sheet is included in forward-looking information.

20. Surplus or deficit. Over ninety percent of members who responded advised that forward-looking and historical information both include a residual surplus or deficit.

21. Budget to actual comparisons. Over ninety percent of respondents reported that a comparison between forward-looking (budget) and historical (actual) information is prepared; about seventy-five percent advised that the comparison is made available to people outside government. In addition, over ninety percent of respondents reported that budget information is prepared on the same basis of accounting and for the same reporting entity as is actual, and that reported budget and actual information includes consistent groupings and types of revenues, expenditures, assets and liabilities.

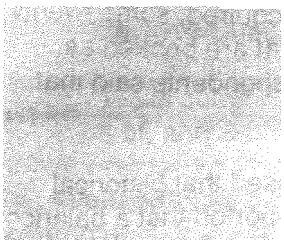
22. Audit. Over ninety percent of members who responded advised that historical financial information is audited; less than one half of respondents said forward-looking information is audited. In most cases, respondents advised that audits are conducted by Supreme Audit Institutions; respondents also advised that reports of observed deficiencies are somewhat more numerous than overall attest opinions.

Two Findings That Required Further Input

23. Responses to the Survey Questionnaire indicated two findings that required further input from members. First, although respondents advised that governments often report expenditure by vote, there seemed to be little recognition of the need for this type of information. Second, although balance sheets are published, there seemed to be little need for information about government assets and liabilities, except for borrowing. CAS asked INTOSAI members to comment on these findings during the exposure period for this study report. The replies of members are summarized in Attachment 4 and paragraph 24.

24. Most SAis who commented on the exposure draft of this study report thought that governments should publish reports comparing amounts spent with amounts authorized at the vote or appropriation level, and also balance sheets. Reports comparing amounts spent and authorized were regarded as traditional accountability information of primary use to legislators in exercising control over the public purse and holding governments accountable. Some concern was expressed that such reports would be too detailed for routine publication. Balance sheets were considered necessary to help inform users about a government's "financial health," its allocation and use of resources over time, its total debts including those of government enterprises, and its total assets including financial and physical. Some SAis were concerned that the cash basis of accounting most commonly used by governments would not provide

sufficient information about government assets and liabilities to enable meaningful balance sheets t 11 r td.



Attachment 1

Respondents to Survey Questionnaire

Algeria
Australia
Austria
Bahamas
Bahrain
Bangladesh
Barbados*
Belgium
Belize
Bermuda
Bhutan
Botswana
Canada
Chile*
China
Columbia
Costa Rica
Cyprus
Denmark
Dominica
Ecuador
Egypt
El Salvador
Ethiopia
Fiji
Finland
Gabon
Gambia
Germany
Ghana
Guatemala
Hong Kong
Hungary
Iceland
India
Iraq
Ireland
Israel
Italy
Jamaica
Japan
Jordan
Kenya
Korea
Kuwait
Lesotho
Luxembourg *
Malaysia
Malta
Marshall Islands
Mexico
Namibia
Nepal
Netherlands *
Netherlands Antilles
New Guinea
New Zealand
Norway
Pakistan
Peru
Philippines
Portugal
Qatar
Saudi Arabia *
Senegal
Seychelles
Sierra Leone
Singapore*
South Africa
Spain
Sri Lanka
St. Lucia
St. Vincent and the Grenadines
Suriname
Swaziland
Sweden
Switzerland *
Taiwan
Tanzania
Thailand
Tonga
Trinidad and Tobago
Tunisia
Turkey
Tuvalu
United Arab Emirates *
United Kingdom
Uruguay*
United States of America
Western Samoa
Zaire
Zambia
Zimbabwe

* Section C of Questionnaire incomplete

Attachment 2 - Part 1

Summary of Positive Replies to Survey Questionnaire-Sections A and B

		Budget or forecast data (Section A)	Actual data (Section B)
	TOTAL REPLIES RECEIVED	93	93
1.	Is data prepared and published for:		
	National government?	92	92
	Regional government (province, state territory, etc.)?	32	31
	Local government (city,town,village,etc.)?	43	46
2.	Is data for internal government use only?	27	27
3.	Is data made available to people who are outside of the government?	79	75
4.	How often is data published:		
	Annually?	91	90
	Semi-annually?	4	8
	Quarterly?	1	10
	Monthly?	0	14
	Other?	6	3
5.	Does the reporting entity for published data include:		
	Departments or ministries?	92	92
	Boards or Commissions?	45	47
	Government-owned corporations?	28	34
6.	Does published data include:		
	Revenues?	93	93
	Expenditures?	93	93
	Assets?	24	59
	Liabilities?	29	67

7.	Are Revenues shown:		
	In total?	92	86
	By source?	93	92
	On the cash basis?	77	*n*
	On the accrual basis?	19	24
8.	Are Expenditures shown:		
	In total?	84	87
	By vote?	75	73
	By standard object?	70	65
	By program or function?	73•	71
	On the cash basis?	67	71
	On the accrual basis?	27	30
9.	Are physical assets:		
	Included in reported expenditure (ie. expensed when acquired)?	72	78
	or		
	Included in reported assets (ie. booked)?	11	18
	Valued at cost?	21	26
	Valued at current value?	3	1
	Depreciated?	12	13
10.	Is a surplus or deficit shown?	83	90
11.	Does data include a balance sheet?	25	64
12.	Do reported assets include:		
	Cash?	50	73
	Financial claims?	32	55
	Physical assets?	15	29
13.	Do reported liabilities include:		
	Trade payables and accruals?	23	44
	Employee pensions?	15	29
	Government borrowing?	55	78
14.	What accounting basis is used to prepare data:		
	Cash basis?	69	67

	or Revenues (cash), expenditures (accrual)? or Revenues (accrual), expenditures (cash)? or Revenues (accrual), expenditures (accrual)?	12 17	11 22
15.	Is the accounting basis used in preparing budget data the same as that used in preparing actual data?	85	86
	If "no", is a reconciliation prepared and published?	2	3
16.	Is the reporting entity used for budget data the same as that used for actual data?	87	84
	If "no", is a reconciliation prepared and published?	4	4
17.	Are the groupings and types of revenues, expenditures, assets and liabilities shown in budget data the same as those shown in actual data?	84	89
18.	Is a comparison prepared between budget data and actual data?	84	87
	Is the comparison published and made available to people who are outside of government?	69	69
19.	Is data audited?	40	87
	Is the audit report in the form of:		
	An overall attest opinion? A report of observed deficiencies?	24 34	59 67
	Is the audit conducted by:		
	The Supreme Audit Institution (SAI)? Private Sector Auditors?	39 8	87 11

Attachment 2 - Part 2

Summary of Positive Replies to Survey Questionnaire—Section C

SECTION C – USER NEEDS

INfORMATION NEEDS / USER ACTMTIU	8UDGIT OR fORICAaT OATA																	ACTUAL DATA													
	Revenue			Expenditure				Assets				Liabilities				Revenue			Expenditure				Assets				Liabilities			
	Total	Source	Total	Vote	Standard Object	Program or Function	Surplus or Deficit	Total	Cash	Financial Claims	Physical Assets	Total	Payables and Accruals	Employee Pensions	Borrowing	Total	Source	Total	Vote	Standard Object	Program or Function	Surplus or Deficit	Total	Cash	Financial Claims	Physical Assets	Total	Payables and Accruals	Employee Pensions	Borrowing
POliTICIANS AND THI:IR NRIOIIAI. STAFF																															
1. Whlll —on budQel or loreca&dala. ..... 1ft IICiulll dlta. do you believe polilliciana Ud ltlelf ataH need in -..nicMina ..... generll public by ---------- beong interviewed by - lllll8die. llllillng ID ... ellc:lar... "	76	71	fi8	37	40	fi8	64	40	29	27	211	46	26	24	fi8	74	68	72	36	31	68	fi8	41	J2	32	29	411	9	Zl	b4
' ' '

SECTION C – USER NEEDS

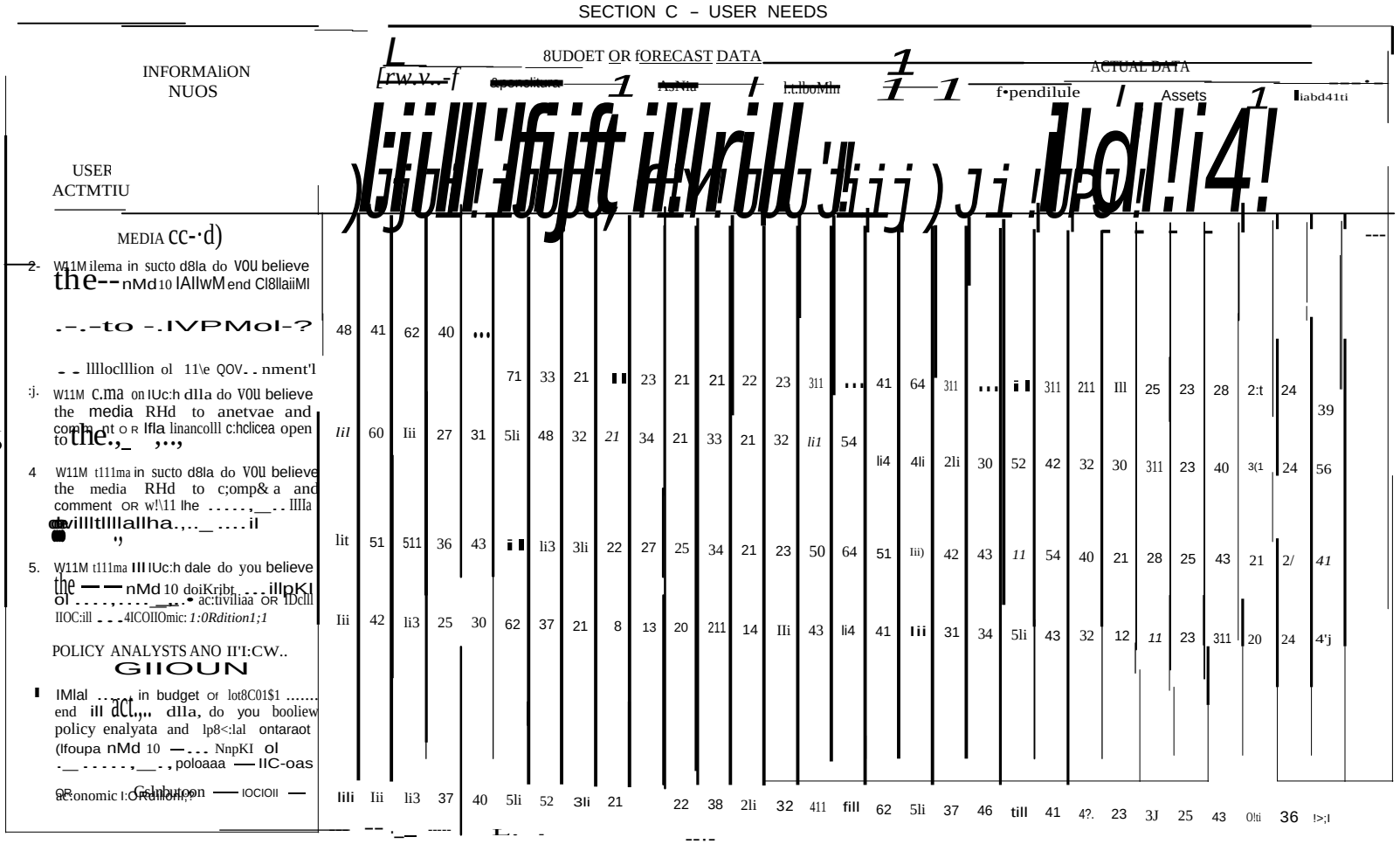
INFORMATION NEEDS / USER ACTIVITIES	IUDCIIT OfiiOMCAIT DATA — Revenue: Total	Revenue: Source	Expenditure: Total	Expenditure: Use	Expenditure: Standard Object	Expenditure: Program or Function	Expenditure: Surplus or Deficit	Assets: Total	Assets: Cash	Assets: Financial Claims	Assets: Physical Assets	Liabilities: Total	Liabilities: Payables and Accruals	Liabilities: Employee Pensions	Liabilities: Borrowing	ACTUAL — Revenue: Total	Revenue: Source	Expenditure: Total	Expenditure: Use	Expenditure: Standard Object	Expenditure: Program or Function	Expenditure: Surplus or Deficit	Assets: Total	Assets: Cash	Assets: Financial Claims	Assets: Physical Assets	Liabilities: Total	Liabilities: Payables and Accruals	Liabilities: Employee Pensions	Liabilities: Borrowing
IOONOMIITI																													
1. What ilama . , Judgeor torecua dille, and in ..... dale. do you . , . , . ———— .... 10 ..... lhort and ..... _...IOIOr-•1 analr••• ancl torec:aele ol lhe	13	111	11	31	40	11	fi6	41	34	37	32	47	311	211	62	7S	10	11	31	41	62	ti9		43	43	39	lill	4ti	31	/ii
2. What ilama in IUdl dllla do you believe -ll£11-.... 10 ..... long — -.__ 10 ,...., ———and tor--. af lila _____.,	ti3	li6	lill	22	33	...	1>5	41	22	22	26	42	21	27	li3	70	68	li6	2li	311	51	68	48	27	21	29	li2	30	33	68
3 What ilama in IUdl dllla do you believe ———.... .... 10 COftdo.lc:l .,._.. IIUdillaot																													
a) lila .Ua and IICOpa Ollila	6i	60	64	26	311	60	..	38	20	22	24	42	17	21	42	71	70	68	30	34	li3	1>0	Iii	21	21	31	Iii	23	22	1>0
b) the effects of the government's actions on credit markets	li2	32	48	*1*	II	18	411	30	28	2li	13	32	24	21	66	lill	32	li3	II	IIi	21	11:.	40	32	28	14	41	2il	20	li2
c) lila c:oaaa and beneltla Ollila ..... - – - - lll:liana	37	37	48	21	33	li3	311	*21*	14	11	2r1	21	111	21	32	49	47	66	24	38	62	41	32	11	22	29	30	f>	23	4c
d) the economic burden of the government's taxes.	1>5	*b1*	39	13	17	26	311	21	13	II	12	27	II	12	3li	li4	:09	44	IS	20	29	44		**11**	lb	IIi	33	ll>	Ui	43

Attachment 2 - Part 2
Summary of Positive Replies to Survey Questionnaire—Section C

SECTK>N C - USER NEEDS

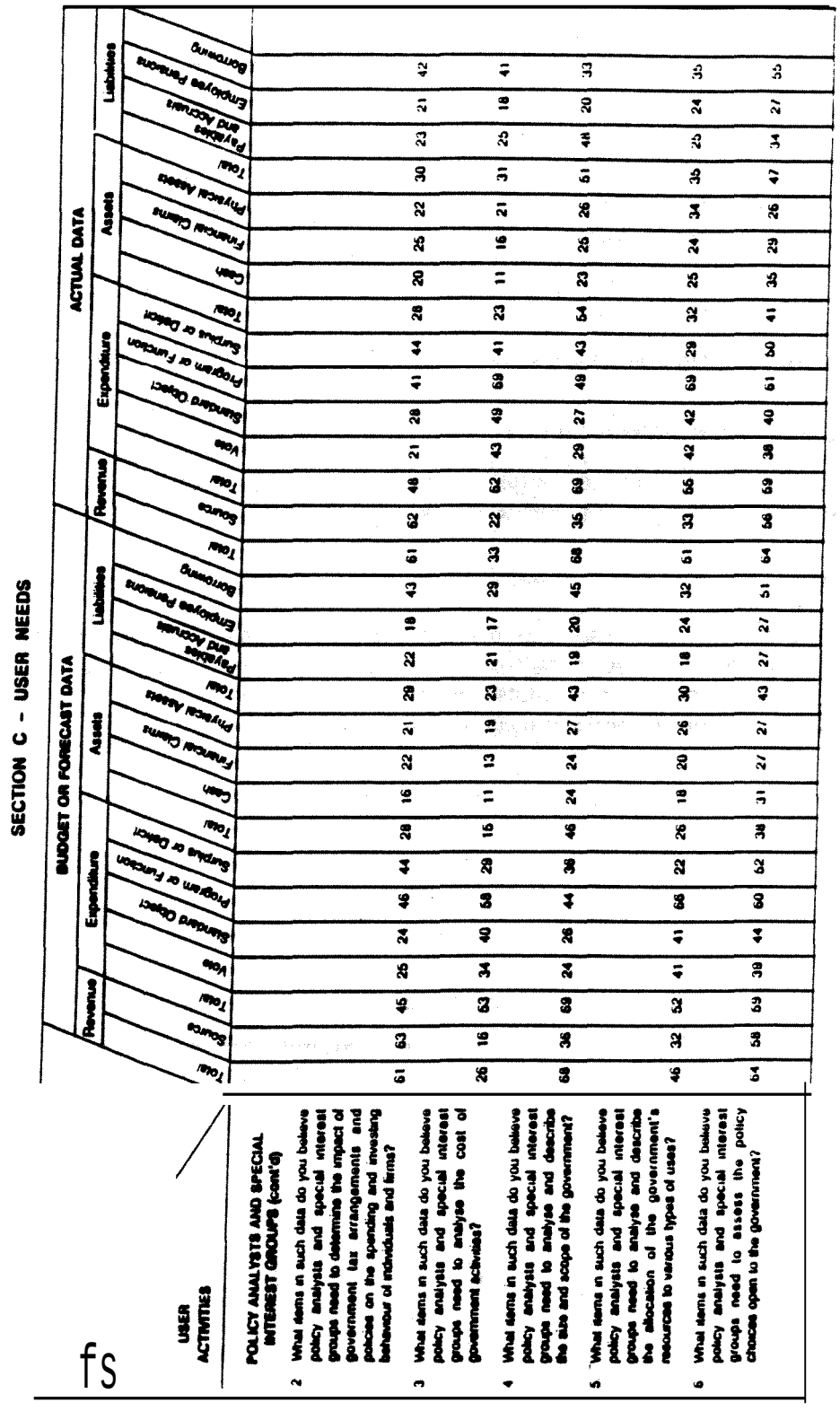
INFORMATION NEEDS	BUDGET OR FORECAST DATA																ACTUAL DATA													
	Revenue			Expenditure				Assets				Liabilities				Revenue		Expenditure				Assets				Liabilities			
UIIEft ACTMTIEI	Total	Source	Total	Vote	Standard Object	Program or Function	Surplus or Deficit	Total	Cash	Financial Claims	Physical Assets	Total	Payables and Accruals	Employee Pensions	Borrowing	Total	Source	Total	Vote	Standard Object	Program or Function	Surplus or Deficit	Total	Cash	Financial Claims	Physical Assets	Total	Payables and Accruals	Employee Pensions	Borrowing
LENDERS																														
1. Wllllll-111 *o1* lorec:asl dala, __, lll IICIIIIII IIIIa, do WOU boilleve ..... 10 ..... I:IIIh ?	611	li4	67	21	22	311	66	42	...	*41*	22	...	46	26	611	*61*	li2	64	22	22	37	60	*41*	49	46	23	63	4/	28	bll
2 Wllllll in .....a dala do WOU beiw.IG ---10 ---____ ----,---ol ''''''''';	63	30	li4	12	12	18	41i	33	30	29	10	36	26	14	Iii	li6	29	li2	12	10	18	48	36	32	32	11	38	JO	13	:.2
3. \Nh;ll — III III.dl dala do WOU • ---------- 10 ——--ec:-*: JlfOIl*:la ol ——— .... indMdu.ll CIIfjIIIfIIiIIi•'I	60	47	fil	22	26	42	46	34	*21*	26	Ill	36	21	14	311	411	42	4li	22	26	311	311	37	29	*21*	22	38	30	lfi	41
4 Wllllll III III.dl dala do WOU credil fllllllll ....,. 10 ---, • .....ol bonete?	1i4	31	63	12	12	20	60	32	2b	2fi	11	37	2fi	14	fil	63	:11	*41*	II>	12	16	4li	36	36	32	14	44	30	*1:0*	I>J
\. \Nh;ll —IIl\ or kw4M:ll. . dala, ... in -..... do WOU bllilltll• - - IMdla '-'10 1111 haw IIIQ - - — INII:aiM'I	69	39	70	II	2:0	44	4b	47	20	23	21	48	2b	19	*41*	Iii	38	Iii	20	23	23	49	*:.2*	22	23	:Ili	lib	<!3	II	*bb*

Attachment 2 - Part 2
Summary of Positive Replies to Survey Questionnaire—Section C



Attachment 2 - Part 2
Summary of Positive Replies to Survey Questionnaire—Section C

.-\ttac.bment 2 • Part 2
SUIIUDAI'Y *ot* Posidve Replle1to Survey
Quesdonnaire-Seedon C



Attachment 3

Glossary of Terms Used in Questionnaire and Study Report

Accrual Basis

The method of recording transactions by which revenues are recorded when earned and expenditures are recorded when incurred, whether or not the transactions have been finally settled by the,receipt or disbursement of cash.

Actual Data

Known revenues, expenditures, assets and liabilities of past periods.

Assets

Things of value that the government legally owns, that have not been included in expenditure when acquired (eg. cash, accounts and loans receivable, investments, land, buildings, etc.)

Attest Opinion

A report that provides overall assurance that everything examined is appropriate (except for the significant deficiencies specified in the text of the report, if any). Generally, such reports are given with respect to financial statements, and provide assurance that the statements examined may be relied upon to inform and not mislead (i.e. present information fairly).

Balance Sheet

A financial statement that shows what the government owns (its assets) and what the government owes (its liabilities) at a point in time.

Budget or Forecast Data

Projected revenues, expenditures, assets and liabilities of future periods.

Cash Basis

The method of recording transactions by which revenues are recorded only when cash is received and expenditures are recorded only when cash is disbursed.

Current Value

The worth of assets and liabilities at a point in time, as opposed to their worth at the date acquired or incurred.

Expenditures

Amounts spent during a period on the operations of the period, other than amounts spent te>" acquire things of value that the government recognizes as assets or spending to repay amounts due that the government recognizes as liabilities.

Expenditures by Program or Function

A display of expenditures that identifies their purpose (eg. health care, education support, interest on government borrowing, etc.).

Expenditures by Standard Object

A display of expenditures that identifies the types of goods or services acquired or transfer payments made (eg. salaries and wages, rents, grants and contributions, etc.).

Expenditures by Vote

A display of expenditures that identifies amounts spent under specific authorities granted by a legislature to pay out money. Such authorities are often called "appropriations" or "votes•.

Financial Claims

Assets that represent a legal claim on a third party for money (eg. accounts and loans receivable, bonds, shares, etc.).

Liabilities

Amounts that will legally have to be paid in the future, as a result of events and transactions in the past (eg. trade accounts payable and bookkeeping accruals, liabilities for employee pensions, government borrowing, etc.)

Physical Assets

Assets that have physical existence (eg. land, buildings, equipment, vehicles, etc.).

Policy or Financial Choices Open to the Government

The freedom a government has to change its policies and/or financial situation in the future, given its policy and financial commitments from the past.

Reporting Entity

The boundaries of government for financial reporting purposes, within which all of the government's various organizational units are fully consolidated.

INTOSAI GOV 9230

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit *www.issai.org*

INTOSAI

Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INDEX

FOREWORD

PART I: INTRODUCTION

PART II: THE ROLE OF THE SAI AND RELATED CONTEXT

PART III: GENERAL GUIDANCE ON DEFINITION

PART IV: GENERAL GUIDANCE ON DISCLOSURE

PART V: THE MEDIUM FOR DISCLOSURE

APPENDIX A

PUBLIC DEBT COMMITTEE

FOREWORD

Public debt has always been a useful source of funds for financing the economic and social development of nations. Governments have often resorted to borrowing to finance budget deficits and large infrastructure projects. It as also been used to balance external accounts and as an instrument for monetary policy. Increasingly however, public debt has been seen as a real threat to the economic stability of growing number of countries.

This threat has ben recognised by SAIs but for most of us the audit of public debt is still a new area of interest and there is a perceived need for guidance and the development of methodology and techniques. In response, the Governing Board of INTOSAI established in 1991 a Public Debt Committee to develop guidelines which could be used by SAIs to encourage the proper reporting and sound management of public debt. The Committee comprises representatives from the SAIs of Argentina, Canada, Portugal, the United Kingdom and the United States and is chaired by Mexico. The Committee also counts on the support of the SAIs of Chile, Finland, Gabon, Jordan, Korea, and Sweden.

This current Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt was approved by the General Assembly of INTOSAI at its Congress in Cairo in 1995. The Public Debt Committee hopes that these first results of its work will contribute towards a better understanding of this complex aspect of public finance. Because of the diversity of the political and administrative structures in which the SAIs of INTOSAI operate, the guidance has been drawn up in general terms wich nevertheless the Committee hopes SAIs will find informative and update the Committee will continue to revise and update the guidance from time to take account of new ideas and experiences.

Finally I should like to thank my colleagues on the Committe for their ethusiasm and dedication which made possible this first contribution to the work of our Organization.

JAVIER CASTILLO AYALA
Contador Mayor de Hacienda
de Mexico and Chairman of the Public Debt Committee.

PART I: INTRODUCTION

1. Background

The Governing Board of INTOSAI established the Public Debt Committee with the following general objectives:

"To publish guidelines and other informational materials for use by Supreme Audit Institutions to encourage the proper reporting and sound management of public debt."

The Committee's first task was to produce and issue to all Supreme Audit Institutions (SAIs) a questionnaire designed to obtain information about the following public debt issues:

Definition
Planning
Management and Control
Measurement
Disclosure

The Committee analyzed responses to the questionnaire and prepared an Interim Report which summarized the questionnaire findings and offered preliminary conclusions. The report was distributed to all SAIs in April 1994.

The Committee believes that adoption of an appropriate definition is a pre-requisite for the study of any aspect of public debt. The choice of definition depends, at least to some extent, on the context within which it is used. Accordingly, this document considers together the related matters of definition and disclosure of public debt.

The current document provides more detailed guidance to SAIs on two of the issues included in the questionnaire and related Interim Report, namely definition of public debt and disclosure of public debt.

Additional guidance to SAIs on other aspects of public debt will be developed and issued separately in future years.

2. Other Studies Consulted

In considering these two matters, the Committee has taken into account work already done by the INTOSAI committees on internal controls, accounting standards, and auditing standards. The Committee has also consulted a number of international organizations with an interest in public debt matters, including the World Bank, the Inter-American Development Bank, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the United Nations, and the European Union.

The Committee has also examined the definition of public debt developed and used by the International Monetary Fund (IMF). This is reproduced in Annex 2 of the Committee's April 1994 Interim Report.

And finally, the Committee has taken into account studies published by the Public Sector Committee of the International Federation of Accountants. These studies also examine the definition of public debt, including different ways of recording it which arise from the adoption of various bases of accounting ranging from modified cash to modified accrual and full accrual.

The conclusions on definition and disclosure of public debt drawn by the Committee from considering these various sources are presented in the remainder of this document.

Additional guidance to SAIs on other aspects of public debt will be developed and issued separately in future years.

PART II: THE ROLE OF THE SAI AND RELATED CONTEXT

In an overall sense, the Committee believes that proper reporting and sound management of public debt are matters of great importance in virtually all countries represented in INTOSAI. In this respect, the Committee believes that SAIs should do whatever they can, within the limits of their powers and responsibilities, to encourage the governments they audit to adopt sound and appropriate definition and disclosure practices for public debt.

The Committee recognizes that the amount of public debt that may be incurred and the purposes for which related proceeds may be used are generally matters of policy determined through normal constitutional or policymaking processes within of the country concerned.

In addition, some of the decision taken by governments in raising and managing public debt may well be based on policy judgments which are not readily distinguishable from purely financial considerations. In most countries, there is some limitation on the right of the SAI to examine or question policy judgments, although the nature and extent of the SAI’s powers and responsibilities in this regard will depend on the political and constitutional circumstances in the country concerned. SAIs will therefore need to exercise their own judgment when considering the nature and extent of the examinations that they can undertake and the reports that they can prepare on public debt matters within their countries.

While the SAI may have no direct part to play in deciding the level of the purpose of public debt, the SAI may nevertheless have a role in helping to ensure that decisions with respect to public debt are based on the disclosure to all affected parties of complete and reliable information on the likely effects of the proposed borrowing.

After funds have been borrowed, the SAI is also likely to have some responsibility for helping to ensure the publication of complete and reliable information on the government's performance in raising and subsequent management of public debt.

The examination of matters related to public debt may present SAIs with unique problems due to the technical complexity of the subject. This may require, for example, the engagement of individuals with specialized know-ledge or expertise not available presently within all SAIs. Although outputs of this Committee should assist SAIs, they may nevertheless be required to provide specialized training to existing staff or perhaps hire additional staff with the necessary new skills.

In summary, there are a number of possible roles for SAIs with respect to the definition and disclosure of public debt.

Auditing disclosed debt information: As reported in the April 1994 Interim Report on the survey, most SAIs fulfill this primary role.

Encouraging improvements in disclosure: Where debt disclosure is incomplete, the SAI may wish to identify additional elements of debt that should be disclosed and actively encourage the government to make such disclosure.

Commenting on the fiscal and economic implications: In addition, the SAI may undertake independent analyses of the data disclosed to foster improved management of the debt and improved understanding of the current and future implications of public commitments.

Additional information with respect to the role of SAIs in examining and reporting on the definition and disclosure of public debt is set out in Part V of this document that deals with the medium for disclosure.

The remainder of this document identifies a number of factors that SAIs should consider in making judgment as to the nature and extent of their examinations and reports on the definitions and disclosure of public debt. This guidance is in the form of broad principles. These principles do not prescribe or identify definitions of public debt. Rather, they identify various elements which may constitute liabilities of public bodies and the circumstances in which it would be appropriate to disclose them as part of public debt.

Similarly, the guidance provided in this document does not prescribe one basis of accounting or one type of report to be used for disclosing information about public debt. The Committee recognizes that information about public debt may be provided through general purpose financial statements, but also through reports on compliance, performance and individual government departments and agencies.

The guidance in this document will be update and expanded from time to time as additional works is carried out by the Public Debt Committee and by other standing committees of INTOSAI.

PART III: GENERAL GUIDANCE ON DEFINITION

As a pure semantic exercise, the definition of public debt may be of little consequence. However, the use of an appropriate definition in the compilation of the various types of government financial reports referred to above is of considerable practical importance. The reliability of these reports depends to a large extent on the soundness of the definitions used in preparing them. The main requirements for a sound definition include

* precision to avoid doubt or dispute about the inclusion or exclusion of particular elements;

* clarity to make the reports readily understandable by users;

* consistency from year to year, with other financial statistics or accounting records within a particular country and, where relevant, between countries;

* appropriateness for the purpose the criteria for inclusion of particular elements should be based on their relevance to the objectives that the reports are designed to satisfy;

* comprehensiveness to ensure that all particular elements of debt are brought within the scope of appropriate approval, planning, management and control procedures.

The primary consideration is that the content of government financial reports be appropriate to the purpose for which are prepared. Such reports may be prepared and used for a wide variety of purposes, including those summarized below.

A. Certain reports may assist in the formulation and monitoring of:

* general economic policy, because of the effect of public borrowing on the use of resources;

* monetary policy, because of the effect of public borrowing on the money supply;

* fiscal policy, because of the need to balance the sharing of financial burdens between existing and future taxpayers, and to ensure that the future cost of servicing and repaying outstanding debt will be sustainable; and

* exchange rates and balance of payments policies if external public debt is a significant part of a country’s total external debt, the division of total public debt between domestic and foreign curreincies between internal and external creditors may influence exchange rate and balance of payments policies.

B. Other reports may be used for a variety of international purposes. Some may fulfill obligations of membership in bodies such as the IMF, the Word Bank, the OECD, and the European Union, and should be compiled in accordance with the rules of the bodies concerned, including definitions of public debt. Some may demonstrate a country’s credit-worthiness.

C. Of particular importance is the use of government financial reports in the rendering of accountability such as that of the executive to the legislature for the exercise of borrowing powers and the use of related proceeds.

D. And various financial reports may be used in the planning and control of a public body’s borrowing programs.

In summary, the scope of financial reports on public debt and the nature or type of liabilities shown will vary based on the differing purposes for which the reports are prepared. Different definitions of public debt will be used for different purposes, and there are many instances of variations in scope between the resulting types of reports. For example, reports produced for macroeconomic analysis could well cover the whole of the public sector, whereas the scope of reports used to demonstrate accountability of particular bodies of public administration might be much narrower. In addition, the scope of reports might be quite different as between unitary and federal states. All reports should disclose clearly their intended scope.

The Committee has not attempted to develop one or more model definitions of public debt. Rather, the Committee has identified and defined various elements of public debt which could be considered for inclusion in various types of reports.

Depending on the purpose for which a financial report is prepared, an appropriate definition of public debt might include the following:

* Liabilities or other commitments incurred directly by public bodies such as

(a) a central government, or a federal government, depending on the manner of political organization in the country;

(b) state, provincial, municipal, regional and other local governments or authorities;

(c) owned and controlled public corporations and enterprises; and

(d) other entities that are considered to be of a public or quasipublic nature.

* Liabilities or other commitments incurred by public bodies on behalf of private corporations or other entities.

The appropriate treatment of borrowings by those central banks that are not considered public bodies will depend on the precise status of the banks and their relationship with the public sector.

Elements of Debt to Consider

As summarized below, the various elements of liabilities and other commitments incurred by public bodies or by corporations sponsored by such bodies may be thought of as lying on a spectrum that extends from direct borrowing thought a range of other financial obligations from trade accounts payable to various contingencies and commitments. These commitments may or may not be recorded as liabilities in financial statements. However, they may have a significant effect on future borrowing needs and, therefore, future demands on the country’s economic resources. These commitments might include the following:

1. Securities. These include traditional borrowings from creditors, including those within government, under formal agreements which normally specify the amount borrowed, the interest rate charged or discount required, the security to be given (if any), and the period over which repayment is to be made. For purposes of this document, securities include those executed for the short, medium and long term.

2. Bank loans

3. Loans from foreign governments or international bodies.

4. Proceeds of public savings schemes. These include amounts on deposit in savings banks operated by a government and other similar programs.

5. Issues of national currency, notes, and coins. These include banknotes and coins issued by or for a governments and in circulation.

6. Accounts payable for goods and services.

7. Taxation repayable.

8. Liabilities under long-term leases. Leases that extend beyond one year and that may be for either capital or operating purposes

9. Pension liabilities and health care benefits for public employees.

10. Other benefits provided by public sector entities. These include social commitments that involve explicit or implicit obligations by a government to pay future claims under a variety of programs. While they may be difficult to quantify, they are almost always significant and should therefor be considered, perhaps on a best estimates basis, in any assessment of public sector debt.

11. Guarantees to third parties. These would include, where appropriate, guarantees of borrowing, both by other public sector bodies and by private or quasipublic bodies, together with guarantees for a variety of other purposes such as financing for exports and exchange rates.

12. Indemnities.

13. Comfort letters or other forms of legally non-binding assurances.

14. Insurance and reinsurance programs.

15. Other Commitments. These are other obligations arising from existing contracts, agreements or legislative enactments or regulations that could become actual liabilities upon fulfillment of specified conditions.

Additional information with respect to the various elements of debt that may be shown under different bases of accounting is provided in Statement 4 of INTOSAI ‘s Committee on Accounting Standards.

While each SAI will need to exercise its own judgement on the appropriate content of reports on public debt produced for particular purposes, those used to assist in the formulation and monitoring of general economic and fiscal policies should normally cover all relevant items identified above. In particular , SAIs should be aware that the existence of various contingencies and commitments such as those described in items 9 through 14 above may well affect the ability of public sector entities to meet future cash requirements. Such liabilities could derive from moral or social obligations in addition to those of a strictly legal nature. The appropriate treatment of these liabilities will depend on their materiality. Additional guidance on contingencies and commitments will be provided by this Committee in future years.

The valuation of liabilities or other commitments included in any definition of public debt may be applied to the total debt outstanding or to the net increase or decrease in debt during some period of time. General guidance on disclosure of public debt is provided in Part IV of this document which follows.

PART IV: GENERAL GUIDANCE ON DISCLOSURE

In an overall sense, regular disclosure of a country's public debt can reveal whether debt levels have been kept within the country's ability to support them and can help ensure that potential problems are visible. Moreover, such disclosure may provide the impetus to address potential problems before they become crises.

One of the most troublesome issues in public debt disclosure is how to make it understandable, and thus relevant to the reasonably informed and interested, but nonexpert, reader. In considering the adequacy of disclosure, SAIs should look for and encourage the use of generally accepted ways of bringing these huge numbers to life for affected taxpayers. There are a number of what might be called “simple indicators” of a government’s overall financial condition that could be considered in this regard. For such indicators are summarized below.

The interest bite. This is the percentage of interest costs on borrowed funds to government revenues. It is somewhat analogous to a percentage frequently used by mortgage lenders in determining whether or not an individual can afford to carry increased debt.

The expenditure ratio. This is the percentage of total government spending to total government revenue. If this percentage is consistently greater than 100, the revenue shortfall is likely made up by additional borrowings which, over time, could lead to financial instability unless corrective action is taken.

The tax bite. This is the percentage of tax revenues to gross domestic product (GDP). Gross domestic product is the value of goods and services produced within a country in a year. If the tax bite increases year after year, it means that more and more of a country’s production is begin diverted to government and away from reinvestment in the private sector.

Debt to GDP. This is the percentage of a government’s debt to the country’s GDP. If this percentage increases year after year, it means that debt is growing faster than the economy, which could lead to burdensome and perhaps unaffordable debt loads. Both the level of the government’s gross indebtedness and that amount net of borrowing between public entities can be useful indicators.

Indicators such as those outlined above should help interested individuals understand more clearly the significance of their government’s debts and how their government compares with other levels of government within the country and with governments in other countries.

Another useful report to help people understand debt levels and what caused them is a budget-to-actual scorecard, comparing forecast deficit and debt levels with results achieved.

It would also be useful if the total indebtedness could be analyzed to distinguish between debt incurred to finance revenue producing capital assets and that incurred to finance current account deficits; and if the latter could be further analyzed to distinguish between cyclical deficits, attributable to the national economy operating below normal capacity, and structural deficits, reflecting a continuing imbalance between expenditure and revenue.

It is appropriate to note that indicators need to be exactly defined when used and their informative value and limitations explained. And it should be stressed that in any international comparison,

indicators may be rooted in different basic concepts which may stand in the way of straightforward comparison.

Information to Disclosure

In addition to these general considerations, there are also a number of more specific types of information that SAIs should take into account when reviewing and commenting on the adequacy of disclosure of public debt. These types of information are summarized below under the categories of reporting elements used in Part III of this document.

This information should be presented separately for each public body and in aggregated and consolidated form depending on the purpose of the report within which it is shown. In all cases, consideration might be given to disclosing both total cumulative public debt as of the end of the reporting period and new debt incurred during the period. Public debt should not normally be reduced by related assets such as gold and foreign currency holdings or sinking funds.

In some cases it may be appropriate for these to be taken into account if they are freely available for the redemption of debt, but not if they are retained for other purposes.

A. Securities, bank loans, from foreign governments or international bodies, and, proceeds of public saving schemes.

1. The total amount due, showing separately the gross amount borrowed and the portion thereof represented by borrowing of agencies included in the entity.

2. Amounts held by foreigners, where possible. This disclosure is important because the outflow of interest and principal to other countries may limit the growth of the debtor’s economy. The Committee recognizes that where public debt is issued through marketable notes, the nationality of holders may not be known.

3. Amounts denominated in foreign currencies and the exchange rates used in its valuation. Debt denominates in foreign currencies may be more volatile than debt denominated in the country’s own currency because of the effects of changes in exchange rates.

4. New liabilities. For liabilities incurred during the period, disclosure would include the types of lenders, the terms of the issues and loan agreements, and perhaps future disbursements.

5. Types and terms of instruments. For types of instruments, issued debt would be broken down between various major classifications such as bills, notes and bonds. For terms of instruments, the disclosure would set out information respecting maturities, callable features and the like. Other useful information on maturities could be the consolidated amounts due in the short, medium, and long term, and the long-term or average maturity of amounts outstanding.

6. Measurement bases. Both the bases of measurement and any changes since the prior report would be disclosed. The use of different measurement bases can produce significantly different results. For example, depending on the type of bond issue, the market value of bonds can fluctuate widely with changes in interest rates. Different methods of amortizing premiums and discounts can affect significantly the amount of disclosed debt service costs, and debt values may be restated if being retired prior to maturity.

7. Principal repayments. Disclosure would include the amounts of principal repayments during the reporting period, the means used to finance these repayments, and the effects on related sinking fund balances.

8. Debt service costs. This disclosure would include interest payments and other administrative and commission costs paid during the reporting period. In addition, the “interest bite” and the budget-to-actual scorecard referred to in the preceding paragraph would be useful.

9. Restructured debt. Disclosure would include the results of any public debt renegotiations that occurred during the period, together with the terms and conditions of the renegotiated debt.

10. The use of funds. When funds are borrowed for specific projects, details would be shown with respect to the purpose and expected benefits of the projects. Where possible, information would also be provided on expected revenue sources and cash flows to finance the debt and the expected life of the project.

11. Actual levels versus estimates. Disclosure should include an appropriate comparison between the forecasts and the actual levels of total debt, principal repayments, service costs, and interest rates. Explanation for any significant deviation, where possible, should also be given.

12. Risk assessment. Information would be provided to describe potential vulnerabilities to fluctuations in interest rates, currency values, or other factors that affect repayment costs. Debt pegged to floating interest rates would be disclosed, for example. Information would also be provided with respect to actions taken in derivatives markets, such as interest rate and currency swap agreements, in order to limit such vulnerabilities. Because activities in derivatives markets may be highly complex and technical in nature, care should be taken to ensure that the information provided can be easily read and understood by individuals who may not have specialized and technical knowledge of derivatives products.

13. Legal requirements and restrictions. All significant legal requirements and restrictions would be appropriately disclosed. The information provided should be sufficient to demonstrate that all such requirements have been satisfied. In considering what to disclose, a number of sources could be reviewed appropriate, including constitutional and other legal limits on the amount of public debt or debt service costs; limits on the uses of proceeds of borrowed funds; regulations specifying who may borrow on behalf of a public body; laws outlining the public bodies which are responsible for public debt incurred by others; and requirements regarding the currency in which public debt may be held or the lenders who are to be used.

If liabilities were incurred by one public body on behalf of another, disclosure would be limited to the amount of debt, the types of instruments and the use of the proceeds. All other information would be provided by the entity that received the borrowed funds.

B. National currency notes and coins.

Information would include banknotes and coins issued by the public body and in circulation as of the reporting date, and whether they are backed by retention of separately earmarked holdings of monetary assets. Generally speaking, currency is issued by a country’s central bank and the relationship between a central bank and its government may vary from one country to another. Full details regarding this relationship should be obtained and analyzed in order to determine whether it

would be appropriate to consolidate a central bank with its government for financial reporting purposes.

C. Accounts payable for goods and services; liabilities under long-term leases; and pension liabilities and health care benefits in respect of public employees.

These types of liabilities are often recorder in the accounts and reported on the financial position statement or balance sheet of the public body to which they relate. For long-term leases and pension and health care benefits, additional information can be provided in footnotes to the statement.

For leases, this information would include the operating and capital components of the liability and minimum annual payments for each of the next five years. The liabilities for pension and health care benefits are determined by actuaries. Details with respect to the actuarial approach followed and significant assumptions used would be summarized and reported in the footnotes. Sensitivity analyses, setting out the extent to which the recorded liabilities would vary if actuarial assumptions were to change, would also be desirable.

D. Other benefits provided by public sector entities.

Disclosure would include the long-term fiscal effects of public pension programs as currently defined and other similar long range commitments of public resources. A brief description of the programs and their sources of financing would be provided as well as actuarial and economic assumptions used, as appropriate, in determining best estimates of costs and benefits. In future years, the Committee will study such disclosure further and provide additional guidance to SAIs to the extent possible.

E. Guarantees, comfort letters, and other legally non-binding forms of assurances.

Disclosure with respect to guarantees can include a description of the policies and/or the programs that underlie the guarantees; the maximum exposure to the public body that issued the guarantee, including responsibilities for principal repayment and interest costs, commissions, and exchange rate risks, if applicable (subdivided into domestic and foreign currency denominated responsibilities); amounts paid during the period to honor guarantees; default experience in prior periods; and, where possible, forecasts of amounts that are likely to default in future periods. With respect to comfort letters and other similar instruments, disclosure can include a description of the nature and extent of the assurances; the policies and/or programs that underlie them; amounts paid under them during the reporting period; and, if possible to forecast, amounts that are likely to be paid in subsequent periods. The exchange rates used in the valuation of these liabilities would also be disclosed.

F. Indemnities.

Disclosure would include a description of the terms and conditions of indemnity agreements in force; the conditions under which amounts are payable; the amounts paid under the agreements during the reporting and prior periods; and, if possible to forecast, amounts that will likely be payable in future periods.

G. Insurance and reinsurance programs.

Disclosure would include a description of the major features of each significant program, its funding, trend information on claims paid and premiums received, and estimates of future losses.

If a fund is maintained, details respecting the value of the fund and its adequacy to cover losses would also be provided.

H. Other commitments.

The nature and amount of each significant commitment or type of commitment would be summarized and provided. These might include costs expected to be incurred to repair environmental damage.

PART V: THE MEDIUM FOR DISCLOSURE

As explained throughout this document, financial information about public debt may be reported in a wide variety of documents. General purpose financial statements and related notes could disclose many of the items discussed above. In addition, information could be disclosed in financial reports on compliance, performance and individual government departments, and agencies. Other public documents could also be used, Including budgets, central bank bulletins, and a variety of other reports to legislatures.

It would be helpful to disclose planned and actual public debt periodically as part of the ongoing budget decisionmaking and accountability process.

Opportunities may also exist in the government's normal fiscal policymaking and reporting cycle for reporting the elements of planned and actual debt.

For example, planned levels of debt could be disclosed in the budget, with the actual levels realized periodically reported during the year as appropriate. In addition, a year-end accounting of debt could be provided, possibly through audited general purpose financial statements and possibly through other types of centrally provided reports. Attachment A to this document provides a simplified illustration of what an overall reporting framework for public debt might look like.

As explained in Part II of this document, SAIs have many opportunities to examine and report on issues related to the definition and disclosure of public debt. The extent of SAIs' concern with the form and content of reports on public debt will vary according to the purposes for which the reports are produced and used. This variation is examined in items A thought E that are set out below and with which this document concludes.

A. Reports produced by governments to assist in the formulation and execution of their economic, monetary and fiscal policies. These reports may not be subject to formal verification by SAIs. However, if they are submitted to the legislature to support budget proposals, the SAI might wish to review the reports to determine whether they are compiled on an appropriate basis and whether information is presented in an understandable and consistent manner.

B. Forecasts of annual changes that are expected to result from budget proposals. These reports may not be subject to direct verification either, but the audit of subsequent results might provide the SAI with an opportunity to comment on the bases used to prepare the reports.

C. Forecasts of the long-term impact on public finances of the future costs of servicing and repaying outstanding debt. Although not subject to direct verification, SAIs might consider and comment on the apparent relevance and understandability of the reports if they are submitted to the legislature.

D. Reports on results, both with respect to changes in debt and with respect to debt outstanding, to help ensure appropriate accountability of public bodies with borrowing powers. These "after-the-fact" reports are likely to be subject to formal audit by SAIs, which provides an opportunity to examine and comment on both the reasonableness of the bases on which the reports have been compiled and their general understanbility and relevance.

E. Returns to international bodies. These returns are to be compiled in accordance with rules prescribed by the bodies, which may also govern the possible involvement of SAIs.

APPENDIX A

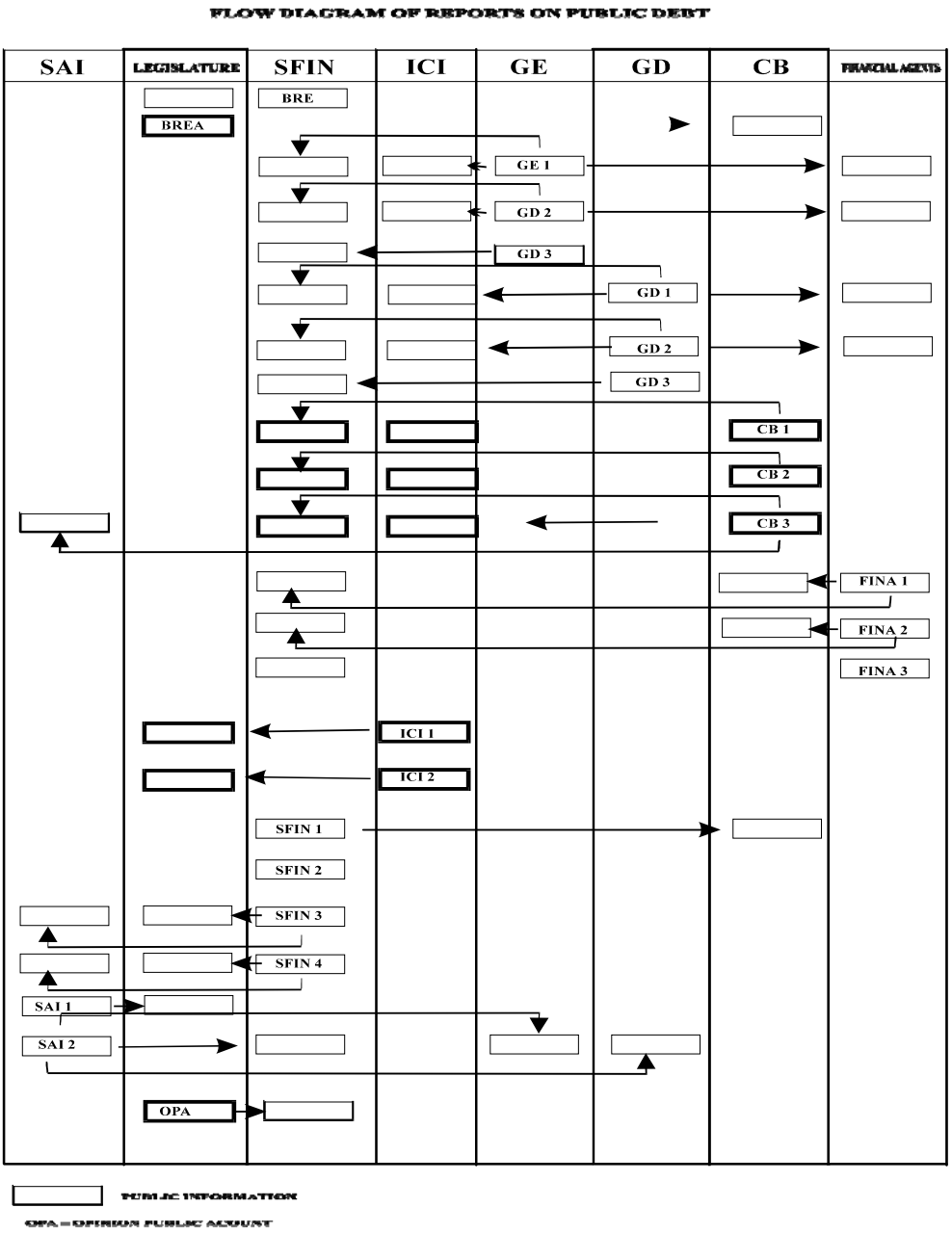
Illustrative Model of Disclosure

An adequate flow of information is a crucial aspect of any effective control scheme for the management of public debt. Disclosure could therefore, consider two factors: (1) the path of information, e.g., who should inform whom within the government and who should inform the public; and (2) what information could be included in each report and with what periodicity it could be prepared.

A flow diagram is attached describing a possible scheme of debt disclosure, indicating typically where each report originates and where they are utilized. Each report is labeled according to the institution that prepares it, and its contents are described below under each label.

BRE [Budget of Revenues and Expenditures] (Annual). The government (Executive), through the Secretary of Finance (Treasury), normally presents before each fiscal year a budget of expected revenues and expenditures to the Legislature, which includes a proposal for fund allocations, as well as where revenues will originate, and what debt is to be issued. Specific debt ceilings will be set by the Legislature.

BREA [BRE Authorization] (Annual). The legislative body authorizes and publicly discloses the maximum level of new net debt to be issued, as well as the approved application for such funds, where applicable, as part of the general authorization of revenue and expenditure.



GD1 [Government Departments report 1] & GE1 [Government Entities report 1] (Monthly). This report prepared by each government department or government entity holding public debt includes the terms and amounts of the new debt contracted, as well as payments on loans existing, and details on maturity dates, currency, amortization, and interest payment schedules.

GD2 [Government Departments report 2] & GE2 [Government Entities report 2] (Quarterly). This report prepared by each government department or government entity summarizes accumulated individual balances and payments made during the quarter on capital and interest, expressed in the currency of origin as well as in local currency. A complete schedule of payments on capital and interest should also be kept to the maturity of each instrument. A comparison between programmed and actual amounts is presented here as well as an explanation of the variances with respect to the previous quarter.

GD3 & GE3. (Annual). Each department & entity could prepare for the Secretary of Finance (Treasury) a comprehensive closing report on its performance and finances for the year, which is integrated by the Financial Authority into what is normally named The Public Account. This report includes consolidated information on the state of each entity's debt holdings, describing the new debt issues for the year, actual payments made on capital and interest, and their comparison with estimates and the preceding year. A detailed explanation of any restructuring, assumptions, transferences, adjustments and conciliations at closing, as well as an analysis of financial factors affecting the cost of debt (e.g. domestic and foreign rates, exchange losses, etc.), as compared with the expected outcome should also be included.

CB1. [Central Bank report 1] (Monthly) and CB2 [Central Bank report 2] (Quarterly). The Central Bank could publicly disclose within its monthly and quarterly reports on economic, monetary, financial and commercial performance, the Public Sector debt, as well as its impact on monetary aggregates, reserves, and the capital balance. It also include an analysis of relative and nominal deviations that have occurred during the previous three years.

CB3 (Annual). This report is prepared normally by Central Banks and disclosed to the general public, and is a global account of the various economic aspects, including a description of the public debt balance and its impact on the performance of various economic indicators (Public Deficit, Balance of Payments, Economic Sectors Activity, interest rates, monetary aggregates and other aspects indicative of the behaviour of the financial system). This report is usually used as a general base for planning and analysis by financial authorities, the government in general, as well as by economic consultants and business in general.

Specifically, regarding public dept, this report could analyze the behavior of the total average balance, gross and net, foreign and domestic, for the year, with comparisons with respect to historic trends in real terms, in absolute and relative to GDP levels, explaining for each type of debt the main causes of the movements observed in the balance at closing.

Fin A. [Financial Agents] (Monthly, Quarterly and Annual). Through these reports, financial agents inform the Secretary of Finance and the Central Bank, with varying degrees of detail, on the change observed in market conditions that affect debt service.

Financial agents report on how outstanding debt notes are distributed among residents and non-residents, and on loans contracted to fund the programs of the Development Banks, explaining differences vs estimated figures.

ICI1. [Internal Control Institution report 1] and ICI 2 [Internal Control Institution report 2] (Quarterly and Annual). The Internal Control Institution of the Executive validates in these reports the information on public debt presented in the reports prepared by the Secretary of Finance for the Legislature on a quarterly and annual basis.

S Fin 1 [Secretary of Finance report 1] (Monthly). In this report the Secretary of Finance should inform the Central Bank on new debt issued in a foreign currency, the capital flow for each currency should be calculated separately to allow the Central Bank to take into account this component of the capital flow for monetary and exchange policy considerations and other strategic aspects related to the management of reserves.

This report should also include estimates as to the holdings of government securities by residents and non-residents, which the Central Bank would take into account for exchange risk measurement and reserve management.

S Fin 2. (Monthly). This fundamental report is prepared by the Secretary of Finance for internal use, and should constitute the cornerstone of the overall debt disclosure scheme. It is the first and most detailed concentration of all of the relevant information related to public debt, and based on this report, the rest of the reports prepared by the Secretary of Finance are assembled. Some of the concepts included are the specific terms and conditions of each debt issue (outstanding balance, interest rate, payments made on capital and interest, currency, exchange losses, etc.) and their actual situation, as well as a comparative analysis with respect to estimates and previous years.

S Fin 3. (Quarterly). This report should be presented to the Legislative body, to the Internal Control Office of the Executive and to the SAI. This report should summarize and aggregate information on Public Debt with the necessary degree of detail to allow the members of the Legislature to appreciate the state of the debt, its effect on the situation of the economy and on government management. It should include a comparative analysis against the preceding quarter and 12 month period, as well as actuals versus budget estimates. It could also include an explicative analysis of the evolution of the financial markets during the quarter and how this affected budget estimates. For the case of debt denominated in foreign currency, the variances observed for each individual instrument should be explained, including exchange losses registered per item and currency and country of residence of holder.

For the case of debt in local currency, its net balance, individual placements, the evolution of the mix of instruments, and maturities and repayment profiles should be indicated, as well as the approximate holdings by residents and non-residents.

Guarantees granted by the National Government in relation to debt contracted by State and Local Governments might not be included if its repayment and service is adequately assured by the Federal resources assigned to State and Local Governments (direct deductions are possible). When this possibility does not exist, the guarantees should be included.

S Fin 4 (Annual). This public debt report is part of the overall Annual Public Account usually presented by a Government to the Legislative Body, which is assembled by the Secretary of Finance or the equivalent Financial Authority within the Government. This report should include a consolidated description of the evolution of the balance of the debt and its service for the complete year, in sufficient detail. It should also include an analysis of the variances observed with respect to budget estimates and the preceding years, along with adequate explanations of the effects of public debt on financial market performance.

SAI 1. (Annual). This report should be a part of the integrated report that the SAI presents to the Legislature or the public on the general analysis and audit of the Annual Public Account prepared by the government for the Legislature. This report should include an evaluation of general public debt management performance, as well as its impact on public finance and the performance of the economy for the year. The report could also include an analysis of new debt as a share of total revenues, the terms of its issue in view of prevailing financial market conditions, and if the debt was allocated as authorized in the budget.

On the other hand the SAI should pay special attention to public debt aspects of the financial audits of entities holding debt, as well as that debt which is pegged to specific goals within government

programs. This information as contained in SAI reports to the Legislative body, should allow the legislators to consider the public debt aspects when analyzing the next project to be presented for budget approval.

The SAI would inform on irregularities and deficiencies detected in the managing of debt in the process of its systems (internal controls) and financial audits, and on the efficiency, efficacy and economy with which debt financed ivestments have behaved. Specific public works audits could also provide additional support in this last case. The SAI should pay special notice to this appraisal of the explanations on variances of actual vs budget presented in the Public Account.

SAI 2. (Annual). This is not a report in the strict sense of the term, but a document the SAI presents to audited bodies in which it informs of irregularities and deficiencies found (when their nature allows), as well as recommendations to correct them.

PUBLIC DEBT COMMITTEE

Chairman
Javier Castillo Ayala
Contador Mayor de Hacienda de México

Members

Argentina Emilia Raquel Lerner
Auditoría General de la Nación

Canada Larry Meyers, Ron Thompson & Brian Pearce
Office of the Auditor General

México Fernando Marty
Contaduría Mayor de Hacienda

Portugal Teresa Nunes & Ana María Bento
Tribunal de Contas

United Kingdom Wendy Kenway-Smith & Andrew Caddies
National Audit Office

USA Paul Posner, Barbara Bovbjerg & Hanna Laufe
General Accounting Officce

External Colaborators

Finland Tapio Leskinen & Timo Ankelo
State Audit Office

Gabón Gilbert Ngoulakia & Bibalou Moise
Chambre des Comptes

Jordan Abed Kharabsheh
Audit Bureau

Korea Young Joan Kim
Board of Audit and Inspection

Sweden Ian Häggkvist, Ian Hagrall, Lars Forslund, Ingerman Segergren, Mats Wahsedt & Olle Nystedt
National Audit Office

This booklet has been prepared for official publication in separate english, french and spanish versions by the Public Debt Committee of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

INTOSAI GOV 9220

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Guía de implantación del marco de normas de contabilidad para las EFS: Exposición y Análisis de la Dirección sobre infromación financiera, del rendimiento y de otras clases

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Guía de implantación del marco de normas de contabilidad para las EFS: Exposición y Análisis de la Dirección sobre infromación financiera, del rendimiento y de otras clases

Publicado porl a Comisión de Normas de Contabilidad
Octubre de 2001

Publicado porl a Comisión de Normas de Contabilidad
U.S. General Accounting Office, Presidencia
441 G Street, N.W., Room 7826
Washington, D.C. 20548, EE.UU.
Téléfono: +1-202-512-4707
Fax: +1-202-512-4021
E-mail: el@gao.gov

Scanned Address Page

PREFACIO

1. Como consecuencia de las recomendaciones efectuadas en el XVI Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI XVI) en 1998, la Comisión de Normas de Contabilidad (CNC) de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) se comprometió a ampliar la *Guía de Implantación del Marco de Normas de Contabilidad para las EFS: información financiera sobre los Ministerios y sobre el conjunto de la administración pública* (noviembre de 1998) con objeto de incluir una nueva sección dedicada a Exposición y Análisis de la Dirección (EAD). La presente publicación, *Guía de Implantación del Marco de Normas de Contabilidad para las EFS: Exposición y Análisis de la Dirección sobre información financiera, del rendimiento y de otras clases* (Guía de Implantación de la EAD), constituye dicha sección. Además, desarrolla nociones de información incluidas en publicaciones anteriores de la CNC.

2. El objetivo de la EAD es que los directivos de la Administración pública expongan qué significan las cifras de los estados financieros (información financiera), qué se hizo durante los períodos sometidos a información (información del rendimiento) y los sistemas, controles y cumplimiento de las leyes por parte de la organización (información de gobierno). Con el añadido de la sección de EAD la Guía contendrá los componentes básicos de un Informe de Rendición de Cuentas.

3. Un Informe de Rendición de Cuentas expone la información financiera, del rendimiento y de gobierno referente a una entidad de la Administración pública y representa gráficamente cómo avanza la entidad en el cumplimiento de sus objetivos. El informe proporciona información útil sobre la obligación de rendir cuentas de la entidad pública y sobre la gestión de los recursos que le han sido confiados, es decir, los resultados de las actividades de la Administración, los costes y beneficios de dichas actividades, y la manera en que dichas actividades ayudan a lograr los objetivos de la Administración. Vincula y unifica toda la información en un informe claro y conciso que ayude a los usuarios a emitir juicios fundamentados sobre la entidad cuentadante.

4. Al igual que las anteriores publicaciones de la CNC, esta Guía ha sido elaborada de conformidad con los procedimientos aprobados por la INTOSAI para el desarrollo y la publicación de productos. Una subcomisión de la CNC preparó un anteproyecto inicial de este producto, que fue revisado por la comisión en pleno, y sobre el que aportó valiosos comentarios. A continuación, se envió el proyecto -para su revisión y comentario- a todas las EFS, al Comité Directivo de la INTOSAI y a la red de asociados a la CNC. La red de asociados se constituyó en 1993, y está compuesta por encargados de elaborar informes de rendición de cuentas de la Administración publica, y por representantes de los órganos reguladores del sector público en los países representados en la CNC y en la Comisión de Sector Público (CSP) de la Federación Internacional de Expertos Contables (*International Federation of Accountants*, IFAC). La etapa final de este proceso es la publicación de la Guía para ser distribuida en el INCOSAI XVII que se celebrará en Seúl (Corea). De acuerdo

con la práctica de la INTOSAI, se considera que la Guía es un documento vivo que se modifica y perfecciona a lo largo del tiempo, a medida que cambian las circunstancias y las EFS. El presidente de la Comisión de Normas de Contabilidad recibirá con satisfacción, en cualquier momento, comentarios o sugerencias que propongan cambios en esta Guía.

5. Además de la orientación que se facilita en esta Guía, las EFS pueden consultar el Apéndice I, donde se enumeran diversas fuentes de información adicionales y ejemplos de informes sobre la Administración pública en los que se incluye la EAD.

6. La EFS de los Estados Unidos de América preside la CNC, que está integrada por las EFS de los siguientes países miembros: Austria, Canadá, Cuba, Ghana, Italia, Kenia, Libia, Malasia, Malta, Marruecos, Nueva Zelandia, Perú, Suecia y Trinidad y Tabago. La CNC desea manifestar su reconocimiento a los miembros de la INTOSAI que han apoyado su trabajo y han posibilitado la realización de estos productos. Se hace constar un reconocimiento especial a la EFS de Canadá que brindó su asesoramiento a lo largo del desarrollo de este producto, y a las EFS de Italia, Nueva Zelandia y Perú, que revisaron los borradores anteriores de este producto y aportaron valiosas contribuciones.

ÍNDICE

	Páginas
Prefacio	**1-2**
Introducción	**4-5**
Sección 1 - Propósito de la Exposición y Análisis de la Dirección	**8-9**
Sección 2 - Objetivos de la Exposición y el Análisis de la Dirección (con ejemplos ilustrativos)	
Introducción	**12**
Información sobre la misión y la estructura organizativa	**13-17**
Misión	**13**
Programas, funciones y actividades principales	**14**
Estructura organizativa	**16**
Entorno operativo	**16**
Información financiera	**18-32**
Aspectos financieros más destacados	**18**
Situación financiera	**24**
Fuentes de financiación: impuestos y otros ingresos	**28**
Financiación mediante emisión de deuda y actividades relacionadas con la gestión de la deuda	**31**
Información del rendimiento	**32-40**
El centro de atención en los resultados y logros	**34**
El presente en el contexto de las expectativas	**37**
Relación entre costes y resultados	**39**
Información de gobernanza	**41-44**
Sistemas y controles	**41**
Cumplimiento de los requisitos legales	**42**
Comparación entre el presupuesto y la realidad	**43**
Información de prospectiva	**44-45**
Apéndices I – Fuentes de información adicional y ejemplos	**47-50**
II –Modelo de Informe de Rendición de Cuentas	**51**

INTRODUCCIÓN

7. En 1995 la INTOSAI publicó su “Marco de Normas de Contabilidad” (Marco). El Marco incluye secciones sobre los usuarios, objetivos y características cualitativas de los informes financieros de la Administración. La información financiera, tal como se describe en el Marco, incluye informes sobre la Administración pública en su conjunto y sobre los ministerios, así como sobre el cumplimiento y el rendimiento.

8. En 1998 la INTOSAI publicó su “Guía de Implantación del Marco de Normas de Contabilidad para las EFS: información financiera sobre los Ministerios y sobre la Administración pública en su conjunto” (Guía de Implantación del Marco). La Guía de Implantación del Marco proporciona a las EFS orientaciones prácticas sobre cómo implantar el Marco de Normas de Contabilidad. La Guía expone cómo implantar los cinco objetivos de información incluidos en el Marco. Empleando los conceptos del Marco, la Guía de Implantación del Marco contiene secciones en las que se analizan y exponen ejemplos ilustrativos de información sobre ministerios y la Administración pública en su conjunto. Estos ejemplos tienen las secciones siguientes: Perspectiva general, Puntos más destacados, Estados financieros y Cumplimiento y Rendimiento.

9. La presente Guía de Implantación de la EAD se apoya en las publicaciones previas de la CNC, las complementa, y sustituye mediante la información que aparece en esta Guía la información contenida en las secciones sobre Puntos más destacados y Perspectiva general que figuran en la Guía de Implantación del Marco. .

10. En esta Guía de Implantación de la EAD existen dos secciones:

    (1) Propósito de la EAD – Expone con carácter general los objetivos básicos de la EAD y cómo se relacionan con los estados financieros, informes de rendimiento e informes de gobierno.

    (2) Objetivos de la EAD – Expone un análisis detallado de los objetivos de la EAD y sugiere el tipo de información que cumple dichos objetivos, junto con ejemplos ilustrativos.

11. Esta Guía incluye también un Apéndice en el que se enumeran fuentes de información adicionales y ejemplos de informes sobre la Administración pública en los que aparecen secciones de EAD.

12. Esta Guía ha sido elaborada como herramienta de auditoría que ayude a las EFS en la revisión y comentario de la EAD preparada por directivos de la Administración. En el caso de que no se hayan preparado ni publicado las EAD, se alienta a las EFS para que ayuden a sus Administraciones a hacerlo. En casos infrecuentes, si los directivos de la Administración no han preparado una EAD, las EFS pueden preparar un análisis financiero y/o del rendimiento. Sin embargo, debe indicarse con claridad que no ha sido preparado por la dirección y su título no debe incluir el término “dirección”. Esta Guía sirve de base para la creación de dicho documento.

13. La preparación de una EAD, y su posible inclusión en un Informe de Rendición de Cuentas más amplio, exige que las EFS y la Administración pública tomen en consideración las funciones de auditoría adecuadas para estos componentes. Como mínimo, el auditor deberá leer la EAD en su totalidad para determinar si la información expuesta coincide con la información verificada que se incluye en el Informe de Rendición de Cuentas. El Apéndice II de la presente Guía proporciona un modelo de índice de un Informe de Rendición de Cuentas.

14. La CNC reconoce que en el ámbito de la INTOSAI varían la naturaleza y el alcance del Informe de Rendición de Cuentas. Por consiguiente, la información ilustrativa sobre la EAD que se expone en esta Guía deberá considerarse como mero ejemplo, y no como una norma. Los encargados de preparar las EAD disponen de la flexibilidad necesaria para estructurarlas de la manera más adecuada para reflejar las prácticas administrativas y satisfacer sus necesidades. Con independencia del formato específico de informe que se elija, la Comisión cree firmemente que los ciudadanos y los legisladores de todos los países poseen expectativas cada vez mayores con respecto a la obligación de sus Administraciones públicas de rendir cuentas de una forma abierta y transparente. Una EAD de calidad constituye un componente clave de estos informes de rendición de cuentas.

SECCIÓN 1

PROPÓSITO DE LA EXPOSICIÓN Y EL ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN

PROPÓSITO DE LA EXPOSICIÓN Y EL ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN

15. Los objetivos de información identifican las metas y los propósitos de los informes de rendición de cuentas, y la naturaleza de la información que deben transmitir dichos informes. Los objetivos básicos de la información financiera y del rendimiento se describen en el Marco de Normas de Contabilidad. Estos mismos objetivos son aplicables a la EAD, y se incluyen en la exposición que aparece en la Sección siguiente de esta Guía. El objetivo global de información consiste, en la medida de lo posible, en proporcionar a los usuarios la información que necesiten. Cada vez más estos usuarios son organismos de financiación y calificación nacionales e internacionales que exigen una información de rendición de cuentas de alto nivel. La EAD ayuda a satisfacer esta expectativa.

16. El Marco expone los tipos de información, por ejemplo estados financieros e información del rendimiento, que sirven para satisfacer estas necesidades de los usuarios.

17. Los estados financieros deben proporcionar información sobre la situación financiera, los resultados de explotación y los flujos de caja de la entidad cuentadante (ministerio o Administración pública en su conjunto). La situación financiera global describe lo que en determinado momento posee una Administración (sus activos) y lo que debe (su pasivo). Los resultados de explotación informan en qué medida la situación financiera de una Administración pública ha mejorado o se ha deteriorado entre uno y otro período, e incluyen información sobre rentas (o ingresos) y gastos/costes (o desembolsos). Por lo general, los estados financieros incluyen también información sobre futuros compromisos y obligaciones.

18. Los informes del rendimiento proporcionan información sobre el grado en que los programas y actividades logran los objetivos propuestos (eficacia) y el coste correspondiente (economía y eficiencia) a la consecución de tales metas.

19. En muchos casos los informes financieros y del rendimiento explican lo que ha ocurrido, pero no necesariamente por qué ha ocurrido, o si es negativo o no. En tales circunstancias los informes financieros y del rendimiento pueden requerir la perspectiva propia de la dirección con objeto de ayudar a los usuarios a entender las respuestas a estas importantes preguntas. Una EAD plenamente desarrollada tiene que proporcionar tal perspectiva.

20. Además de los resultados de la información financiera y del rendimiento, es útil incluir en la EAD otros dos tipos de información: la información de gobierno y la información de prospectiva.

21. La información de gobierno es la que hace referencia a los sistemas de gestión e información, los controles internos y el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones por parte de una entidad. A menudo la información sobre el cumplimiento, que incluye el cumplimiento presupuestario, se facilita en relación con las excepciones. Este tipo de información resulta útil para establecer cuáles son los temas o preocupaciones existentes en las operaciones cotidianas de la entidad, y puede incluir un análisis de los planes o actividades de la dirección que se están poniendo en práctica para solucionar los problemas descubiertos.

22. La información de prospectiva que se presente puede incluir el análisis de las posibles consecuencias futuras de los riesgos, incertidumbres o tendencias que se hayan identificado en la actualidad, o de otros sucesos o condiciones importantes que puedan ejercer un influjo significativo sobre la entidad. Esto podría incluir, por ejemplo, información sobre compromisos futuros, entre ellos las obligaciones relacionadas con la seguridad social, del modo necesario para ayudar al lector a evaluar el futuro entorno financiero. Este tipo de información es especialmente importante durante las épocas de cambios demográficos, económicos o políticos significativos.

23. En resumen, la EAD es un suplemento a los informes financieros y del rendimiento tradicionales. Constituye un importante instrumento para que los directivos de alto nivel de la Administración pública se comuniquen entre sí sus perspectivas sobre la misión y las metas de la entidad de la Administración, las principales iniciativas de ésta y los resultados logrados durante el año. Le concede al lector la oportunidad de contemplar el organismo con la mirada propia de la dirección, mediante un análisis de la actividad de dicho organismo. Es una manera de comunicar información financiera, del rendimiento y de gobierno acerca de la entidad pública y de sus actividades a las personas que necesitan tal información. En resumen, proporciona una descripción de la organización, de lo que hace, de la forma en que cumple las metas que se ha fijado, y del coste de sus actividades.

24. Por consiguiente, una EAD eficaz deberá contener de manera general distintas secciones en las que se incluya información sobre los siguientes aspectos del organismo:
    - Misión y estructura organizativa
    - Resultados financieros
    - Resultados del rendimiento
    - Gobierno
    - Información de prospectiva

25. En la siguiente Sección 2 se incluyen explicaciones y ejemplos relacionados con estos cinco componentes. Sin embargo, en función de las circunstancias, quizás resulte conveniente incluir en la EAD nuevos y/o diferentes elementos informativos. En definitiva, cada entidad de la Administración pública deberá incluir información y organizar su EAD en la forma más útil para lograr sus objetivos informativos.

SECCIÓN 2

OBJETIVOS DE LA EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN (CON EJEMPLOS ILUSTRATIVOS)

OBJETIVOS DE LA EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN

Introducción

26. Esta parte de la Guía de Implantación describe e ilustra cada uno de los cinco tipos de información de la EAD que se han mencionado antes. El propósito de esta información consiste en satisfacer los objetivos de los informes financieros de la Administración pública que forman parte del Marco de Normas de Contabilidad de la Comisión. El primero de estos objetivos, de alcance general, es “proporcionar a los usuarios la información que necesitan”. Hay otros cuatro objetivos específicos que amplían el primer objetivo. En la siguiente matriz pueden apreciarse las interrelaciones entre los cinco tipos de información de la EAD y los objetivos del Marco de Normas de Contabilidad:

Objetivo 1 **Proporcionar a los usuarios la información que necesitan para:**	**Información sobre la misión y la estructura organizativa**	**Información financiera**	**Información sobre el rendimiento**	**Información de gobierno**	**Información de prospectiva**
Objetivo 2 Comprender el tamaño de la entidad de la Administración, la naturaleza y el ámbito de sus actividades, y su situación financiera.	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**
Objetivo 3 Comprender y prever la forma en que la entidad de la Administración financia sus actividades.		**X**			**X**
Objetivo 4 Comprender y prever las consecuencias de las actividades de la entidad de la Administración.		**X**	**X**		**X**
Objetivo 5 Determinar si la entidad de la Administración ha hecho lo que dijo que haría, y los costes de sus actividades.	**X**	**X**	**X**	**X**	

Información sobre la misión y la estructura organizativa

27. Con objeto de proporcionar información general sobre la entidad de la Administración pública, la EAD contiene una breve descripción de los siguientes aspectos de la entidad:
    - misión
    - programas, funciones y actividades principales
    - estructura organizativa
    - entorno operativo

Misión

28. Dentro de la Administración nacional, la exposición de la misión pública puede consistir en una declaración acerca de las responsabilidades jurisdiccionales de la Administración, o de lo que ésta espera lograr. Por su propia naturaleza, las declaraciones sobre la misión de la Administración nacional pueden ser muy amplias. Por ejemplo, algunas Administraciones nacionales poseen competencias definidas con exactitud por la Constitución del país, mientras que todas las demás competencias corresponden a unidades de nivel más reducido de la Administración, por ejemplo provincias o estados. Otros Administraciones nacionales tienen todas las competencias políticas, y las demás entidades de la Administración reciben sus competencias de la Administración central. En la EAD pueden analizarse estas diferencias.

29. A niveles administrativos inferiores al central, y para las unidades integrantes de la Administración central del país, la declaración referente a la misión puede ser más específica, porque a menudo estas unidades administrativas están organizadas y estructuradas con un propósito específico o con metas y objetivos específicos. Por ejemplo, ésta es la declaración sobre la misión de la Administración de Pequeñas Empresas de los Estados Unidos (*United States Small Business Administration*, SBA):

Administración de Pequeñas Empresas de los Estados Unidos Misión La SBA ayuda a mantener y fortalecer la economía nacional mediante el asesoramiento, asistencia y protección de los intereses de las pequeñas empresas, y ayuda a las empresas y las familias a recuperarse de catástrofes. La SBA ayuda a crear oportunidades para el éxito de las pequeñas empresas a través de sus programas de crédito y asistencia empresarial. El factor crítico de éxito para la SBA es que el sector de la pequeña empresa sea más dinámico y saludable. La responsabilidad de lograr este resultado no es únicamente de la SBA, sino que la comparten muchos programas que a menudo corresponden a diversos niveles de la Administración, y las propias pequeñas empresas clientes de la Agencia. El grado de éxito de la SBA está directamente relacionado con el de las pequeñas empresas que se inician, amplían y mantienen gracias a la utilización de productos y servicios de la Agencia.

Programas, funciones y actividades principales

30. Un resumen de alto nivel de los programas, funciones y actividades de la Administración pública proporciona información al lector acerca de lo que hace la unidad administrativa. En algunos casos las políticas, estrategias o prioridades de la entidad de la Administración pueden afectar significativamente los programas de ésta. Cuando ocurra tal cosa, convendrá indicar qué programas se ven afectados y de qué modo. Por ejemplo, al afrontar el aumento de los costes de la seguridad social puede convertirse en prioridad nacional el reducir las prestaciones de los programas, en lugar de elevar los impuestos o las aportaciones a la Seguridad Social, o bien una combinación de ambas estrategias.

31. La EAD de la Administración de la Seguridad Social (ASS) de los EE.UU. describe de la manera siguiente los programas de la seguridad social:

> Administración de la Seguridad Social (ASS, EE.UU.)
> Programas de la Seguridad Social
>
> La Ley de la Seguridad Social de 1934 instauró un programa de protección a los ciudadanos estadounidenses de edad avanzada contra la pérdida de renta causada por la jubilación. Las enmiendas de 1939 añadieron la protección a los familiares supérstites de jubilados fallecidos, y crearon el Programa de Seguros de Vejez y Supérstites. En 1956 la seguridad social se amplió de nuevo, con objeto de incluir el Programa de Seguro de Incapacidad, y en 1972 se creó el Programa de Renta de Seguridad Complementaria. Las responsabilidades de la ASS se centraron en 1998 en la administración de estos tres programas de bienestar social que abonan prestaciones en efectivo a unos 50 millones de beneficiarios todos los meses.
> El Programa de Seguros de Vejez y Supérstites y el Programa de Seguro de Incapacidad, denominados generalmente Seguridad Social, proporcionan un amplio paquete de protección contra la pérdida de ingresos causada por la jubilación, la incapacidad y el fallecimiento. Las prestaciones mensuales en efectivo se financian mediante impuestos pagados por los trabajadores en nómina y por los empresarios, y por los trabajadores autónomos.

32. Esta descripción muestra los tipos de servicios que proporciona la ASS y pone de manifiesto la manera en que estos servicios se han ido incrementando a lo largo del tiempo.

33. La EAD de la Administración de Veteranos (VA) de los EE.UU. resume así sus programas principales:

Programas del Departamento de Asuntos relacionados con los Veteranos (EE.UU.)

- Atención Médica: proporciona atención primaria, atención especializada y servicios afines médicos y de apoyo social a través de sus 172 hospitales, 131 residencias, 439 clínicas y otros servicios de apoyo.
- Enseñanza Médica: ayuda a garantizar una oferta adecuada de proveedores de atención clínica a los veteranos.
- Investigación Médica: contribuye a aumentar los conocimientos de la nación acerca de la enfermedad y la incapacidad.
- Educación: proporciona asistencia educativa a hombres y mujeres de las fuerzas armadas para adaptarse a la vida civil después de abandonar el servicio.
- Seguro: proporciona prestaciones y servicios de seguros de vida a los veteranos y sus beneficiarios.
- Servicios Funerarios: se encarga de honrar el servicio militar prestado por los veteranos mediante tumbas y monumentos.

34. Para ayudar a comprender la dimensión relativa de los programas, la EAD de la VA también ha expuesto datos comparativos del número de veteranos y beneficiarios a los que presta servicio:

Departamento de Asuntos relacionados con los Veteranos (EE.UU.)
Programas Médicos, Prestaciones y Gastos Administrativos correspondientes a los ejercicios fiscales 1997 y 1998

Prestaciones o servicios	Veteranos y dependientes atendidos	
	Ejercicio 1997	Ejercicio 1998
Atención médica	3.431.400	3.142.000
Enseñanza e investigación médicas	2.269.700	2.256.700
Educación	299.400	294.800
Seguros	2.408.700	2.300.100
Servicios funerarios	76.700	73.000

Estructura organizativa

35. En muchos casos resulta útil describir la estructura organizativa de la entidad. Esto ofrecerá al usuario el contexto del resto de la información expuesta, incluida la forma en que está organizada para llevar a cabo su misión a través de programas, funciones y actividades. La estructura organizativa puede describirse mediante un gráfico, un texto narrativo o de otra forma.

36. La Administración de la Seguridad Social (ASS) describe del siguiente modo su estructura organizativa, de acuerdo con la forma en que satisface sus necesidades de prestación de servicios al público:

> Administración de la Seguridad Social (ASS, EE.UU.)
>
> Estructura organizativa
>
> La estructura organizativa de la ASS ha sido diseñada con el propósito de prestar al público un servicio responsable y minucioso, de clase internacional. La organización de la ASS abarca la gestión centralizada de los programas nacionales de la Seguridad Social, y una red nacional descentralizada compuesta por 10 Oficinas Regionales que supervisan 6 Centros de Servicio de Programa, 1.348 Oficinas locales, 1 Centro Operativo de Datos, 36 Centros de Teleservicio y 132 Oficinas de Tramitación de Asuntos.
>
> Las Oficinas locales se encuentran en poblaciones y en comunidades rurales de todo el país, y constituyen el principal punto de contacto físico con los beneficiarios y el público en general.

Entorno operativo

37. Una descripción del entorno operativo de la entidad de la Administración proporciona importante información que ayudará al lector a comprender mejor sus resultados financieros y de rendimiento. El entorno operativo incluye factores o condiciones importantes que afectan a la entidad. Algunos países manifiestan una notable vulnerabilidad ante las variables externas, incluidas las condiciones económicas mundiales o el precio de determinadas materias primas. En esos casos convendría poner de relieve dichas variables.

38. El ejemplo siguiente, que ha sido modificado para exponerlo en esta Guía, procede de la EAD de la Memoria Anual 1998-1999 de la *Farm Credit Corporation* (FCC) de Canadá, entidad pública que concede créditos al sector agrícola de la economía, y describe del modo siguiente su entorno operativo:

> *Farm Credit Corporation* (Canadá)
> El mercado global afecta a la agricultura canadiense
>
> El sector agrícola de Canadá está transformándose con rapidez para competir eficazmente en un mercado cada vez más global. Esta transformación afecta a todo el ámbito agrícola: desde los factores de producción y la producción primaria hasta el valor añadido y los consumidores. Los agricultores, los proveedores de factores de producción, los representantes de equipamientos, los procesadores y los fabricantes están trabajando unidos para crear nuevos mercados y ampliar los ya existentes.
>
> Se prevé que en los próximos años habrá un crecimiento enorme en el sector agrícola y agroalimentario. El sector ha establecido el objetivo de aumentar las exportaciones agroalimentarias hasta alcanzar el cuatro por ciento del total del comercio mundial en el año 2005, duplicando en la práctica nuestras exportaciones actuales de 22 millardos de $ con objeto de llegar a aproximadamente 40 millardos de $.
>
> Los productores y las empresas agrícolas canadienses son la fuerza impulsora que permitirá alcanzar estas metas. Su capacidad para prever las necesidades, producir artículos de alta calidad y adoptar las tecnologías y procesos más avanzados determinarán la participación del Canadá en la agricultura global y el mercado agroalimentario del próximo milenio. El empuje para ser competitivos requiere capital. Los productores están realizando las inversiones de capital necesarias para aumentar la productividad y los beneficios. En su condición de principal proveedor de créditos agrícolas a plazo, la FCC está trabajando junto con los productores y los operadores agroalimentarios para que éstos hagan las inversiones necesarias con objeto de lograr una financiación a la medida de las necesidades específicas del sector.

39. A continuación, la EAD de la FCC analiza su entorno operativo desde el punto de vista de:
    - las consecuencias de los cambios demográficos sobre los mercados y la propiedad de las explotaciones agrícolas
    - las presiones para la diversificación de los productos
    - el desplazamiento del sector hacia productos con valor añadido
    - los cambios en las opciones financieras de los productores
    - las ventajas de las asociaciones y alianzas entre productores.

Información financiera

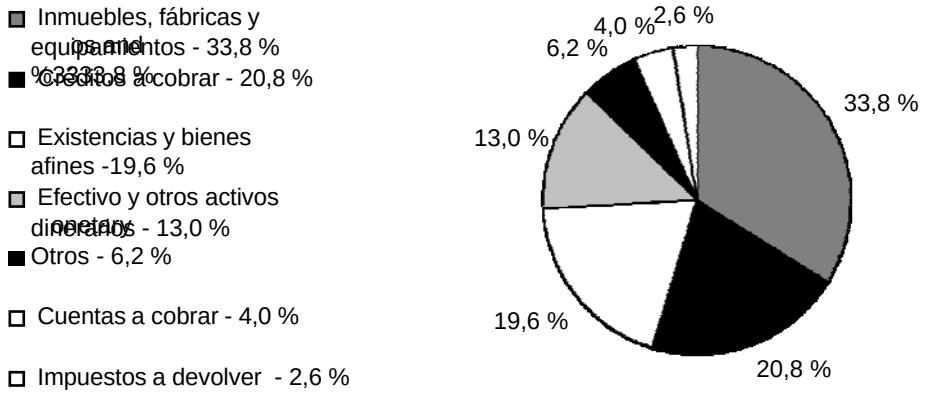
40. La EAD de un organismo público tiene que resumir la información financiera más importante para dicha entidad. Esto implica incorporar un resumen de la información más amplia que aparece en los estados financieros de la entidad, y en su caso, la información financiera acerca de la entidad que figura en otros informes. Los cuatro tipos siguientes de información son útiles para ayudar a los usuarios de la EAD a comprender los aspectos financieros claves de la entidad:
    - aspectos financieros más destacados
    - situación financiera
    - fuentes de financiación: impuestos y otros ingresos
    - financiación mediante emisión de deuda, y gestión de la deuda.

Aspectos financieros más destacados

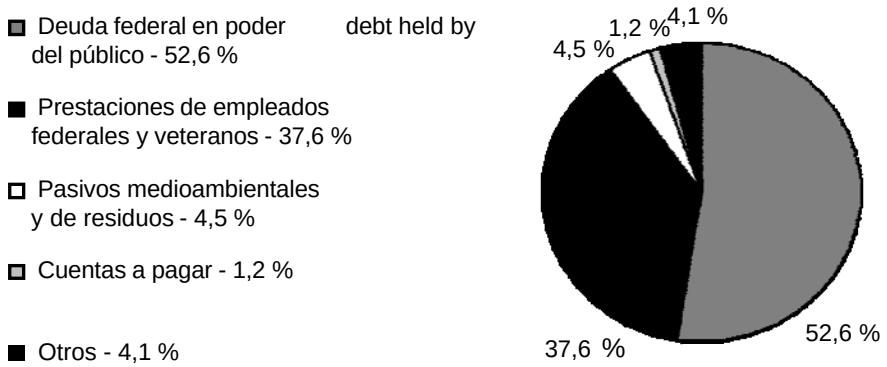
41. La información sobre los aspectos financieros más destacados resume la situación financiera de la entidad pública y los resultados de explotación. La situación financiera global incluye lo que en determinado momento posee la entidad (sus activos) y lo que adeuda (su pasivo). Los resultados de explotación informan en qué medida la situación financiera de la entidad ha mejorado o se ha deteriorado de uno a otro período, e incluyen información sobre rentas (o ingresos) y gastos/costes (o desembolsos).

42. Los siguientes gráficos procedentes del Informe Financiero de 1999 de los Estados Unidos muestran con claridad la importancia relativa de las grandes categorías de activos, pasivos, ingresos y coste neto[1]

Grandes categorías de activos

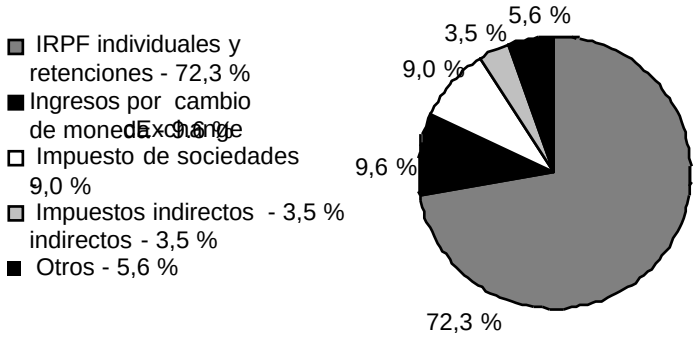


Grandes categorías de pasivos

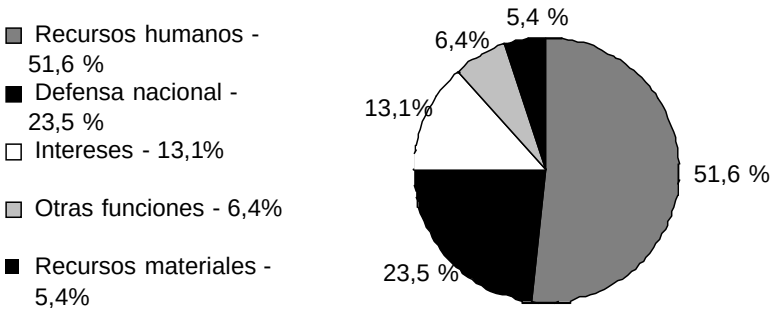


[1] Debe señalarse que los importes que aparecen en esta presentación se encuentran afectados de modo significativo por los principios contables de los EE.UU, que no asignan valor a determinados activos de defensa nacional y administración, aunque sean muy elevados.

Componentes de ingresos por principales fuentes



Coste neto por principales funciones



43. La sección de aspectos financieros más destacados de la EAD puede ayudar al lector a comprender los resultados financieros y la situación financiera de la entidad proporcionando (1) información general, por ejemplo el presupuesto total de la entidad, (2) información más específica, por ejemplo un resumen de los activos, pasivos, ingresos y gastos, y (3) diversos ratios financieros, por ejemplo el porcentaje del producto interior bruto (PIB) representado por los ingresos o los costes. A menudo la información se hace constar en formato de tabla o de gráfico, y es de la máxima utilidad cuando va acompañada de un análisis de los cambios que se producen entre uno y otro año, y/o de una comparación con los importes presupuestados.

44. El informe financiero de la Administración pública de Nueva Zelandia incluye secciones de exposición y análisis del Rendimiento Financiero, la Situación Financiera, las Comparaciones con el Ejercicio Anterior, y una tabla quinquenal de información histórica. Por ejemplo, la sección de Información Financiera -que fue modificada para exponerla en esta Guía- es la siguiente:

Informe financiero 1999 del Gobierno de Nueva Zelandia

Resultados financieros

Esta sección compara el resultado financiero real del ejercicio 1998/99 con la previsión presupuestaria de 1999.

El saldo de explotación correspondiente al ejercicio finalizado el 30 de junio de 1999 estaba constituido de este modo:

Saldo de explotación	Real $ m	Previsión $ m	Variación $ m
Ingresos	36.357	36.462	(105)
Gastos	35.825	35.256	(569)
Superávit SOE y entidades de la Corona	1.245	958	287
Saldo de explotación	1.777	2.164	(387)

El superávit de explotación fue de $ 387 millones menos que la previsión real estimada para 1998/99. Las principales variaciones fueron las siguientes:

- Importante aumento en la valoración del pasivo de pensiones del GSF sin dotación financiera ($ 646 millones) que en parte tiene su origen en un cambio de la metodología del tipo de descuento, y
- Reducción de $ 200 millones en los ingresos fiscales en comparación con la previsión, debido básicamente a:
  - Fiscalidad sobre nuevas empresas inferior a la prevista ($ 194 millones), debido principalmente a un incremento superior al previsto en el pago del impuesto de sociedades en la primera parte del ejercicio 1998/99, lo cual provocó una corrección a la baja en el trimestre de junio, y
  - Reducción en las tasas de timbre ($ 134 millones), debido en parte a devoluciones más elevadas de los previsto como consecuencia de la abolición de las tasas de transmisiones y arrendamiento.

Estos factores se vieron compensados en parte por:

- El beneficio en la venta de acciones de Clear Communications y Sky Network TV propiedad de TVNZ ($ 140 millones) y la venta de la central hidroeléctrica de Cobb ($ 80 millones) por parte de Meridan Energy Limited, que contribuyeron a los superávits netos más elevados de los SOE y las entidades de la Corona ($ 287 millones); y
- El reconocimiento de las reservas del Trust Público ($ 86 millones) por parte de la Corona por primera vez.

Por criterios políticos no se efectuaron previsiones con respecto a estas partidas.

45. Véanse a continuación los aspectos financieros más destacados y un texto de análisis que se incluye en el Informe Financiero 1999 de la Administración pública de Nueva Zelandia, que también se han modificado para esta presentación:

Informe financiero 1999 del Gobierno de Nueva Zelandia

Visión general

Los estados financieros de la Corona ponen de manifiesto:

- Un superávit de $ 1.800 millones, a pesar de una fase de crecimiento económico más lento, debido a diversas partidas positivas extraordinarias;
- Una disminución significativa en el activo neto, que refleja el reconocimiento de un pasivo de $ 3,1 millardos correspondientes a futuros costes actuariales de las pensiones;
- Una caída en la deuda neta, debido a los ingresos por la venta de Contract Energy Limited y otros activos.

	30 de junio de 1999 Real		30 de junio de 1999 Previsión		30 de junio de 1998 Real	
Resumen financiero	Real $ m	Ratio PIB %	Previsión $ m	Ratio PIB %	Real $ m	Ratio PIB %
Superávit saldo operativo	1.777	1,.8%	2.164	2,2%	2.534	2,6%
Activo neto	6.022	6,1%	5.456	5,5%	9.921	10,1%
Deuda neta de la Corona	21.701	22,0%	22.369	22,5%	24.069	24,6%

El superávit del saldo operativo de 1998/99 contenía diversas partidas extraordinarias, tanto positivas como negativas. Una vez ajustadas estas partidas extraordinarias, el superávit de explotación será de unos $ 150 millones.

Las partidas positivas que elevaron el superávit consistían esencialmente en ventas de activos: Contact Energy Limited, las empresas de los aeropuertos de Auckland y Wellington, y centrales hidroeléctricas más pequeñas.

Estos beneficios se vieron moderados en cierta medida por las reducciones fiscales a partir del 1 de julio de 1998 y el menor crecimiento económico, que tuvo como consecuencia unos ingresos fiscales más bajos. Los gastos crecieron en un 4,7% con incrementos en sanidad (9,5 %) y enseñanza (3,2 %), compensados en parte por una reducción en costes financieros. Un aumento en la valoración del pasivo correspondiente a pensiones en el Fondo de Jubilaciones de la Administración (GSF) también contribuyó al aumento de los gastos.

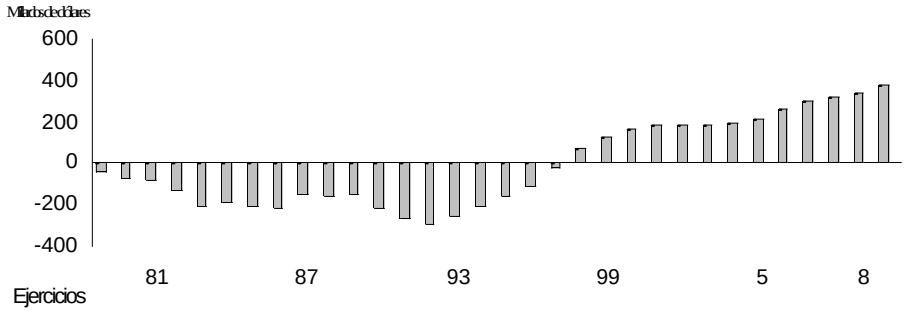
46. Los aspectos financieros más destacados también pueden incluir un examen del déficit o del superávit presupuestario correspondiente al ejercicio. La exposición y el análisis siguiente, tal como han sido modificados para esta exposición, fueron incluidos en el Informe Financiero 1999 de los Estados Unidos[2], y hacen constar dicho examen:

Informe financiero 1999 de los EE.UU.
Mejora continuada en el rendimiento fiscal

Hace siete años estalló el déficit presupuestario federal. Superó a la capacidad del Gobierno para implantar políticas e impuso una carga insidiosa sobre nuestra economía. En 1992 el déficit de $ 290 millardos fue el mayor en la historia de los EE.UU. y se efectuaron proyecciones que indicaban que continuaría la espiral ascendente sin ninguna limitación. La economía se veía afectada, los tipos de interés eran elevados y se frenó la creación de empleo. El capital que debía utilizarse para inversiones productivas con objeto de crear nuevos puestos de trabajo se dedicaba a financiar los empréstitos contraídos por el Gobierno, provocados por el enorme déficit.

En 1993 se aprobó la Ley de Conciliación Presupuestaria General. La reducción del déficit propuesta consistía en reducir en 5 años el déficit a la mitad de su porcentaje sobre la economía. Dicho objetivo se cumplió en sólo tres años. La Ley de Presupuesto Equilibrado de 1997 propuso eliminar el déficit federal en el ejercicio fiscal 2002. De hecho, alcanzó ese objetivo 4 años antes de lo programado, permitiendo el primer superávit presupuestario ($ 69 millardos) en 1998.

Superávits y déficits presupuestarios federales unificados



Ahora podemos mirar hacia atrás con satisfacción nuestros avances, y seguir adelante con confianza cuando contemplamos el éxito de nuestra disciplina fiscal y la oportunidad de edificar sobre esta base. Hoy tenemos tipos de interés más bajos, un nivel más elevado de inversión y una prosperidad sin precedentes. Nuestra economía ha creado más de 20 millones de nuevos puestos de trabajo. La tasa de paro es la más baja de los últimos 30 años; los pensionistas de la asistencia social han bajado en más del 50 % desde 1993; la inflación básica es la más reducida de los últimos 35 años, y hay más estadounidenses propietarios de sus viviendas que en ningún otro momento de nuestra historia. El notable crecimiento económico y la aprobación de programas de reducción del déficit han permitido que el presupuesto inicie el camino hacia el superávit.

[2], Es preciso advertir que los cálculos correspondientes al superávit presupuestario unificado de los EE.UU. incluye la seguridad social e ingresos similares.

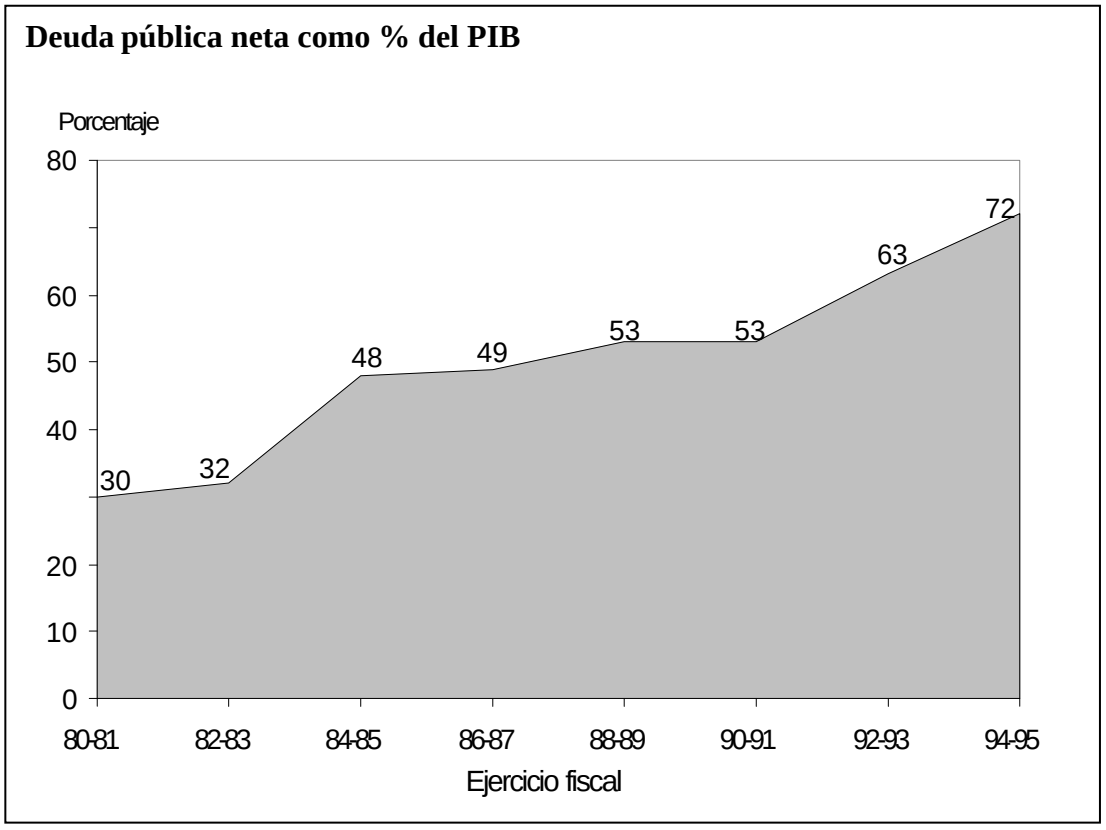
Situación financiera

47. Al describir en la EAD la situación financiera de la entidad de la Administración conviene exponer la forma en que se ve influida por situaciones e instituciones sometidos o no al control de la entidad pública. En algunos casos convendrá ajustar los datos financieros al influjo de la inflación con objeto de suministrar información y comparaciones significativas.

48. Para informar sobre la Administración en su conjunto la EAD puede analizar la situación financiera de la Administración desde el punto de vista de diversos indicadores, por ejemplo la sostenibilidad, la flexibilidad y la vulnerabilidad. Estos indicadores se exponen y definen en un informe de investigación elaborado por el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de Canadá titulado *Indicators of Government Financial Condition*[3]. Dada su naturaleza, este tipo de indicadores son aplicables a las Administraciones nacionales más que a sus subdivisiones. Sin embargo, en caso necesario los ministerios de la Administración pública pueden considerar que estos conceptos son adecuados para la exposición, de un modo especial -por ejemplo- cuando existen ingresos o deudas de carácter específico.

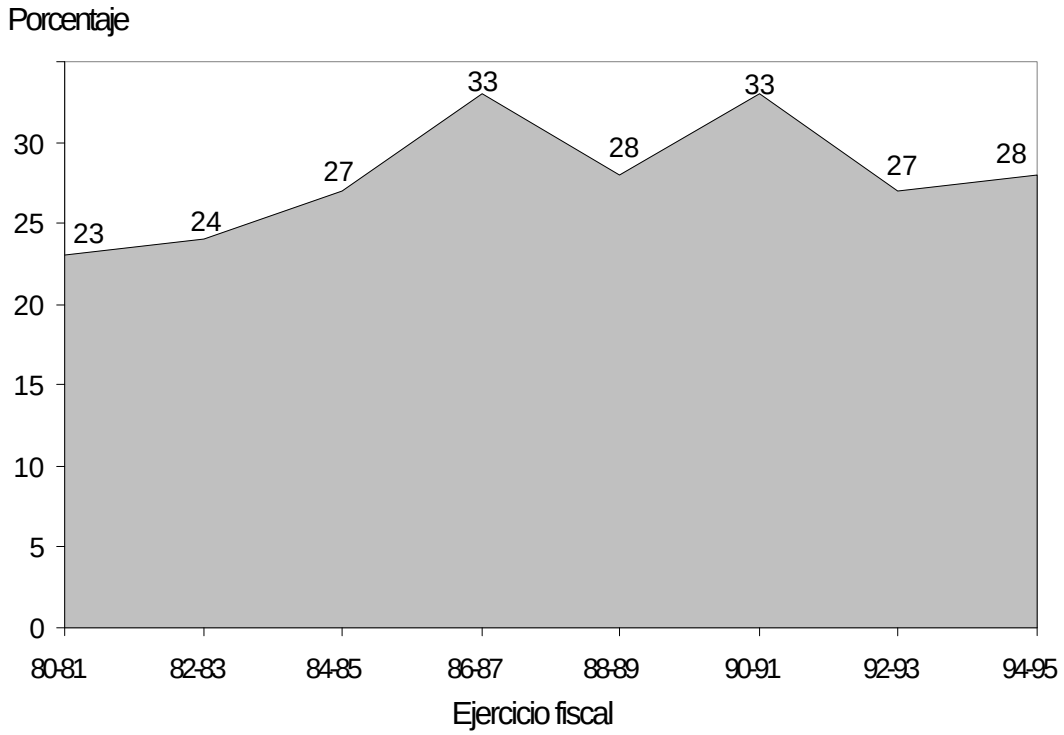
[3] *Research Report of the Canadian Institute of Chartered Accountants*, Canadá, 1997.

49. El informe define la *sostenibilidad* como el grado en el que una Administración pública puede mantener los programas actuales y cumplir los requisitos actuales de los acreedores sin incrementar las cargas sobre la economía. El indicador primario de la sostenibilidad de una Administración es el ratio entre su deuda neta (pasivo menos activos financieros) y su producto interior bruto (PIB). El siguiente ejemplo modificado procedente del informe de investigación canadiense ilustra los cambios en el ratio Deuda/PIB en el caso de la Administración pública canadiense:



50. El informe de investigación canadiense define la *flexibilidad* como el grado en que una Administración pública puede incrementar sus recursos financieros para responder a los compromisos crecientes mediante un aumento de sus ingresos o un incremento de su carga deudora. Una manera de enfocar la flexibilidad de una Administración consiste en expresar las cargas de la deuda como porcentaje de los ingresos totales a lo largo de determinado período de años. El ejemplo siguiente, procedente del informe de investigación canadiense, expone las cargas de la deuda pública como porcentaje de los ingresos totales a lo largo de determinado período de tiempo en el caso de la Administración pública de Canadá.

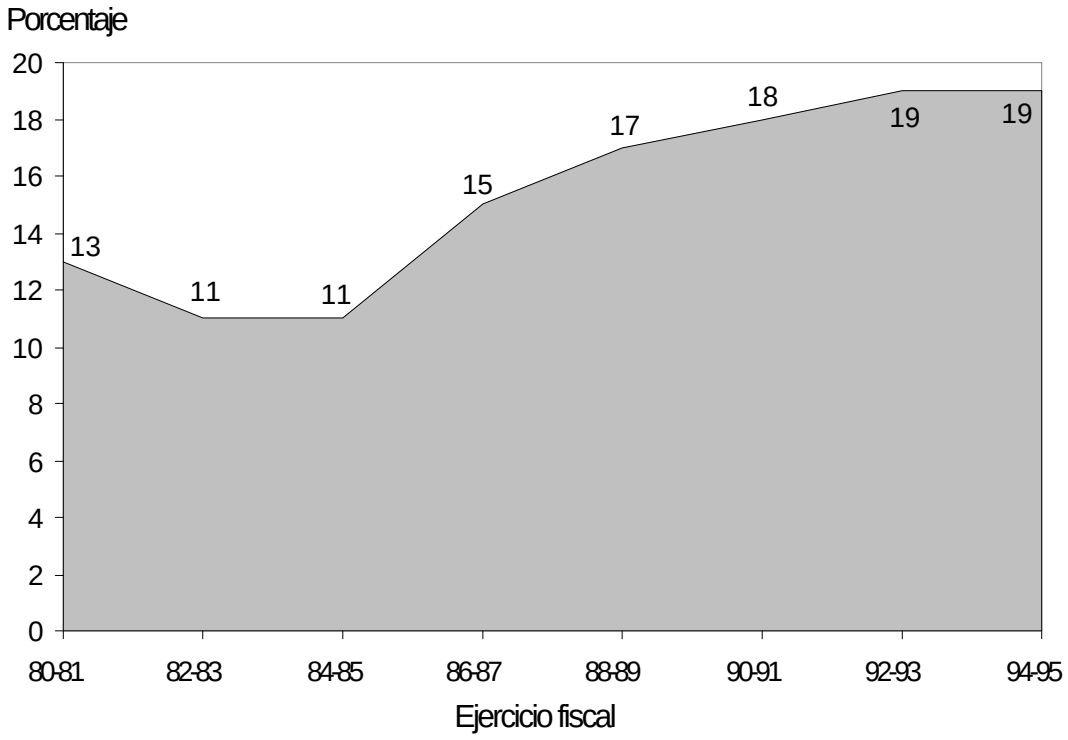
Cargas de la deuda pública como porcentaje de los ingresos totales – Intereses de la deuda



51. El informe de investigación canadiense define la *vulnerabilidad* como el grado en que una Administración se transforma en dependiente de fuentes de financiación que se encuentran fuera de su control o su influencia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y por lo tanto, se convierte en vulnerable. Una manera de retratar este tipo de vulnerabilidad consiste en comparar a lo largo de varios años el porcentaje que representa la deuda externa de la Administración sobre la deuda total de ésta.

52. El siguiente ejemplo de deuda exterior como porcentaje de la deuda pública procede del informe de investigación canadiense. El diagrama muestra que los titulares extranjeros de deuda pública canadiense han aumentado de manera significativa. Esto aumenta la vulnerabilidad ante las presiones económicas exteriores.

Porcentaje de la deuda pública en poder de extranjeros



53. Además, la composición de la deuda (a corto, medio o largo plazo) así como la capacidad de modificar sus términos afectan la vulnerabilidad de la entidad de la Administración ante factores exteriores como por ejemplo los cambios en los tipos de interés nacionales o internacionales.

54. Otros indicadores de la situación financiera podría incluir una comparación entre los activos corrientes y las obligaciones corrientes (un indicador de liquidez) y entre los ingresos netos y los requisitos del servicio de la deuda.

Fuentes de financiación: impuestos y otros ingresos

55. La EAD también puede incluir información sobre la forma en que la entidad de la Administración ha financiado y prevé financiar sus actividades. La financiación de la Administración incluye las fuentes externas de financiación de la entidad, por ejemplo los impuestos y demás ingresos, la financiación de la deuda y la venta de activos de la Administración. Los datos de financiación que aparezcan en la EAD no se limitarán a repetir los datos de los estados financieros, sino que tendrán que incluir asimismo un análisis y exposición de los cambios en las fuentes de financiación de un año para otro, y otras informaciones que permitan comprender las actividades de financiación. El Informe Financiero 1998 del Ministerio del Interior de los EE.UU. describe de este modo su financiación:

Ministerio del Interior de los EE.UU.
Informe financiero 1998
Ingresos

De manera general, está previsto que las misiones de Interior se financien con cargo a los fondos generales de la Administración, procedentes de los ingresos fiscales y de otras fuentes. Sin embargo, un número creciente de actividades del Ministerio están siendo financiadas por otros ingresos y cobros.

Los ingresos de la Administración federal se clasifican como Ingresos por Intercambio o Ingresos sin Intercambio. Los Ingresos por Intercambio son aquellos en los que reciben un valor ambas partes de la transacción (p. ej. la Administración vende mapas al público, y recibe el pago correspondiente).

Los ingresos de Interior procedentes del público tienen su origen en la venta de energía hidroeléctrica, el precio de las entradas a parques y refugios naturales, las ventas de mapas y otros productos y servicios directamente relacionados con las responsabilidades operativas del Ministerio. (Véase el gráfico siguiente.) Se percibieron del público aproximadamente $ 853 millones de ingresos, importe que el Ministerio retuvo después de que el Congreso de los EE.UU. lo asignase a otras misiones de Interior, o que se ingresó en el Fondo General del Tesoro. Esto representa una disminución del 25 % con respecto al ejercicio anterior. Estos ingresos compensan las inversiones de los contribuyentes en el Ministerio. Además, Interior ingresó $ 721 millones procedentes de otros organismos federales, la mayoría de los cuales son consecuencia de acuerdos de intercambio de servicios o de servicios reembolsables a otros organismos. Estos esfuerzos ayudan a reducir el coste total de las actividades de la Administración compartiendo los conocimientos técnicos entre los distintos organismos.

Ingresos por Intercambio

Millardos de dólares	1998	1997	% de cambio
Ingresos por venta de bienes y servicios al público	$ 0,85	$ 1,13	-24,8
Ingresos por venta de bienes y servicios a organismos federales	$ 0,72	$ 0,67	7,5%
Otros ingresos	$ 0,32	$ 0,55	-41,8%

Además, durante 1998 el Ministerio percibió más de $5,9 millardos de ingresos procedentes de arrendamientos, ventas y royalties de petróleo, gas y minerales que se originan fuera de la plataforma continental y de las costas, lo cual convierte a Interior en uno de los perceptores de ingresos más elevados de la Administración federal. Esto representó una disminución de $335 millones en comparación con el año anterior. Estas percepciones se exponen en la Declaración de Actividades de Custodia del Ministerio, ya que estos cobros son ingresos de la Administración en conjunto, y no exclusivamente del Ministerio. Estos ingresos se ingresan primordialmente en las tesorerías federal y estatales, las Tribus Indias y los cesionarios, el Fondo de Conservación de la Tierra y el Agua, y el Fondo de Preservación Histórica.

56. Una exposición de datos históricos y previsiones por fuente de financiación a lo largo de varios años proporciona una cantidad de información significativamente mayor que la que se incluye en los propios estados financieros. La inclusión de los datos previstos junto con un análisis de los puntos de vista económicos que afectan la financiación de la entidad de la Administración proporcionan a los usuarios de los estados financieros una perspectiva acerca de las futuras fuentes de financiación y una base para la previsión de los importes correspondientes.

57. El ejemplo siguiente de fuentes de financiación sobre las que se informa, y las previstas para el futuro, junto con la exposición y el análisis correspondientes, fue elaborado para la Administración pública en su conjunto, a partir de la información resumida que se ha publicado en el Informe Financiero 1999 de los EE.UU. y los Presupuestos Presidenciales de 2000.

Informe financiero 1998 de los EE.UU.

(en millardos de $)

Crecen los ingresos de la Administración

Los ingresos de la Administración crecieron en 1998 de una forma significativa en comparación con 1997 y, con base en los supuestos actuales, se prevé que continúen aumentando en el futuro, tal como se muestra en la tabla siguiente:

Origen de las percepciones	1997 Real	1998 Real	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	737,5	828,6	868,9	899,7	912,5	942,8	970,7	1017,7
Impuesto de sociedades	182,3	188,7	182,2	189,4	196,6	203,4	212,3	221,5
Seguridad social/jubilaciones	539,4	571,8	608,8	636,5	660,3	686,3	712,0	739,2
Impuestos indirectos	56,9	57,7	68,1	69,9	70,8	72,3	73,8	75,4
Impuestos sobre el patrimonio y las donaciones	19,8	24,1	25,9	27,0	28,4	30,5	31,6	33,9
Aranceles aduaneros	17,9	18,3	17,7	18,4	20,0	21,4	23,0	24,9
Otras percepciones	25,5	32,7	34,7	42,1	44,9	50,3	51,7	53,0
Total de percepciones	1.579,3	1.721,8	1.806,3	1.883,0	1.933,3	2.007,1	2.075,0	2.165,5

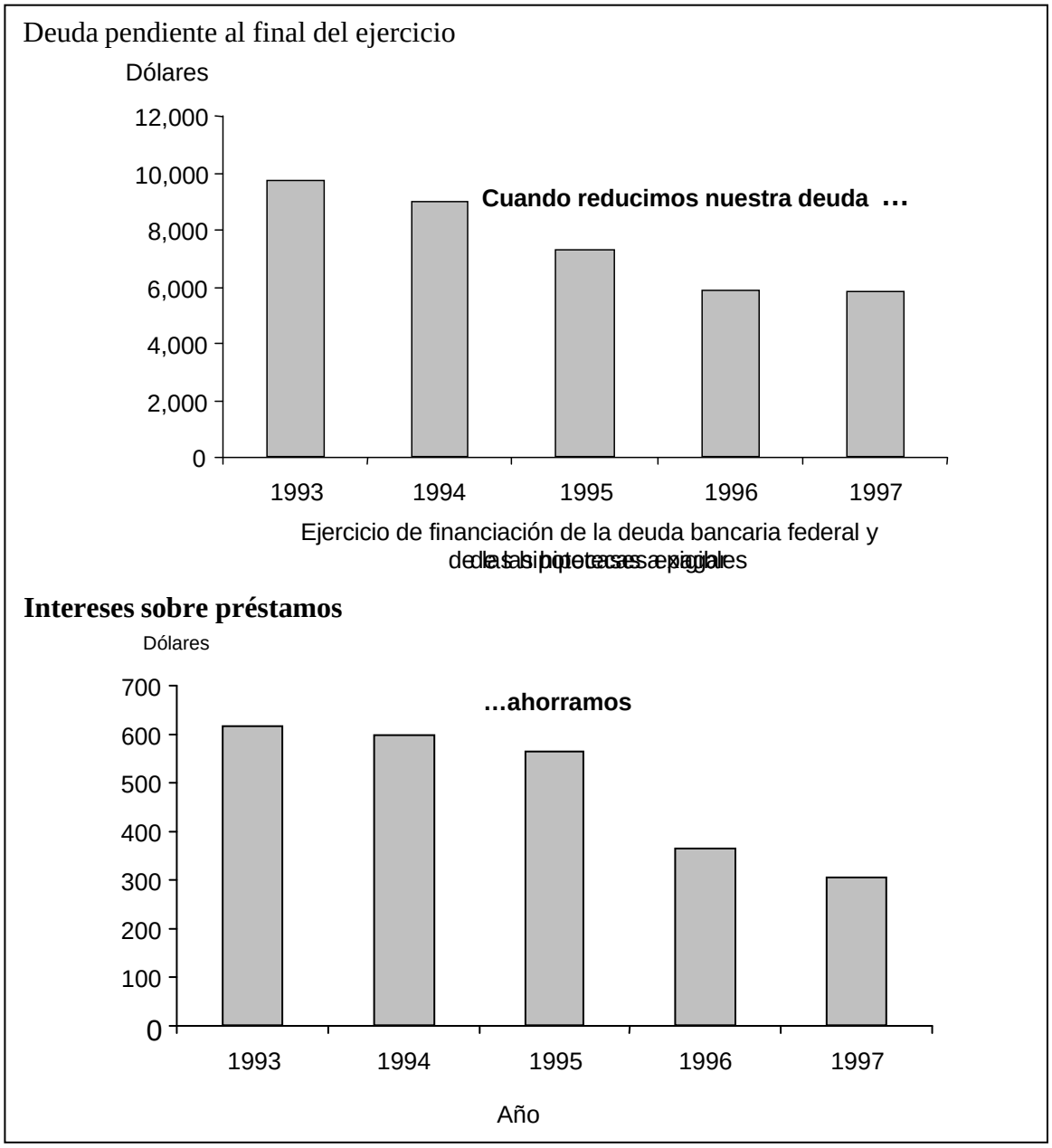
Comparación entre 1997 y 1998 – La economía en expansión durante 1998 provocó un incremento de los ingresos fiscales. Las percepciones crecieron un 9,0 % con respecto a 1997, llegando a $ 1.722 millardos de dólares, con más rapidez que en los años anteriores. El crecimiento más notable fue un aumento de más del 12 % en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, que refleja el rápido crecimiento de los puestos de trabajo y las rentas, y asimismo, los altos niveles de los beneficios del capital procedentes del mercado de valores en alza. Dicho aumento fue más que suficiente para compensar una reducción en los ingresos del impuesto de sociedades, que en 1998 creció en un 3 _ % en comparación con el 6 % de aumento en 1997. Los beneficios empresariales se debilitaron en 1998, debido principalmente al impacto de la situación global sobre las ganancias, en particular en el caso de las empresas industriales.

Ingresos estimados – Los ingresos totales de 2000 se estiman en $ 1.883 millardos, con un aumento de $ 76,7 millardos o el 4,2 % con respecto a 1999. Este aumento se debe principalmente a los incrementos previstos de los ingresos procedentes del crecimiento económico real y de la inflación. La proyección de los ingresos crece a una tasa anual media del 3,6 % entre 2000 y 2004. Como parte del producto interior bruto, se proyecta que los ingresos disminuyan desde el 20,6 % en 1999 hasta el 20,0 % en 2004. Además, en 1999 se promulgaron varias leyes nuevas que tendrán efectos futuros sobre los ingresos de la Administración.

58. La EAD también puede proporcionar información acerca de los principales supuestos económicos utilizados para elaborar previsiones de ingresos (y gastos). Por ejemplo, en el Presupuesto Presidencial de los Estados Unidos para el ejercicio 2000 aparecen tablas detalladas, así como exposiciones y análisis acerca de futuros supuestos del producto interior bruto, los beneficios empresariales, jornales y salarios, índice de precios al consumo, tasas de desempleo y tipos de interés, entre otros factores. De forma resumida, puede ser de utilidad incluir tal información en la EAD. Esto facilita información de prospectiva para el usuario, tal como se expone más adelante en esta Sección 2, párrafos 91 – 95.

Financiación mediante emisión de deuda y actividades relacionadas con la gestión de la deuda

59. En la EAD puede hacerse constar de distintas maneras la deuda y la gestión de la deuda de un organismo. Una forma de hacerlo es mostrar cuáles son los componentes de la deuda, y las consecuencias que tiene o podría tener para el organismo una variación en la cuantía de la deuda. Los gráficos siguientes, que figuran en la memoria anual 1997 del Servicio de Correos de los Estados Unidos, ponen de manifiesto la relación existente entre la deuda pendiente y el tipo de interés.



60. Otra manera de describir la deuda y la gestión de la deuda de un organismo es analizar la actividad deudora durante el ejercicio, incluida la información sobre los préstamos contraídos y la deuda amortizada durante el ejercicio. El informe anual del Estado de Texas correspondiente al ejercicio fiscal 1998 expuso de este modo su situación deudora:

> Estado de Texas
> Informe anual del ejercicio 1998
>
> Durante el ejercicio fiscal 1998 los organismos estatales y las universidades de Texas emitieron $ 2,5 millardos en bonos estatales con objeto de financiar nuevas construcciones, viviendas, conservación y tratamiento del agua, otros proyectos. La deuda general en obligaciones representó $ 1,2 millardos de los bonos estatales. Los 1,3 millardos restantes corresponden a nuevas emisiones de bonos de renta. Los bonos amortizados durante el ejercicio estaban compuestos por $224,5 millones en obligaciones generales y $1,1 millardos en bonos de renta. También había $887,5 millones en bonos obligacionistas generales y $410,5 millones en bonos de renta refinanciados.

61. La deuda también puede describirse desde el punto de vista de su objetivo. Por ejemplo, los préstamos contraídos para financiar gastos corrientes pueden exigir un debate sobre si la situación se debe o no a condiciones económicas temporales, o a factores de financiación estructurales a largo plazo. Esta última situación, en particular, puede tener implicaciones importantes con respecto a la capacidad de la Administración para mantener sus programas o continuarlos.

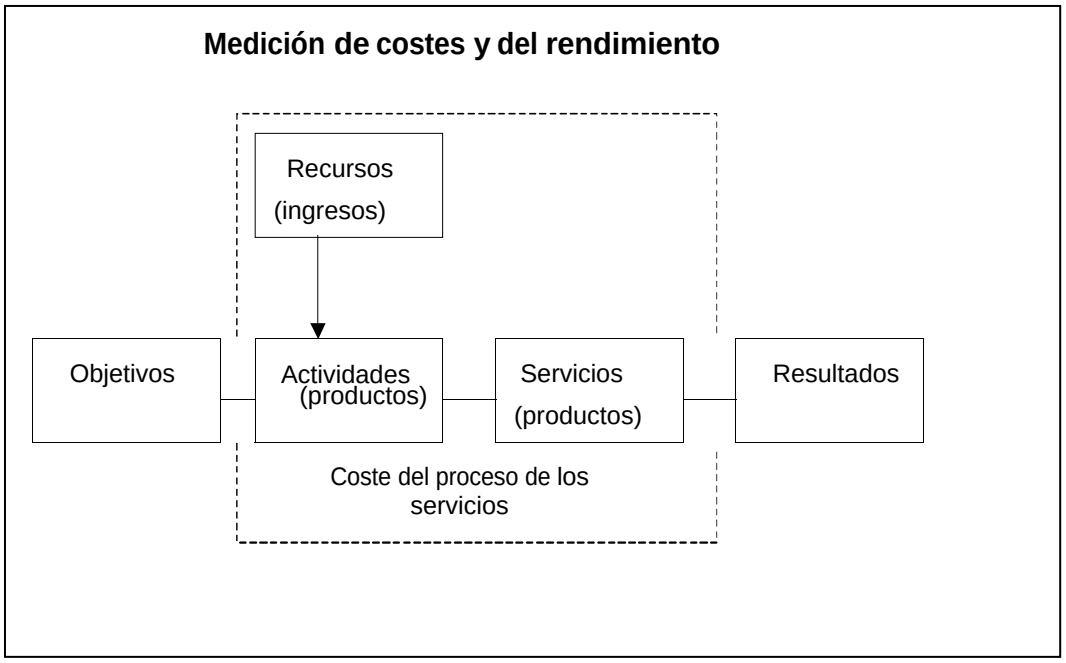
Información del rendimiento

62. La información sobre el rendimiento ayuda a los usuarios de los informes de rendición de cuentas de la Administración pública a comprender los resultados o consecuencias de las actividades de la entidad. La información sobre el rendimiento también ayuda a los lectores a determinar cuáles son los productos y los costes correspondientes, y si se han logrado los resultados esperados o previstos.

63. La EAD de una entidad de la Administración pública debe resumir los indicadores del rendimiento más importantes para dicha entidad. Esto podría implicar la incorporación de un resumen de la información más amplia expuesta en otros informes más detallados sobre el rendimiento.

64. Los informes del rendimiento de la Administración pública y la información resumida en las EAD adquieren el máximo de utilidad cuando -como mínimo- contienen información que:[4]
- se centra en los resultados y en los logros
- se expone en el contexto de las expectativas
- relaciona los costes con los resultados.

65. Una representación gráfica del proceso de medición del rendimiento, extraída del estudio de investigación canadiense, podría tener el aspecto siguiente:



66. La mayoría de las Administraciones públicas deberían estar en condiciones de proporcionar información básica sobre el rendimiento en los informes de rendición de cuentas que se publiquen, y perfeccionar y ampliar tal información a lo largo del tiempo. Al principio podría comunicarse información sobre ingresos y actividades; más adelante podrían añadirse los costes, las salidas y -en su caso- los posibles resultados.

[4] Al analizar la medición e información acerca del rendimiento de la Administración pública, debe señalarse que, si bien los conceptos y las técnicas se encuentran relativamente adelantados en lo que se refiere a los ministerios, no ocurre lo mismo en el caso de la Administración en su conjunto. Existen relativamente pocos ejemplos de información acerca del rendimiento de la Administración en su conjunto, aunque algunas Administraciones están experimentando diversos enfoques al respecto. Una parte de la dificultad conceptual consiste en que, a diferencia de la información financiera, la información sobre el rendimiento con carácter detallado por lo general no resulta fácil de exponer de manera resumida.

El centro de atención en los resultados y logros

67. Desde el punto de vista histórico, la información del rendimiento de las entidades de la Administración pública se ha centrado en las entradas de recursos, las actividades y los procesos, y no en los resultados o logros efectivos. En época reciente el centro de atención se ha ampliado con objeto de abarcar también los resultados y logros, manifestados en términos de productos y, a veces, de resultados.

68. Los productos son los bienes entregados y los servicios efectuados para lograr los resultados deseados, y con frecuencia son más fáciles de identificar y de medir que los resultados. Sin embargo, en sí mismos los productos no constituyen una medición totalmente satisfactoria del logro de objetivos. Entre los aspectos relacionados con los productos que pueden medirse y ser objeto de información se encuentran el coste, la eficiencia, la calidad y la satisfacción de los clientes.

69. La Memoria Anual del Departamento de Servicios Correccionales de Nueva Zelandia contiene mediciones de diversos niveles de realización de productos. El ejemplo siguiente, extraído de esa memoria, mide diversos niveles de rendimiento en los servicios de tratamiento clínico:

Departamento de Servicios Correccionales de Nueva Zelandia

Informe anual 1997/1998

Productos – Servicios de tratamiento clínico – Prisiones estatales

Norma del rendimiento	Presu-puesto	Real	Variación
Número programado de horas de consulta psicológica	19.000	18.619	-381 (-2 %)
Número programado de informes psicológicos	1.700	1.481	-219 (-12,9 %)

Tratamiento psicológico procedente de consultas efectuadas según las normas establecidas en el Manual de Servicios Psicológicos	95 %	96,9 %	1,9 %
Informes psicológicos efectuados según las normas establecidas en el Manual de Servicios Psicológicos	95 %	92,5 %	-2,5 %

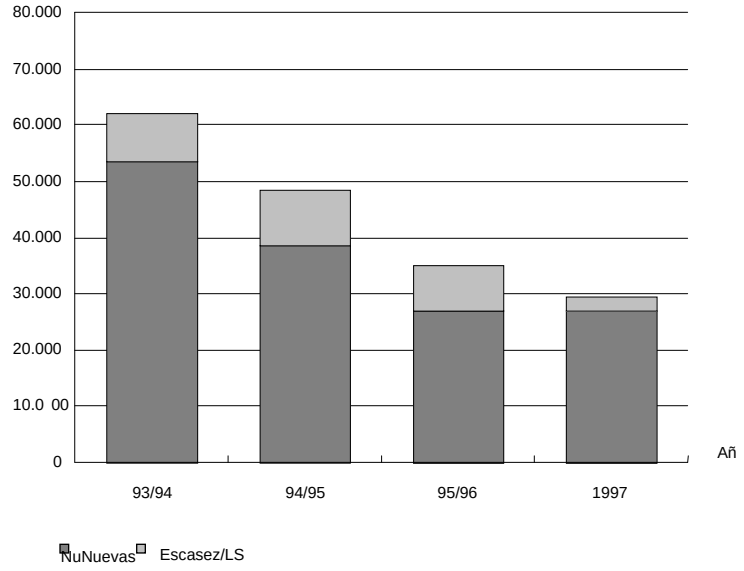
Comentario: Las mediciones del rendimiento correspondientes a los Servicios de Tratamiento Clínico se introdujeron por primera vez en el ejercicio financiero 1997/1998. La prestación de estos servicios está impulsada por la demanda, y las previsiones iniciales no se ajustaron al nivel de la demanda. Como consecuencia, se han revisado las previsiones para el ejercicio financiero 1998/1999.

70. Los resultados son las consecuencias mensurables de una política, un programa o una iniciativa de la Administración pública. A veces los resultados pueden medirse fácilmente o con un coste reducido, pero en otros casos su medición puede ser difícil o cara. Como los resultados pueden tener su origen en múltiples factores, para que un resultado determinado constituya una medición válida del rendimiento tendrán que demostrarse las relaciones causales, siempre que sea posible. Asimismo, como los resultados a menudo se retrasan o surgen a largo plazo, es probable que haya que informar acerca de ellos durante un período más prolongado que en el caso de los productos.

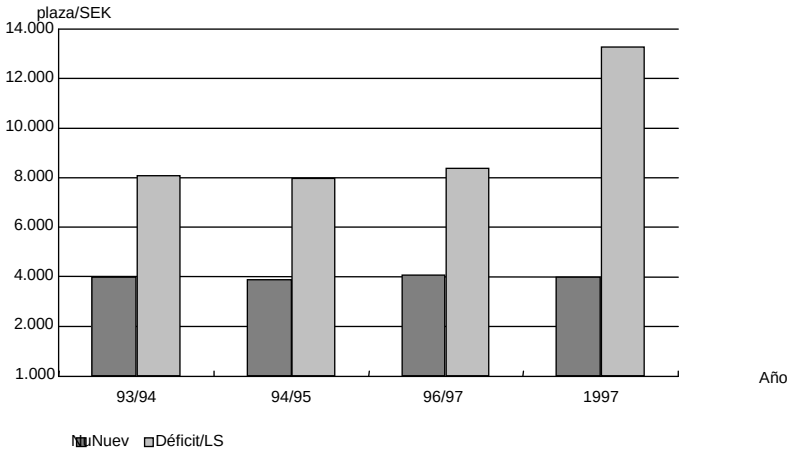
71. En el ejemplo de la Agencia Sueca de Servicios de Rescate también se comparan gráficamente las cantidades de nuevas plazas de refugio y las carencias no satisfechas durante un período de cuatro años, al igual que el coste de cada espacio de refugio.

Agencia Sueca de Servicios de Rescate
Memoria anual 1997

Número de plazas de refugio preparadas, junto con instalaciones nuevas, ampliadas y reconstruidas, y refugios en relación con la escasez de plazas y grandes refugios.



Coste (en coronas suecas) de cada plaza de refugio junto con instalaciones nuevas, ampliadas y reconstruidas, incluidos los refugios en relación con la escasez de plazas y grandes refugios.



72. En otro ejemplo, la Corporación de la Seguridad Social del Reino de Jordania muestra su avance hacia uno de los objetivos de su misión, "establecer un mecanismo de ahorro para contribuir a la financiación de proyectos de inversión en Jordania." La tabla siguiente muestra la inversión en proyectos realizada por la Corporación como porcentaje del PIB.

Corporación de la Seguridad Social del Reino de Jordania
Contribuciones a la economía jordana durante los años 1995-1999.

Años	1995	1996	1997	1998	1999
Tasa de inversión con respecto al PIB	16,3 %	18,29 %	19,98 %	20,89 %	24 %

El presente en el contexto de las expectativas

73. Un aspecto importante de la evaluación del rendimiento es la posibilidad de comparar los logros con las expectativas. Conocer las intenciones o los planes de las entidades de la Administración pública constituye una parte decisiva del ciclo de rendición de cuentas. Ofrece a los usuarios de los informes de rendición de cuentas una base para evaluar los resultados que se logren posteriormente. Por consiguiente, los lectores del informe deberán recibir información sobre el rendimiento real y sobre el rendimiento programado. No obstante, las expectativas no necesariamente habrán sido establecidas por la propia entidad de la Administración. Pueden haber sido estipuladas por el proceso legislativo que proporciona a la entidad los recursos que necesita para operar, o al menos junto con dicho proceso.

74. Además de informar acerca de los resultados reales del rendimiento, las entidades de la Administración deberán explicar las variaciones significativas del rendimiento, e informar sobre las acciones que vayan a emprenderse cuando el rendimiento no se ha ajustado a las expectativas.

75. A continuación se extracta un ejemplo de información sobre objetivos y resultados del rendimiento en forma narrativa y en formato de tabla tomando como base la EAD de la memoria anual 1998 de la *Export Development Corporation* (EDC) de Canadá.

Export Development Corporation (EDC) (Canadá)
Informe financiero 1998

Los objetos sociales de EDC –realizar más actividades empresariales con más clientes, y asumir más riesgos en representación de dichos clientes, de manera financieramente correcta- se evalúan a través de diversas mediciones del rendimiento.

Clientes atendidos – El número de empresas a las que EDC presta servicio directa o indirectamente ha aumentado en un 13 %, cerca del objetivo de 16,5 % que se había marcado la Empresa. EDC no cumplió el objetivo, en parte, debido a que una nueva campaña de telemarketing, realizada en 1998, no generó el número previsto de nuevos clientes. El 88 % de los clientes atendidos eran pequeñas y medianas empresas, segmento de clientes prioritario para EDC. En 1999 el núcleo estratégico de EDC consistirá en aumentar el conocimiento acerca de los servicios de la Empresa entre las empresas canadienses, lo cual permitirá incrementar la base de clientes de EDC.

	Objetivo 1999	Real 1998	Objetivo 1998	Real 1997
Clientes atendidos	5.100	4.183	4.325	3.711

Volumen de negocio – Una medida del éxito de la Empresa en la satisfacción de las necesidades financieras de sus clientes es el volumen de negocios efectuados durante el ejercicio. En 1998 aumentó el volumen correspondiente a cada programa de la Empresa, con un aumento total del 21 % en comparación con 1997 y del 6 % por encima del objetivo de 1998. En el volumen de 1998 se incluyeron $ 8,9 millardos en mercados de riesgo más elevado. Esto se ajustó al objetivo de 1998 y representó un 14 % más que el volumen del mercado de riesgo más elevado en 1997. Como consecuencia de las actuales turbulencias económicas y de la incertidumbre de los mercados, EDC proyecta para 1999 un volumen de incremento global más modesto, el 6 %, con una previsión de $ 8,5 millardos en mercados de riesgo más elevado.

(*millardos de $)*	Objetivo 1999	Real 1998	Objetivo 1998	Real 1997
Corto plazo	26,0	24,0	23,3	20,3
Medio y largo plazo	11,0	10,8	9,4	8,3
Total	$ 37,0	$ 34,8	$ 32,7	$ 28,6

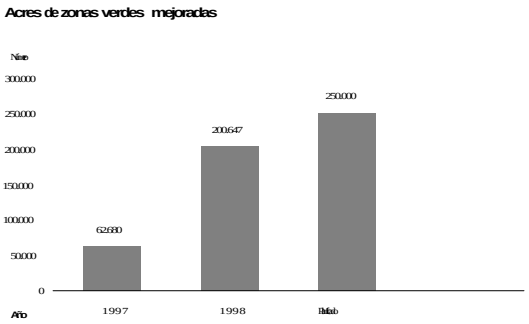
76. Además, el siguiente ejemplo del Informe de Rendición de Cuentas 1998 del Ministerio del Interior de los EE.UU. muestra la forma en que se enlazan los objetivos de la misión, los objetivos de rendimiento y las mediciones del rendimiento:

Ministerio del Interior de los EE.UU.
Informe de Rendición de Cuentas 1988
Oficina de Gestión de Tierras (BLM)

Objetivos y mediciones del rendimiento

Objetivo de la misión de la BLM: En 1999 se mejorarán 250.000 acres de zonas verde, mediante la utilización de tierras sin cultivar, fuegos controlados y otras herramientas de tratamiento del terreno.

Medición del rendimiento de la BLM: Acres de zonas verdes mejoradas.



Relación entre costes y resultados

77. La eficiencia y la eficacia son elementos importantes de la medición del rendimiento, y la medición del coste es parte integrante de la evaluación de la eficiencia de los programas.

78. La información sobre los costes es importante para que los usuarios de los informes de rendición de cuentas comprendan si las entidades están logrando resultados a un coste razonable. Muchas entidades de la Administración pública, si bien comunican información periódica sobre el rendimiento, no tienen capacidad para establecer un vínculo entre el rendimiento y la correspondiente información sobre los costes. Esta vinculación será más fácil de lograr a medida que se desarrolle una mayor capacidad de contabilidad de costes.

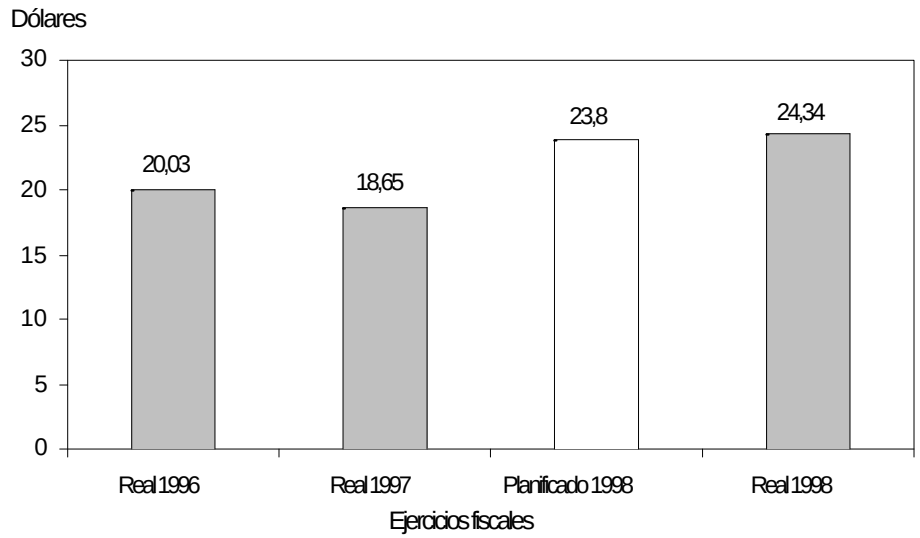
79. Tal como se muestra en el siguiente ejemplo, la utilización de información sobre los costes programados en comparación con los costes reales ayuda a poner de manifiesto la eficiencia con que un organismo cumple su programa y gestiona sus recursos:

Ministerio de Hacienda (EE.UU.)
Oficina de Grabado e Impresión
Informe de Rendición de Cuentas del Ejercicio Fiscal 1998

Objetivo: Mejorar la eficiencia de las operaciones de producción

La siguiente medición del rendimiento de un programa, que refleja la eficiencia del rendimiento organizativo, se utiliza para supervisar el avance hacia determinados objetivos:

Coste de fabricación de papel moneda (por 1.000 billetes)



En 1998 el deterioro del papel moneda fue superior a lo planificado, como consecuencia de unos tipos de rechazo más elevado de lo previsto durante la transición hacia nuevos equipos de inspección electrónica. Este deterioro superior, al igual que los incrementos salariales imprevistos provocados por los acuerdos aprobados en las negociaciones laborales, contribuyeron a que los costes de fabricación fuesen más elevados que lo planificado.

Información de gobernanza

80. La EAD también puede incluir información de gobierno para otorgar un contexto a la información financiera y de rendimiento incluida en otras secciones de la EAD.[5] Éstos son ejemplos de tipos de información de gobierno que puede incluirse:
    - una exposición de alto nivel sobre los sistemas y controles de la entidad
    - información y exposición sobre el cumplimiento de leyes y reglamentaciones (a menudo expuesta en relación con las excepciones)
    - análisis y comparación entre los importes presupuestados y los reales.

81. La EAD debe expresar con claridad cuáles son las fuentes de la información expuesta. Por ejemplo, la información de gobierno puede incluir resultados procedentes de un informe de auditoría, y acciones realizadas por la dirección para corregir deficiencias. Sin embargo, la exposición debe distinguir claramente entre los resultados de una auditoría y la correspondiente exposición sobre la gestión.

Sistemas y controles

82. Una sección de la EAD sobre sistemas y controles expone los controles contables y administrativos internos, a veces denominados controles de gestión, y establece si son adecuados para garantizar que:

    - los activos se han adquirido y protegido en la forma adecuada para impedir el robo, las pérdidas accidentales o su enajenación no autorizada, así como el fraude,

    - las transacciones se han ejecutado de conformidad con las leyes presupuestarias y financieras, y otros requisitos, de forma coherente con los propósitos autorizados, y se han registrado de conformidad con las normas contables aceptadas, y

    - la información sobre el rendimiento se basa en datos fiables.

83. La capacidad de una entidad de la Administración pública para elaborar estados financieros verificables y otros informes fiables de gestión a partir de los libros y registros de la entidad es una señal positiva acerca de los sistemas y controles de dicha entidad que están relacionados con la financiación. Para transmitir este mensaje la EAD puede incluir información como por ejemplo un resumen de los informes de auditoría sobre los controles (y los puntos débiles acerca de los que se ha informado) y el cumplimiento, y las acciones correctoras que se hayan tomado o programado de conformidad con los requisitos legales.

[5] Aunque la inclusión de información de gobierno en la EAD no constituye una práctica universal, de todas formas ayuda a que los usuarios de informes de rendición de cuentas adquieran una perspectiva adicional acerca del contexto de análisis de la información financiera y del rendimiento que se expone.

84. El siguiente análisis de sistemas y controles procedente del Informe de Rendición de Cuentas de la ASS correspondiente al ejercicio fiscal 1999 incluye una certificación de control efectuada por el Comisario de la ASS y comentarios sobre un resultado de auditoría de control.

Administración de la Seguridad Social [ASS (EE.UU.)
Sistemas y controles
Declaración de garantía de conformidad con la FMFIA correspondiente al ejercicio fiscal 1999

Tomando como base un amplio programa de control de gestión de la ASS, tengo la satisfacción de certificar, con una garantía razonable, que los sistemas de contabilidad y control interno de la ASS cumplen los objetivos de control interno que figuran en el Boletín de la OMB número 98-08, tal como se hayan modificado. Creo también que estos mismos sistemas de contabilidad y controles internos proporcionan una garantía razonable de que la Agencia cumple las disposiciones de la Ley de Integridad Financiera de los Directores Federales.

Kenneth S. Apfel, Comisario de la Seguridad Social

Resultado 1: La ASS necesita reforzar más los controles de protección de su información
En el informe de auditoría correspondiente al ejercicio fiscal [EF 1998, el contratista señaló que la ASS había avanzado de forma significativa para reforzar los controles con objeto de proteger su información en el entorno automatizado del sistema informático principal, y recomendó que se prestase una atención adicional al entorno distributivo. La ASS trató total o parcialmente 15 de las 26 recomendaciones formuladas en dicho resultado de auditoría, y continúa trabajando en el resto.

En el informe de auditoría correspondiente al EF 1999 el auditor declaró que la ASS ha continuado realizando “notables” avances en el tratamiento de los temas de protección de información planteados en los años anteriores, pero es preciso mejorar la estructura de control de las informaciones. Puesto que muchas de las recomendaciones del informe correspondiente al EF 1999 son variantes de recomendaciones existentes en los informes de verificación efectuados anteriormente por el auditor, la ASS ha tratado estas cuestiones con continuidad, y seguirá trabajando sobre ellos hasta que hayan finalizado.

Cumplimiento de los requisitos legales

85. La información sobre el cumplimiento proporciona a la dirección la oportunidad de comentar la forma en que la entidad de la Administración pública cumple (1) su facultad legal de gastar, contraer préstamos y percibir ingresos, y (2) las leyes y reglamentaciones correspondientes. Por ejemplo, en muchos países el poder legislativo ha decidido que determinados impuestos pagados por los ciudadanos tienen que dedicarse únicamente a unos propósitos específicos. El incumplimiento de tal disposición puede requerir que la dirección de la entidad dé las explicaciones pertinentes.

86. A menudo la información de cumplimiento sólo se hace constar en la EAD en caso de que se produzcan excepciones. Esto significa que no es necesario mencionar específicamente las facultades, por ejemplo, un empleo determinado de las asignaciones de fondos, que se han utilizado de conformidad con los requisitos legales. Sin embargo, deberá informarse en la EAD acerca de las excepciones en el cumplimiento de los requisitos legales cuando se hayan excedido los límites establecidos o cuando se haya producido una infracción importante de las reglas. La descripción de las excepciones puede incluir explicaciones narrativas de las facultades específicas otorgadas y de los motivos de las diferencias significativas con las facultades.

87. Además, el informe de rendimiento en la EAD puede restringirse a aquellas leyes y reglamentaciones que sean aplicables a asuntos financieros. En algunas Administraciones la legislación puede exigir que se informe sobre el cumplimiento de las leyes de restricciones presupuestarias y de otras reglamentaciones y condiciones, lo cual puede provocar una extensa información sobre el cumplimiento de la legislación.

Comparación entre el presupuesto y la realidad

88. La EAD puede incluir un análisis comparativo entre los resultados reales de la entidad cuentadante y las correspondientes proyecciones presupuestarias. Dicho análisis puede exponerse en forma de ingresos totales y desglosados por orígenes, gastos totales y desglosados por programas o funciones, y superávit o déficit global. Pueden explicarse en forma narrativa las diferencias significativas entre las cantidades que figuran en los presupuestos y los importes reales. Sin embargo, si las comparaciones presupuestarias se presentan en la parte de información financiera de la EAD, por lo general no habrá que repetirlas nuevamente.

89. El siguiente ejemplo resumido de comparación entre ingresos y costes presupuestados y reales se ha extractado de la Memoria Anual 1997/1998 del Departamento de Servicios Correccionales de Nueva Zelandia. Esta clase de costes es una de las ocho con respecto a las cuales se efectuó ese tipo de comparaciones.

Departamento de Servicios Correccionales de Nueva Zelandia

Informe Anual 1997/1998

Esta clase de productos contribuye a los objetivos de la Administración en el ámbito de las comunidades más seguras a través de programas rehabilitadores que incluyen la prestación de servicios de tratamiento clínico en Prisiones Estatales.

Producto: Programas de rehabilitación para el ejercicio finalizado a 30 de junio de 1998

	Real $ 000	Presupuesto $ 000	Variación $ 000
Ingresos:			
Corona	35.570	35.570	0
Otros	14.404	13.018	1.386
Ingresos totales	49.974	48.588	1.386
Gastos totales	48.411	48.588	177
Superávit (déficit) neto	1.563	0	1.563

Información de prospectiva

90. Para ayudar a los usuarios a prever las consecuencias de las actividades de la Administración pública, la EAD también debe incluir información de prospectiva sobre el estado de las demandas, los riesgos, los sucesos, las condiciones y las tendencias que se conozcan actualmente, y sobre sus posibles efectos futuros. Por ejemplo, el análisis de los futuros efectos de programas de seguridad social o de garantía de empréstitos a la Administración pública -en el que se incluyan factores tales como tendencias, riesgos y supuestos- proporcionará a los usuarios una base para comprender las incertidumbres significativas relacionadas con dichos programas en el futuro. La información relacionada con estos factores podrá incluir una descripción de las condiciones actuales, por ejemplo las características demográficas, y las condiciones futuras previstas.

91. En muchos casos la información de prospectiva podrá integrarse con otras informaciones de la EAD. Por ejemplo, una exposición acerca de los costes históricos en la sección de aspectos financieros más destacados de la EAD también podrá incluir los costes futuros previstos. Dicha información no suele repetirse de nuevo en esta sección.

92. La información de prospectiva también puede incluir información acerca de los principales supuestos económicos y de otras clases, así como sobre sus fuentes, que se hayan utilizado para elaborar las previsiones expuestas.

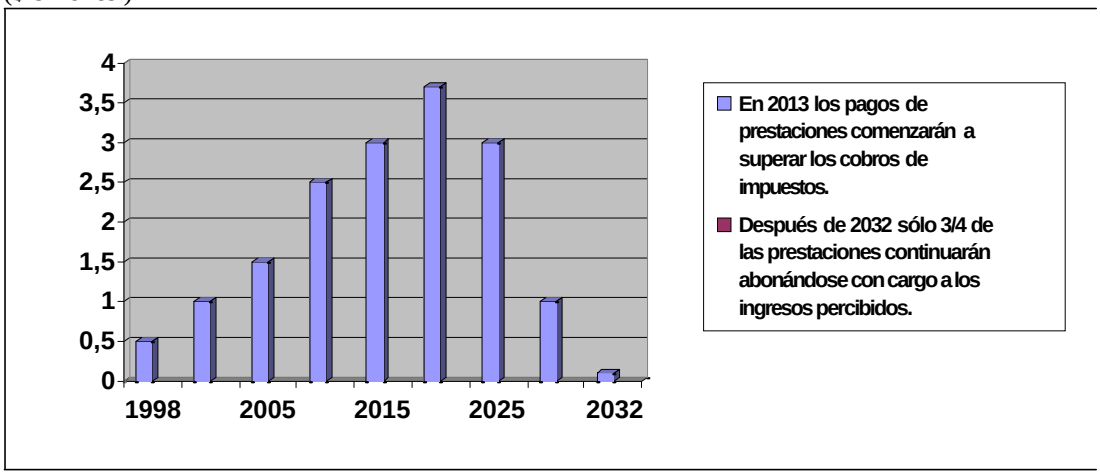
93. El siguiente ejemplo procedente del informe de rendición de cuentas del *Social Security Trust* de los Estados Unidos correspondiente a 1998 describe en términos tanto narrativos como gráficos la futura situación que puede encontrarse:

Administración de la Seguridad Social de los EE.UU.
Saldos de fondos del fideicomiso

Los fondos del fideicomiso de la Seguridad Social están incrementando actualmente sus reservas, pero según las proyecciones a largo plazo en el año 2013, los pagos de la Seguridad Social comenzarán a superar los cobros de impuestos, y en 2032 se agotarán los fondos del fideicomiso. Si estas proyecciones se confirman, los ingresos del sistema en 2032 sólo serán suficiente para afrontar los _ de las prestaciones obligatorias, si no se toman medidas al respecto.

Los fondos del fideicomiso de la Seguridad Social se agotarán en el ejercicio fiscal 2032

($ billones)



94. Por lo general, si existe una perspectiva razonable de una consecuencia importante para la entidad cuentadante debido a una situación futura prevista, conviene exponer dicha información en la EAD.

Apéndice 1 **Apéndice 1**

Fuentes de información adicionales y ejemplos de informes de la Administración, en los que se incluyen las EAD

Australia

1. Punto de contacto de la Administración pública del Estado

   www.fed.gov.au

2. Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Administración de Australia

   www.dofa.gov.au/scripts/pubs.asp

3. Memoria Anual 1998-99 del Ministerio de Hacienda y Administración de Australia

   www.dofa.gov.au/scripts/annual_report98-99.asp

Canadá

1. Informes de cumplimiento ministeriales correspondientes al período finalizado a 31 de marzo de 1999

   www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/98-9899dpre.html

2. Informes de rendimiento ministeriales - 1997-1998, III parte

   www.tbs-sct.gc.ca/tb/estimate/p3b9798e.html

3. Cuentas públicas de Canadá correspondientes a 1999

   www.pwgsc.gc.ca/text/pubacc-e.html

4. Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá – Informes y previsiones

   www.tbs-sct.gc.ca/repsproj_e.html

Japón

1. Organización del Gobierno central del Japón (enlaces con oficinas de la Administración japonés)

   http://www.kantei.go.jp/foreign/server-e.html

2. Informe de auditoría (Consejo de auditoría: Instituto Superior de Auditoría del Japón)

   http://www.jbaudit.go.jp/engl/engl1/index.htm

   (http://www.jbaudit.go.jp/engl/index.htm)

3. El Presupuesto japonés resumido 2000 (Ministerio de Hacienda)

   http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2000/brief01.htm

   (http://www.mof.go.jp/english/index.htm)

4. Reforma del Gobierno central del Japón en 2001

   http://www.kantei.go.jp/foreign/central_government/index.html

5. Revisión anual 2000 del Banco del Japón (Banco Central)

   http://www.boj.or.jp/en/seisaku/01/seisak_f.htm

   (http://www.boj.or.jp/en/index.htm)

6. Evaluación e inspección administrativas

   http://www.sumu.go.jp/kansatu/index.htm (sólo en japonés)

Estados Unidos de América

1. Consejo Federal de Asesoramiento sobre Normas de Contabilidad - Declaración sobre Conceptos (SFFAC) y Normas (SFFAS) Federales de Contabilidad

   SFFAC 3 – Exposición y Análisis de la Dirección – conceptos

   SFFAS 15 – Exposición y Análisis de la Dirección – normas

   www.financenet.gov/financenet/fed/fasab/concepts.htm

2. *General Accounting Office* de los EE.UU.

   http://www.gao.gov/acreport.pdf

3. Informe financiero sobre la Administración en conjunto

   http://www.fms.treas.gov/cfs

4. Estados Financieros del Ministerio de Agricultura

   http://www.usda.gov/oig/auditrpt/50401-30-FM.pdf

5. Estados Financieros del Ministerio de Comercio

   http://www.oig.doc.gov/reports/1999-3/1999-3-10899-01.pdf

6. Índice del Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Energía

   http://www.cfo.doe.gov/ficor/index.htm

7. Índice del Informe de Rendición de Cuentas de los Servicios de Salud y Bienestar Humano

   http://www.hhs.gov/of/reports/account

8. Informe de Rendición de Cuentas de la Vivienda y el Desarrollo Urbano

   http://www.hud.gov/cfo/cfoacct.html

9. Índice del Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior

   http://www.doi.gov/pfm/deptrept.html

10. Índice del Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Trabajo

    http://www.dol.gov/dol/ocfo/public/publications/main.htm

11. Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Nacional de la Aeronáutica y el Espacio (NASA)

    http://ifmp.nasa.gov/codeb/about/excellence.htm

12. Informe de Rendición de Cuentas de la Comisión Reguladora Nuclear

    http://www.nrc.gov/NRC/planning.html

13. Índice del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración de la Seguridad Social

    http://www.ssa.gov/finance/finance_intro.html

14. Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Hacienda

    http://www.ustreas.gov/tcfoc/finrep.htm

15. Informe anual de la Tennessee Valley Authority

    http://www.tva.gov/finance/reports/annualreport_99/index.htm

16. Índice del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración de Veteranos

    http://www.va.gov/cfo/pubs.htm

Apéndice 2 **Apéndice 2**

Modelo de Informe de Rendición de Cuentas

Índice

Páginas

Mensaje del Director de Explotación

Mensaje del Director Financiero

Exposición y análisis de la dirección

- Información sobre la misión y la estructura organizativa
  - Misión
  - Programas, funciones y actividades principales
  - Estructura organizativa
  - Entorno operativo
- Información financiera
  - Aspectos financieros más destacados
  - Situación financiera
  - Fuentes de financiación: impuestos y otros ingresos
  - Financiación mediante emisión de deuda y actividades relacionadas con la gestión de la deuda
- Información sobre el rendimiento
  - El centro de atención en los resultados y logros
  - El presente en el contexto de las expectativas
  - Relación entre costes y resultados
- Información de gobierno
  - Sistemas y controles
  - Cumplimiento de los requisitos legales
  - Comparación entre el presupuesto y la realidad
- Información de prospectiva[6]

Informe de un Auditor independiente[7]

Estados financieros

Información de cumplimiento[8]

Información de rendimiento

[6] Quizás no se haga necesaria una sección aparte dedicada a Información de Prospectiva. En cambio, es posible que dicha información sea más significativa si se hace constar en otras secciones apropiadas.

[7] El Informe del Auditor Independiente podrá incluir secciones aparte para los distintos tipos de informe. Por ejemplo, además de la información financiera, otras secciones pueden informar sobre el cumplimiento y los controles.

[8] Como se hace constar en la Guía de Implantación del Marco de Normas de Contabilidad para las EFS, la dirección puede elaborar un informe aparte sobre la Información de Cumplimiento. La información de cumplimiento de la dirección suele incluir comparaciones entre los presupuestos y los datos reales para demostrar si ha habido o no cumplimiento, junto con los importes autorizados.

INTOSAI GOV 9230

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit *www.issai.org*

INTOSAI

Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

INDEX

FOREWORD

PART I: INTRODUCTION

PART II: THE ROLE OF THE SAI AND RELATED CONTEXT

PART III: GENERAL GUIDANCE ON DEFINITION

PART IV: GENERAL GUIDANCE ON DISCLOSURE

PART V: THE MEDIUM FOR DISCLOSURE

APPENDIX A

PUBLIC DEBT COMMITTEE

FOREWORD

Public debt has always been a useful source of funds for financing the economic and social development of nations. Governments have often resorted to borrowing to finance budget deficits and large infrastructure projects. It as also been used to balance external accounts and as an instrument for monetary policy. Increasingly however, public debt has been seen as a real threat to the economic stability of growing number of countries.

This threat has ben recognised by SAIs but for most of us the audit of public debt is still a new area of interest and there is a perceived need for guidance and the development of methodology and techniques. In response, the Governing Board of INTOSAI established in 1991 a Public Debt Committee to develop guidelines which could be used by SAIs to encourage the proper reporting and sound management of public debt. The Committee comprises representatives from the SAIs of Argentina, Canada, Portugal, the United Kingdom and the United States and is chaired by Mexico. The Committee also counts on the support of the SAIs of Chile, Finland, Gabon, Jordan, Korea, and Sweden.

This current Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt was approved by the General Assembly of INTOSAI at its Congress in Cairo in 1995. The Public Debt Committee hopes that these first results of its work will contribute towards a better understanding of this complex aspect of public finance. Because of the diversity of the political and administrative structures in which the SAIs of INTOSAI operate, the guidance has been drawn up in general terms wich nevertheless the Committee hopes SAIs will find informative and update the Committee will continue to revise and update the guidance from time to take account of new ideas and experiences.

Finally I should like to thank my colleagues on the Committe for their ethusiasm and dedication which made possible this first contribution to the work of our Organization.

JAVIER CASTILLO AYALA
Contador Mayor de Hacienda
de Mexico and Chairman of the Public Debt Committee.

PART I: INTRODUCTION

1. Background

The Governing Board of INTOSAI established the Public Debt Committee with the following general objectives:

"To publish guidelines and other informational materials for use by Supreme Audit Institutions to encourage the proper reporting and sound management of public debt."

The Committee's first task was to produce and issue to all Supreme Audit Institutions (SAIs) a questionnaire designed to obtain information about the following public debt issues:

Definition
Planning
Management and Control
Measurement
Disclosure

The Committee analyzed responses to the questionnaire and prepared an Interim Report which summarized the questionnaire findings and offered preliminary conclusions. The report was distributed to all SAIs in April 1994.

The Committee believes that adoption of an appropriate definition is a pre-requisite for the study of any aspect of public debt. The choice of definition depends, at least to some extent, on the context within which it is used. Accordingly, this document considers together the related matters of definition and disclosure of public debt.

The current document provides more detailed guidance to SAIs on two of the issues included in the questionnaire and related Interim Report, namely definition of public debt and disclosure of public debt.

Additional guidance to SAIs on other aspects of public debt will be developed and issued separately in future years.

2. Other Studies Consulted

In considering these two matters, the Committee has taken into account work already done by the INTOSAI committees on internal controls, accounting standards, and auditing standards. The Committee has also consulted a number of international organizations with an interest in public debt matters, including the World Bank, the Inter-American Development Bank, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the United Nations, and the European Union.

The Committee has also examined the definition of public debt developed and used by the International Monetary Fund (IMF). This is reproduced in Annex 2 of the Committee's April 1994 Interim Report.

And finally, the Committee has taken into account studies published by the Public Sector Committee of the International Federation of Accountants. These studies also examine the definition of public debt, including different ways of recording it which arise from the adoption of various bases of accounting ranging from modified cash to modified accrual and full accrual.

The conclusions on definition and disclosure of public debt drawn by the Committee from considering these various sources are presented in the remainder of this document.

Additional guidance to SAIs on other aspects of public debt will be developed and issued separately in future years.

PART II: THE ROLE OF THE SAI AND RELATED CONTEXT

In an overall sense, the Committee believes that proper reporting and sound management of public debt are matters of great importance in virtually all countries represented in INTOSAI. In this respect, the Committee believes that SAIs should do whatever they can, within the limits of their powers and responsibilities, to encourage the governments they audit to adopt sound and appropriate definition and disclosure practices for public debt.

The Committee recognizes that the amount of public debt that may be incurred and the purposes for which related proceeds may be used are generally matters of policy determined through normal constitutional or policymaking processes within of the country concerned.

In addition, some of the decision taken by governments in raising and managing public debt may well be based on policy judgments which are not readily distinguishable from purely financial considerations. In most countries, there is some limitation on the right of the SAI to examine or question policy judgments, although the nature and extent of the SAI’s powers and responsibilities in this regard will depend on the political and constitutional circumstances in the country concerned. SAIs will therefore need to exercise their own judgment when considering the nature and extent of the examinations that they can undertake and the reports that they can prepare on public debt matters within their countries.

While the SAI may have no direct part to play in deciding the level of the purpose of public debt, the SAI may nevertheless have a role in helping to ensure that decisions with respect to public debt are based on the disclosure to all affected parties of complete and reliable information on the likely effects of the proposed borrowing.

After funds have been borrowed, the SAI is also likely to have some responsibility for helping to ensure the publication of complete and reliable information on the government's performance in raising and subsequent management of public debt.

The examination of matters related to public debt may present SAIs with unique problems due to the technical complexity of the subject. This may require, for example, the engagement of individuals with specialized know-ledge or expertise not available presently within all SAIs. Although outputs of this Committee should assist SAIs, they may nevertheless be required to provide specialized training to existing staff or perhaps hire additional staff with the necessary new skills.

In summary, there are a number of possible roles for SAIs with respect to the definition and disclosure of public debt.

Auditing disclosed debt information: As reported in the April 1994 Interim Report on the survey, most SAIs fulfill this primary role.

Encouraging improvements in disclosure: Where debt disclosure is incomplete, the SAI may wish to identify additional elements of debt that should be disclosed and actively encourage the government to make such disclosure.

Commenting on the fiscal and economic implications: In addition, the SAI may undertake independent analyses of the data disclosed to foster improved management of the debt and improved understanding of the current and future implications of public commitments.

Additional information with respect to the role of SAIs in examining and reporting on the definition and disclosure of public debt is set out in Part V of this document that deals with the medium for disclosure.

The remainder of this document identifies a number of factors that SAIs should consider in making judgment as to the nature and extent of their examinations and reports on the definitions and disclosure of public debt. This guidance is in the form of broad principles. These principles do not prescribe or identify definitions of public debt. Rather, they identify various elements which may constitute liabilities of public bodies and the circumstances in which it would be appropriate to disclose them as part of public debt.

Similarly, the guidance provided in this document does not prescribe one basis of accounting or one type of report to be used for disclosing information about public debt. The Committee recognizes that information about public debt may be provided through general purpose financial statements, but also through reports on compliance, performance and individual government departments and agencies.

The guidance in this document will be update and expanded from time to time as additional works is carried out by the Public Debt Committee and by other standing committees of INTOSAI.

PART III: GENERAL GUIDANCE ON DEFINITION

As a pure semantic exercise, the definition of public debt may be of little consequence. However, the use of an appropriate definition in the compilation of the various types of government financial reports referred to above is of considerable practical importance. The reliability of these reports depends to a large extent on the soundness of the definitions used in preparing them. The main requirements for a sound definition include

* precision to avoid doubt or dispute about the inclusion or exclusion of particular elements;

* clarity to make the reports readily understandable by users;

* consistency from year to year, with other financial statistics or accounting records within a particular country and, where relevant, between countries;

* appropriateness for the purpose the criteria for inclusion of particular elements should be based on their relevance to the objectives that the reports are designed to satisfy;

* comprehensiveness to ensure that all particular elements of debt are brought within the scope of appropriate approval, planning, management and control procedures.

The primary consideration is that the content of government financial reports be appropriate to the purpose for which are prepared. Such reports may be prepared and used for a wide variety of purposes, including those summarized below.

A. Certain reports may assist in the formulation and monitoring of:

* general economic policy, because of the effect of public borrowing on the use of resources;

* monetary policy, because of the effect of public borrowing on the money supply;

* fiscal policy, because of the need to balance the sharing of financial burdens between existing and future taxpayers, and to ensure that the future cost of servicing and repaying outstanding debt will be sustainable; and

* exchange rates and balance of payments policies if external public debt is a significant part of a country’s total external debt, the division of total public debt between domestic and foreign curreincies between internal and external creditors may influence exchange rate and balance of payments policies.

B. Other reports may be used for a variety of international purposes. Some may fulfill obligations of membership in bodies such as the IMF, the Word Bank, the OECD, and the European Union, and should be compiled in accordance with the rules of the bodies concerned, including definitions of public debt. Some may demonstrate a country’s credit-worthiness.

C. Of particular importance is the use of government financial reports in the rendering of accountability such as that of the executive to the legislature for the exercise of borrowing powers and the use of related proceeds.

D. And various financial reports may be used in the planning and control of a public body’s borrowing programs.

In summary, the scope of financial reports on public debt and the nature or type of liabilities shown will vary based on the differing purposes for which the reports are prepared. Different definitions of public debt will be used for different purposes, and there are many instances of variations in scope between the resulting types of reports. For example, reports produced for macroeconomic analysis could well cover the whole of the public sector, whereas the scope of reports used to demonstrate accountability of particular bodies of public administration might be much narrower. In addition, the scope of reports might be quite different as between unitary and federal states. All reports should disclose clearly their intended scope.

The Committee has not attempted to develop one or more model definitions of public debt. Rather, the Committee has identified and defined various elements of public debt which could be considered for inclusion in various types of reports.

Depending on the purpose for which a financial report is prepared, an appropriate definition of public debt might include the following:

* Liabilities or other commitments incurred directly by public bodies such as

(a) a central government, or a federal government, depending on the manner of political organization in the country;

(b) state, provincial, municipal, regional and other local governments or authorities;

(c) owned and controlled public corporations and enterprises; and

(d) other entities that are considered to be of a public or quasipublic nature.

* Liabilities or other commitments incurred by public bodies on behalf of private corporations or other entities.

The appropriate treatment of borrowings by those central banks that are not considered public bodies will depend on the precise status of the banks and their relationship with the public sector.

Elements of Debt to Consider

As summarized below, the various elements of liabilities and other commitments incurred by public bodies or by corporations sponsored by such bodies may be thought of as lying on a spectrum that extends from direct borrowing thought a range of other financial obligations from trade accounts payable to various contingencies and commitments. These commitments may or may not be recorded as liabilities in financial statements. However, they may have a significant effect on future borrowing needs and, therefore, future demands on the country’s economic resources. These commitments might include the following:

1. Securities. These include traditional borrowings from creditors, including those within government, under formal agreements which normally specify the amount borrowed, the interest rate charged or discount required, the security to be given (if any), and the period over which repayment is to be made. For purposes of this document, securities include those executed for the short, medium and long term.

2. Bank loans

3. Loans from foreign governments or international bodies.

4. Proceeds of public savings schemes. These include amounts on deposit in savings banks operated by a government and other similar programs.

5. Issues of national currency, notes, and coins. These include banknotes and coins issued by or for a governments and in circulation.

6. Accounts payable for goods and services.

7. Taxation repayable.

8. Liabilities under long-term leases. Leases that extend beyond one year and that may be for either capital or operating purposes

9. Pension liabilities and health care benefits for public employees.

10. Other benefits provided by public sector entities. These include social commitments that involve explicit or implicit obligations by a government to pay future claims under a variety of programs. While they may be difficult to quantify, they are almost always significant and should therefor be considered, perhaps on a best estimates basis, in any assessment of public sector debt.

11. Guarantees to third parties. These would include, where appropriate, guarantees of borrowing, both by other public sector bodies and by private or quasipublic bodies, together with guarantees for a variety of other purposes such as financing for exports and exchange rates.

12. Indemnities.

13. Comfort letters or other forms of legally non-binding assurances.

14. Insurance and reinsurance programs.

15. Other Commitments. These are other obligations arising from existing contracts, agreements or legislative enactments or regulations that could become actual liabilities upon fulfillment of specified conditions.

Additional information with respect to the various elements of debt that may be shown under different bases of accounting is provided in Statement 4 of INTOSAI ‘s Committee on Accounting Standards.

While each SAI will need to exercise its own judgement on the appropriate content of reports on public debt produced for particular purposes, those used to assist in the formulation and monitoring of general economic and fiscal policies should normally cover all relevant items identified above. In particular , SAIs should be aware that the existence of various contingencies and commitments such as those described in items 9 through 14 above may well affect the ability of public sector entities to meet future cash requirements. Such liabilities could derive from moral or social obligations in addition to those of a strictly legal nature. The appropriate treatment of these liabilities will depend on their materiality. Additional guidance on contingencies and commitments will be provided by this Committee in future years.

The valuation of liabilities or other commitments included in any definition of public debt may be applied to the total debt outstanding or to the net increase or decrease in debt during some period of time. General guidance on disclosure of public debt is provided in Part IV of this document which follows.

PART IV: GENERAL GUIDANCE ON DISCLOSURE

In an overall sense, regular disclosure of a country's public debt can reveal whether debt levels have been kept within the country's ability to support them and can help ensure that potential problems are visible. Moreover, such disclosure may provide the impetus to address potential problems before they become crises.

One of the most troublesome issues in public debt disclosure is how to make it understandable, and thus relevant to the reasonably informed and interested, but nonexpert, reader. In considering the adequacy of disclosure, SAIs should look for and encourage the use of generally accepted ways of bringing these huge numbers to life for affected taxpayers. There are a number of what might be called “simple indicators” of a government’s overall financial condition that could be considered in this regard. For such indicators are summarized below.

The interest bite. This is the percentage of interest costs on borrowed funds to government revenues. It is somewhat analogous to a percentage frequently used by mortgage lenders in determining whether or not an individual can afford to carry increased debt.

The expenditure ratio. This is the percentage of total government spending to total government revenue. If this percentage is consistently greater than 100, the revenue shortfall is likely made up by additional borrowings which, over time, could lead to financial instability unless corrective action is taken.

The tax bite. This is the percentage of tax revenues to gross domestic product (GDP). Gross domestic product is the value of goods and services produced within a country in a year. If the tax bite increases year after year, it means that more and more of a country’s production is begin diverted to government and away from reinvestment in the private sector.

Debt to GDP. This is the percentage of a government’s debt to the country’s GDP. If this percentage increases year after year, it means that debt is growing faster than the economy, which could lead to burdensome and perhaps unaffordable debt loads. Both the level of the government’s gross indebtedness and that amount net of borrowing between public entities can be useful indicators.

Indicators such as those outlined above should help interested individuals understand more clearly the significance of their government’s debts and how their government compares with other levels of government within the country and with governments in other countries.

Another useful report to help people understand debt levels and what caused them is a budget-to-actual scorecard, comparing forecast deficit and debt levels with results achieved.

It would also be useful if the total indebtedness could be analyzed to distinguish between debt incurred to finance revenue producing capital assets and that incurred to finance current account deficits; and if the latter could be further analyzed to distinguish between cyclical deficits, attributable to the national economy operating below normal capacity, and structural deficits, reflecting a continuing imbalance between expenditure and revenue.

It is appropriate to note that indicators need to be exactly defined when used and their informative value and limitations explained. And it should be stressed that in any international comparison,

indicators may be rooted in different basic concepts which may stand in the way of straightforward comparison.

Information to Disclosure

In addition to these general considerations, there are also a number of more specific types of information that SAIs should take into account when reviewing and commenting on the adequacy of disclosure of public debt. These types of information are summarized below under the categories of reporting elements used in Part III of this document.

This information should be presented separately for each public body and in aggregated and consolidated form depending on the purpose of the report within which it is shown. In all cases, consideration might be given to disclosing both total cumulative public debt as of the end of the reporting period and new debt incurred during the period. Public debt should not normally be reduced by related assets such as gold and foreign currency holdings or sinking funds.

In some cases it may be appropriate for these to be taken into account if they are freely available for the redemption of debt, but not if they are retained for other purposes.

A. Securities, bank loans, from foreign governments or international bodies, and, proceeds of public saving schemes.

1. The total amount due, showing separately the gross amount borrowed and the portion thereof represented by borrowing of agencies included in the entity.

2. Amounts held by foreigners, where possible. This disclosure is important because the outflow of interest and principal to other countries may limit the growth of the debtor’s economy. The Committee recognizes that where public debt is issued through marketable notes, the nationality of holders may not be known.

3. Amounts denominated in foreign currencies and the exchange rates used in its valuation. Debt denominates in foreign currencies may be more volatile than debt denominated in the country’s own currency because of the effects of changes in exchange rates.

4. New liabilities. For liabilities incurred during the period, disclosure would include the types of lenders, the terms of the issues and loan agreements, and perhaps future disbursements.

5. Types and terms of instruments. For types of instruments, issued debt would be broken down between various major classifications such as bills, notes and bonds. For terms of instruments, the disclosure would set out information respecting maturities, callable features and the like. Other useful information on maturities could be the consolidated amounts due in the short, medium, and long term, and the long-term or average maturity of amounts outstanding.

6. Measurement bases. Both the bases of measurement and any changes since the prior report would be disclosed. The use of different measurement bases can produce significantly different results. For example, depending on the type of bond issue, the market value of bonds can fluctuate widely with changes in interest rates. Different methods of amortizing premiums and discounts can affect significantly the amount of disclosed debt service costs, and debt values may be restated if being retired prior to maturity.

7. Principal repayments. Disclosure would include the amounts of principal repayments during the reporting period, the means used to finance these repayments, and the effects on related sinking fund balances.

8. Debt service costs. This disclosure would include interest payments and other administrative and commission costs paid during the reporting period. In addition, the “interest bite” and the budget-to-actual scorecard referred to in the preceding paragraph would be useful.

9. Restructured debt. Disclosure would include the results of any public debt renegotiations that occurred during the period, together with the terms and conditions of the renegotiated debt.

10. The use of funds. When funds are borrowed for specific projects, details would be shown with respect to the purpose and expected benefits of the projects. Where possible, information would also be provided on expected revenue sources and cash flows to finance the debt and the expected life of the project.

11. Actual levels versus estimates. Disclosure should include an appropriate comparison between the forecasts and the actual levels of total debt, principal repayments, service costs, and interest rates. Explanation for any significant deviation, where possible, should also be given.

12. Risk assessment. Information would be provided to describe potential vulnerabilities to fluctuations in interest rates, currency values, or other factors that affect repayment costs. Debt pegged to floating interest rates would be disclosed, for example. Information would also be provided with respect to actions taken in derivatives markets, such as interest rate and currency swap agreements, in order to limit such vulnerabilities. Because activities in derivatives markets may be highly complex and technical in nature, care should be taken to ensure that the information provided can be easily read and understood by individuals who may not have specialized and technical knowledge of derivatives products.

13. Legal requirements and restrictions. All significant legal requirements and restrictions would be appropriately disclosed. The information provided should be sufficient to demonstrate that all such requirements have been satisfied. In considering what to disclose, a number of sources could be reviewed appropriate, including constitutional and other legal limits on the amount of public debt or debt service costs; limits on the uses of proceeds of borrowed funds; regulations specifying who may borrow on behalf of a public body; laws outlining the public bodies which are responsible for public debt incurred by others; and requirements regarding the currency in which public debt may be held or the lenders who are to be used.

If liabilities were incurred by one public body on behalf of another, disclosure would be limited to the amount of debt, the types of instruments and the use of the proceeds. All other information would be provided by the entity that received the borrowed funds.

B. National currency notes and coins.

Information would include banknotes and coins issued by the public body and in circulation as of the reporting date, and whether they are backed by retention of separately earmarked holdings of monetary assets. Generally speaking, currency is issued by a country’s central bank and the relationship between a central bank and its government may vary from one country to another. Full details regarding this relationship should be obtained and analyzed in order to determine whether it

would be appropriate to consolidate a central bank with its government for financial reporting purposes.

C. Accounts payable for goods and services; liabilities under long-term leases; and pension liabilities and health care benefits in respect of public employees.

These types of liabilities are often recorder in the accounts and reported on the financial position statement or balance sheet of the public body to which they relate. For long-term leases and pension and health care benefits, additional information can be provided in footnotes to the statement.

For leases, this information would include the operating and capital components of the liability and minimum annual payments for each of the next five years. The liabilities for pension and health care benefits are determined by actuaries. Details with respect to the actuarial approach followed and significant assumptions used would be summarized and reported in the footnotes. Sensitivity analyses, setting out the extent to which the recorded liabilities would vary if actuarial assumptions were to change, would also be desirable.

D. Other benefits provided by public sector entities.

Disclosure would include the long-term fiscal effects of public pension programs as currently defined and other similar long range commitments of public resources. A brief description of the programs and their sources of financing would be provided as well as actuarial and economic assumptions used, as appropriate, in determining best estimates of costs and benefits. In future years, the Committee will study such disclosure further and provide additional guidance to SAIs to the extent possible.

E. Guarantees, comfort letters, and other legally non-binding forms of assurances.

Disclosure with respect to guarantees can include a description of the policies and/or the programs that underlie the guarantees; the maximum exposure to the public body that issued the guarantee, including responsibilities for principal repayment and interest costs, commissions, and exchange rate risks, if applicable (subdivided into domestic and foreign currency denominated responsibilities); amounts paid during the period to honor guarantees; default experience in prior periods; and, where possible, forecasts of amounts that are likely to default in future periods. With respect to comfort letters and other similar instruments, disclosure can include a description of the nature and extent of the assurances; the policies and/or programs that underlie them; amounts paid under them during the reporting period; and, if possible to forecast, amounts that are likely to be paid in subsequent periods. The exchange rates used in the valuation of these liabilities would also be disclosed.

F. Indemnities.

Disclosure would include a description of the terms and conditions of indemnity agreements in force; the conditions under which amounts are payable; the amounts paid under the agreements during the reporting and prior periods; and, if possible to forecast, amounts that will likely be payable in future periods.

G. Insurance and reinsurance programs.

Disclosure would include a description of the major features of each significant program, its funding, trend information on claims paid and premiums received, and estimates of future losses.

If a fund is maintained, details respecting the value of the fund and its adequacy to cover losses would also be provided.

H. Other commitments.

The nature and amount of each significant commitment or type of commitment would be summarized and provided. These might include costs expected to be incurred to repair environmental damage.

PART V: THE MEDIUM FOR DISCLOSURE

As explained throughout this document, financial information about public debt may be reported in a wide variety of documents. General purpose financial statements and related notes could disclose many of the items discussed above. In addition, information could be disclosed in financial reports on compliance, performance and individual government departments, and agencies. Other public documents could also be used, Including budgets, central bank bulletins, and a variety of other reports to legislatures.

It would be helpful to disclose planned and actual public debt periodically as part of the ongoing budget decisionmaking and accountability process.

Opportunities may also exist in the government's normal fiscal policymaking and reporting cycle for reporting the elements of planned and actual debt.

For example, planned levels of debt could be disclosed in the budget, with the actual levels realized periodically reported during the year as appropriate. In addition, a year-end accounting of debt could be provided, possibly through audited general purpose financial statements and possibly through other types of centrally provided reports. Attachment A to this document provides a simplified illustration of what an overall reporting framework for public debt might look like.

As explained in Part II of this document, SAIs have many opportunities to examine and report on issues related to the definition and disclosure of public debt. The extent of SAIs' concern with the form and content of reports on public debt will vary according to the purposes for which the reports are produced and used. This variation is examined in items A thought E that are set out below and with which this document concludes.

A. Reports produced by governments to assist in the formulation and execution of their economic, monetary and fiscal policies. These reports may not be subject to formal verification by SAIs. However, if they are submitted to the legislature to support budget proposals, the SAI might wish to review the reports to determine whether they are compiled on an appropriate basis and whether information is presented in an understandable and consistent manner.

B. Forecasts of annual changes that are expected to result from budget proposals. These reports may not be subject to direct verification either, but the audit of subsequent results might provide the SAI with an opportunity to comment on the bases used to prepare the reports.

C. Forecasts of the long-term impact on public finances of the future costs of servicing and repaying outstanding debt. Although not subject to direct verification, SAIs might consider and comment on the apparent relevance and understandability of the reports if they are submitted to the legislature.

D. Reports on results, both with respect to changes in debt and with respect to debt outstanding, to help ensure appropriate accountability of public bodies with borrowing powers. These "after-the-fact" reports are likely to be subject to formal audit by SAIs, which provides an opportunity to examine and comment on both the reasonableness of the bases on which the reports have been compiled and their general understanbility and relevance.

E. Returns to international bodies. These returns are to be compiled in accordance with rules prescribed by the bodies, which may also govern the possible involvement of SAIs.

APPENDIX A

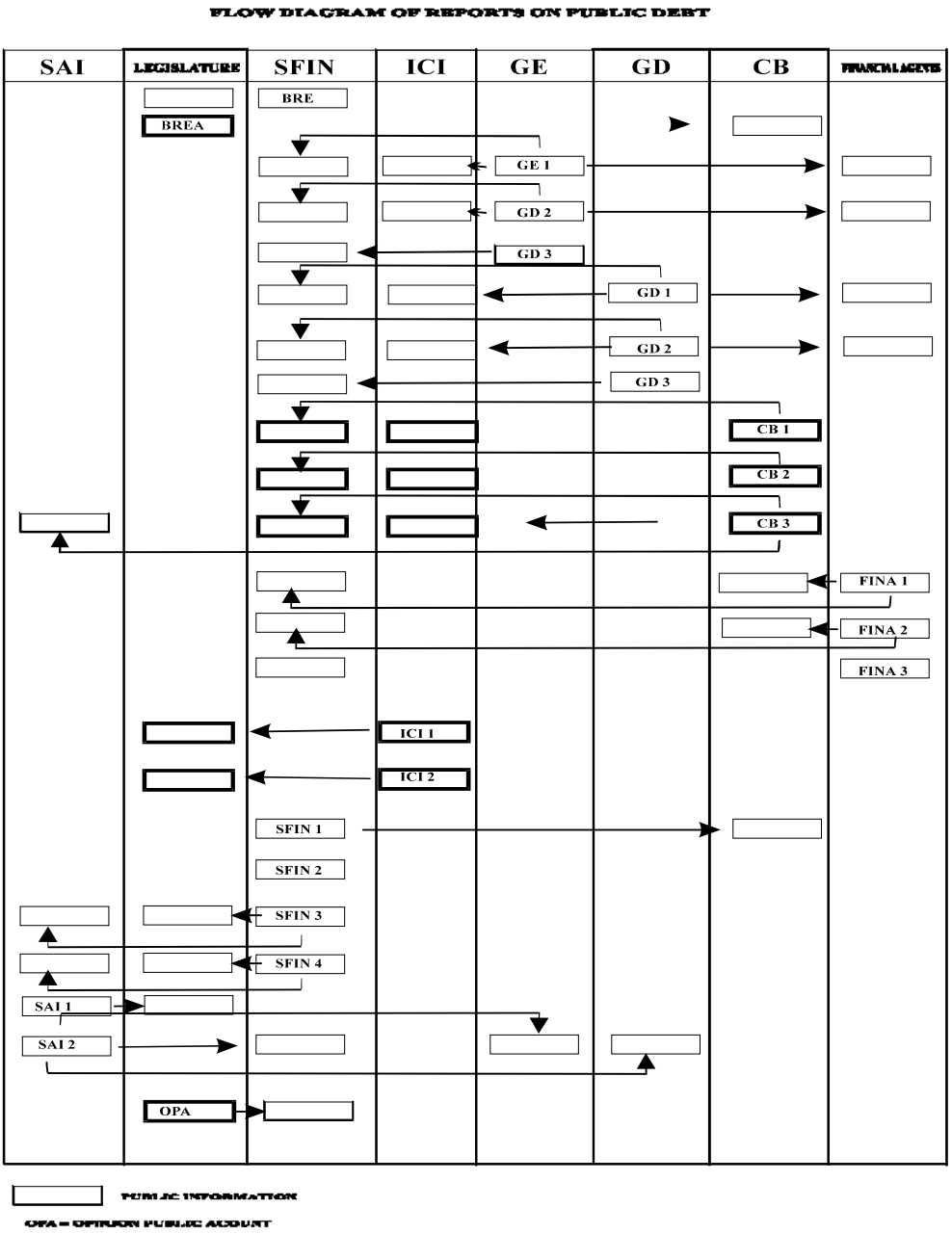
Illustrative Model of Disclosure

An adequate flow of information is a crucial aspect of any effective control scheme for the management of public debt. Disclosure could therefore, consider two factors: (1) the path of information, e.g., who should inform whom within the government and who should inform the public; and (2) what information could be included in each report and with what periodicity it could be prepared.

A flow diagram is attached describing a possible scheme of debt disclosure, indicating typically where each report originates and where they are utilized. Each report is labeled according to the institution that prepares it, and its contents are described below under each label.

BRE [Budget of Revenues and Expenditures] (Annual). The government (Executive), through the Secretary of Finance (Treasury), normally presents before each fiscal year a budget of expected revenues and expenditures to the Legislature, which includes a proposal for fund allocations, as well as where revenues will originate, and what debt is to be issued. Specific debt ceilings will be set by the Legislature.

BREA [BRE Authorization] (Annual). The legislative body authorizes and publicly discloses the maximum level of new net debt to be issued, as well as the approved application for such funds, where applicable, as part of the general authorization of revenue and expenditure.



GD1 [Government Departments report 1] & GE1 [Government Entities report 1] (Monthly). This report prepared by each government department or government entity holding public debt includes the terms and amounts of the new debt contracted, as well as payments on loans existing, and details on maturity dates, currency, amortization, and interest payment schedules.

GD2 [Government Departments report 2] & GE2 [Government Entities report 2] (Quarterly). This report prepared by each government department or government entity summarizes accumulated individual balances and payments made during the quarter on capital and interest, expressed in the currency of origin as well as in local currency. A complete schedule of payments on capital and interest should also be kept to the maturity of each instrument. A comparison between programmed and actual amounts is presented here as well as an explanation of the variances with respect to the previous quarter.

GD3 & GE3. (Annual). Each department & entity could prepare for the Secretary of Finance (Treasury) a comprehensive closing report on its performance and finances for the year, which is integrated by the Financial Authority into what is normally named The Public Account. This report includes consolidated information on the state of each entity's debt holdings, describing the new debt issues for the year, actual payments made on capital and interest, and their comparison with estimates and the preceding year. A detailed explanation of any restructuring, assumptions, transferences, adjustments and conciliations at closing, as well as an analysis of financial factors affecting the cost of debt (e.g. domestic and foreign rates, exchange losses, etc.), as compared with the expected outcome should also be included.

CB1. [Central Bank report 1] (Monthly) and CB2 [Central Bank report 2] (Quarterly). The Central Bank could publicly disclose within its monthly and quarterly reports on economic, monetary, financial and commercial performance, the Public Sector debt, as well as its impact on monetary aggregates, reserves, and the capital balance. It also include an analysis of relative and nominal deviations that have occurred during the previous three years.

CB3 (Annual). This report is prepared normally by Central Banks and disclosed to the general public, and is a global account of the various economic aspects, including a description of the public debt balance and its impact on the performance of various economic indicators (Public Deficit, Balance of Payments, Economic Sectors Activity, interest rates, monetary aggregates and other aspects indicative of the behaviour of the financial system). This report is usually used as a general base for planning and analysis by financial authorities, the government in general, as well as by economic consultants and business in general.

Specifically, regarding public dept, this report could analyze the behavior of the total average balance, gross and net, foreign and domestic, for the year, with comparisons with respect to historic trends in real terms, in absolute and relative to GDP levels, explaining for each type of debt the main causes of the movements observed in the balance at closing.

Fin A. [Financial Agents] (Monthly, Quarterly and Annual). Through these reports, financial agents inform the Secretary of Finance and the Central Bank, with varying degrees of detail, on the change observed in market conditions that affect debt service.

Financial agents report on how outstanding debt notes are distributed among residents and non-residents, and on loans contracted to fund the programs of the Development Banks, explaining differences vs estimated figures.

ICI1. [Internal Control Institution report 1] and ICI 2 [Internal Control Institution report 2] (Quarterly and Annual). The Internal Control Institution of the Executive validates in these reports the information on public debt presented in the reports prepared by the Secretary of Finance for the Legislature on a quarterly and annual basis.

S Fin 1 [Secretary of Finance report 1] (Monthly). In this report the Secretary of Finance should inform the Central Bank on new debt issued in a foreign currency, the capital flow for each currency should be calculated separately to allow the Central Bank to take into account this component of the capital flow for monetary and exchange policy considerations and other strategic aspects related to the management of reserves.

This report should also include estimates as to the holdings of government securities by residents and non-residents, which the Central Bank would take into account for exchange risk measurement and reserve management.

S Fin 2. (Monthly). This fundamental report is prepared by the Secretary of Finance for internal use, and should constitute the cornerstone of the overall debt disclosure scheme. It is the first and most detailed concentration of all of the relevant information related to public debt, and based on this report, the rest of the reports prepared by the Secretary of Finance are assembled. Some of the concepts included are the specific terms and conditions of each debt issue (outstanding balance, interest rate, payments made on capital and interest, currency, exchange losses, etc.) and their actual situation, as well as a comparative analysis with respect to estimates and previous years.

S Fin 3. (Quarterly). This report should be presented to the Legislative body, to the Internal Control Office of the Executive and to the SAI. This report should summarize and aggregate information on Public Debt with the necessary degree of detail to allow the members of the Legislature to appreciate the state of the debt, its effect on the situation of the economy and on government management. It should include a comparative analysis against the preceding quarter and 12 month period, as well as actuals versus budget estimates. It could also include an explicative analysis of the evolution of the financial markets during the quarter and how this affected budget estimates. For the case of debt denominated in foreign currency, the variances observed for each individual instrument should be explained, including exchange losses registered per item and currency and country of residence of holder.

For the case of debt in local currency, its net balance, individual placements, the evolution of the mix of instruments, and maturities and repayment profiles should be indicated, as well as the approximate holdings by residents and non-residents.

Guarantees granted by the National Government in relation to debt contracted by State and Local Governments might not be included if its repayment and service is adequately assured by the Federal resources assigned to State and Local Governments (direct deductions are possible). When this possibility does not exist, the guarantees should be included.

S Fin 4 (Annual). This public debt report is part of the overall Annual Public Account usually presented by a Government to the Legislative Body, which is assembled by the Secretary of Finance or the equivalent Financial Authority within the Government. This report should include a consolidated description of the evolution of the balance of the debt and its service for the complete year, in sufficient detail. It should also include an analysis of the variances observed with respect to budget estimates and the preceding years, along with adequate explanations of the effects of public debt on financial market performance.

SAI 1. (Annual). This report should be a part of the integrated report that the SAI presents to the Legislature or the public on the general analysis and audit of the Annual Public Account prepared by the government for the Legislature. This report should include an evaluation of general public debt management performance, as well as its impact on public finance and the performance of the economy for the year. The report could also include an analysis of new debt as a share of total revenues, the terms of its issue in view of prevailing financial market conditions, and if the debt was allocated as authorized in the budget.

On the other hand the SAI should pay special attention to public debt aspects of the financial audits of entities holding debt, as well as that debt which is pegged to specific goals within government

programs. This information as contained in SAI reports to the Legislative body, should allow the legislators to consider the public debt aspects when analyzing the next project to be presented for budget approval.

The SAI would inform on irregularities and deficiencies detected in the managing of debt in the process of its systems (internal controls) and financial audits, and on the efficiency, efficacy and economy with which debt financed ivestments have behaved. Specific public works audits could also provide additional support in this last case. The SAI should pay special notice to this appraisal of the explanations on variances of actual vs budget presented in the Public Account.

SAI 2. (Annual). This is not a report in the strict sense of the term, but a document the SAI presents to audited bodies in which it informs of irregularities and deficiencies found (when their nature allows), as well as recommendations to correct them.

PUBLIC DEBT COMMITTEE

Chairman
Javier Castillo Ayala
Contador Mayor de Hacienda de México

Members

Argentina Emilia Raquel Lerner
Auditoría General de la Nación

Canada Larry Meyers, Ron Thompson & Brian Pearce
Office of the Auditor General

México Fernando Marty
Contaduría Mayor de Hacienda

Portugal Teresa Nunes & Ana María Bento
Tribunal de Contas

United Kingdom Wendy Kenway-Smith & Andrew Caddies
National Audit Office

USA Paul Posner, Barbara Bovbjerg & Hanna Laufe
General Accounting Officce

External Colaborators

Finland Tapio Leskinen & Timo Ankelo
State Audit Office

Gabón Gilbert Ngoulakia & Bibalou Moise
Chambre des Comptes

Jordan Abed Kharabsheh
Audit Bureau

Korea Young Joan Kim
Board of Audit and Inspection

Sweden Ian Häggkvist, Ian Hagrall, Lars Forslund, Ingerman Segergren, Mats Wahsedt & Olle Nystedt
National Audit Office

This booklet has been prepared for official publication in separate english, french and spanish versions by the Public Debt Committee of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Apéndice ISSAI 11

Resultados de los Estudios de Caso

Finalidad

Los estudios de caso son utilizados para:

- verificar el cumplimiento por parte de las EFS del proyecto de Declaración de México sobre Independencia de las EFS, teniendo en cuenta los distintos sistemas de fiscalización;
- ofrecer ejemplos de salvaguardas que pueden ser establecidas en situaciones en las que una EFS no puede cumplir con ciertas disposiciones de aplicación de la independencia que forman parte de un principio; y
- ayudar en el desarrollo de un proyecto de pautas básicas.

Metodología

Se realizó el siguiente trabajo preparatorio para adquirir conocimientos sobre las EFS seleccionadas para los estudios de caso:

- Debates entre el personal de la Secretaría de la INTOSAI y los Secretarios Generales de las regiones.
- Revisión de los informes de país preparados en el seminario sobre la independencia de las EFS, celebrado en Viena.
- Revisión de los sitios web.
- Otros métodos, tales como entrevistas y visitas a las EFS.

Cuando se preparó la encuesta se tuvo presente:

- No repetir preguntas de encuestas anteriores sobre independencia.
- Basar las preguntas en el proyecto de disposiciones de aplicación debatido en Viena en 2004.
- Usar las mismas preguntas en todos los estudios de caso.
- Comprobar elementos en caso de presentarse acuerdo parcial o desacuerdo total con el debate de los grupos de trabajo en Viena.
- Brindar espacio para comentarios sobre:
  - casos en los que la EFS ha sido capaz de mejorar su independencia,
  - áreas en las que la EFS se considera más vulnerable con respecto a la independencia, y
  - métodos que la EFS utiliza para mitigar los riesgos de su independencia.

Antes de comenzar los estudios de caso se realizó el siguiente trabajo preparatorio:

- Preparar una primera versión del cuestionario.
- Distribuir el cuestionario, metodología y la selección de países a todos los miembros del subcomité para obtener sus comentarios.
- Finalizar el cuestionario.
- Proporcionar al Comité de Normas Profesionales la lista de países seleccionados para el estudio de caso y la metodología utilizada, a efectos de presentarlos al Comité Directivo de la INTOSAI para su revisión y aprobación.
- Informar a las EFS y a sus secretarías regionales de que han sido seleccionadas para los estudios de caso.
- Enviar el cuestionario a las EFS seleccionadas.
- Realizar entrevistas y evaluar los estudios de caso.

Población objetivo y porcentajes de respuesta

Los estudios de caso seleccionados pretendían abarcar todas o la mayoría de las regiones de la INTOSAI. Todos los tipos de instituciones (Tribunal de Cuentas, Junta/Comité de Auditoría, tipo Westminster) y EFS con distintos niveles de independencia estuvieron representados. Además, sólo se seleccionaron EFS que se mostraron realmente interesadas en participar en el proyecto.

Los estudios de caso fueron escogidos teniendo en cuenta las sugerencias de los Secretarios Generales de los grupos de trabajo regionales de la INTOSAI. En los estudios de caso sólo fueron identificadas las EFS que se ofrecieron voluntarias. De las nueve EFS voluntarias, ocho respondieron: Marruecos, Filipinas, Micronesia, Nueva Zelanda, Tonga, Santa Lucía, Ghana y Chipre. – Índice de respuesta del 90 por ciento.

Resultados

Se solicitó a los participantes que respondieran detalladamente a las siguientes cuatro preguntas, basadas en los ocho principios básicos de la versión preliminar de la Declaración de México sobre Independencia:

Pregunta 1

Teniendo en cuenta los principios y las disposiciones de aplicación, ¿considera que su EFS está cumpliendo todos o alguno de los requisitos para ser una EFS independiente? Explique cómo.

En promedio, las EFS participantes respondieron que por lo general reúnen los requisitos para ser una EFS independiente (se listan los porcentajes al lado de cada principio). Sin embargo, reconocen que algunos de los principios no se cumplen en absoluto o que necesitan mejoras considerables. Un porcentaje muy pequeño de las participantes consideran que reúnen todos los requisitos de una EFS independiente. Otro porcentaje muy pequeño de las EFS encuestadas reconocen que, aunque sólo cumplen con un número reducido de los principios básicos, creen que su capacidad para actuar independientemente del gobierno les preserva su independencia.

Las explicaciones de cómo las EFS participantes sienten que están cumpliendo los requisitos de independencia se enumeran a continuación respecto a cada principio básico.

Principio 1.

La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco (el 75 por ciento sintió que cumplía con este principio)

La mayoría de las EFS participantes en los estudios de caso declaró que su independencia está claramente prevista en la legislación. Los marcos legislativos varían dependiendo de las leyes de cada país. En casi todos los casos, la legislación específica explica en detalle cuán independiente la EFS es, de acuerdo a criterios tales como:

- desempeño de sus funciones, obligaciones y facultades;
- organización y gestión de sus recursos; y
- organización y gestión de sus productos e informes con arreglo a su mandato.

La mayoría de las EFS participantes indicó que existe una legislación apropiada y eficaz. Algunas indicaron que a veces el Ejecutivo dificulta la eficacia de la legislación, y dieron las siguientes razones:

- inestabilidad política,
- el papel del gobierno a la hora de decidir la asignación de créditos y fondos, y
- la influencia del gobierno en los presupuestos y otros recursos.

En la pregunta tres de esta sección se examinarán más a fondo las áreas de vulnerabilidad con relación a la independencia de las EFS.

Principio 2.

La independencia de la Autoridad Superior de la EFS y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones (el 75 por ciento sintió que cumplía con este principio)

La mayoría de las EFS participantes indicó que las autoridades superiores son designadas, reelectas o destituidas por el Poder Legislativo o por el Jefe de Estado con la aprobación del Poder Legislativo. Dichos términos y condiciones se precisan en la legislación aplicable de la EFS participante.

Las EFS que respondieron al cuestionario indicaron que, en relación a la duración del mandato puede tratarse de un número fijo de años, un nombramiento vitalicio o tener un límite de edad. No obstante, el 25 por ciento de los participantes señaló que la duración del mandato de la Autoridad Superior de su EFS es muy breve y, por consiguiente, no le da tiempo suficiente para cumplir su mandato con eficacia.

Por último, la mayoría de las EFS participantes indicó que carece de protección frente a procesos legales por actos que sean resultado del cumplimiento normal de sus obligaciones. Sólo una de las EFS que respondieron indicó que tenía tal inmunidad en su legislación.

Principio 3.

Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS (el 87.5 por ciento sintió que cumplía con este principio)

La mayor parte o la totalidad de las EFS participantes en los estudios de caso indicó que tiene un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales para cumplir sus funciones con eficacia, eficiencia e independencia, incluyendo la autoridad para fiscalizar

- el uso de los fondos o bienes públicos;
- la recaudación de rentas públicas adeudadas al gobierno;
- la legalidad de la contabilidad del gobierno y de las instituciones públicas;
- la calidad de la administración e información financieras;
- la economía, la eficiencia y la eficacia de las operaciones de gobierno; y
- la implementación de la política gubernamental (restringida solamente a la implementación).

Cincuenta por ciento de las EFS participantes admite que sus mandatos comprenden sólo la eficacia y efectividad de las operaciones de gobierno. No obstante, están trabajando para adicionar a sus mandatos la potestad para auditar la economía del gobierno.

En la mayoría de los casos, el mandato de las EFS participantes establece su independencia frente a toda directiva o interferencia del Poder Legislativo en la selección de las áreas a auditar, así como en la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de auditorías. De las EFS que respondieron el 25 por ciento de los casos contestó que el plan de trabajo anual (áreas a auditar) se debate anualmente con el Poder Legislativo antes de ponerlo en marcha, y su implementación depende en gran medida de la disponibilidad de los recursos otorgados por el Poder Legislativo y/o el consentimiento del Poder Ejecutivo.

Aunque la mayoría de las EFS participantes indicó que estaban libres de toda directiva e interferencia por parte del Poder Legislativo en cómo organizaban y administraban sus oficinas, el 50 por ciento indicó que no controlaba los recursos, los cuales necesitaba para tener total poder e independencia sobre sus oficinas.

La mayoría de las EFS participantes indicó que no participaba en la gestión ni desarrollaba una relación estrecha con las organizaciones que auditaba. No obstante, el 25 por ciento indicó que esta era un área de vulnerabilidad debido a su falta de recursos y a la ausencia de conocimientos especializados de los clientes.

Todas las EFS participantes respondieron que emplean normas de trabajo y de auditoría apropiadas, y que aplican un código de ética a sus propias operaciones y a las de las organizaciones que ellas auditan.

Principio 4.

Acceso irrestricto a la información (el 100 por ciento sintió que cumplía con este principio)

Todas las EFS participantes indicaron que tienen acceso oportuno, ilimitado, total, directo y libre a todos los documentos e información que necesitan para cumplir con sus responsabilidades. Asimismo indicaron que disponen de las potestades necesarias para obtener dicha documentación e información de las personas o instituciones que las tienen en su poder.

Principio 5.

El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo (el 86 por ciento sintió que cumplía con este principio)

La mayoría de las EFS participantes indicó que no tienen limitaciones para informar los resultados de su trabajo de auditoría. De hecho, la mayoría indicó que la ley las obliga (como mínimo) a informar los resultados anualmente. Como mínimo el 25 por ciento de aquellas a las que no se les requiere legalmente hacerlo, trata de informar anualmente. No obstante, suelen producirse largas demoras debido a la falta de recursos y, en un caso, a la injerencia política.

Principio 6.

Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación (el 86 por ciento sintió que cumplía con este principio)

La mayoría de las EFS que respondieron indicó que tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría, aunque una EFS indicó que a veces es influenciada, dependiendo del carácter delicado de la cuestión. Todas las EFS declararon tener libertad para formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría.

La mayoría de las EFS participantes indicó que tienen plazos reglamentarios para presentar sus resultados anuales al Poder Legislativo. Sin embargo, no tienen límites de tiempo para publicar los informes de auditoría. Poco más del 10 por ciento de las EFS participantes añadió que, debido a la falta de recursos y a la acumulación de auditorías, la presentación de los informes de auditoría puede ser difícil de manejar.

Por último, todas las EFS que respondieron indicaron que tienen libertad para publicar y divulgar sus informes, una vez que hayan sido formalmente presentados (según lo exige la ley).

Principio 7.

La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS (el 86 por ciento sintió que cumplía con este principio)

Las EFS participantes indicaron que algunos informes de auditoría son presentados al Poder Legislativo o directorio de la entidad auditada, para su revisión y seguimiento. Todos los participantes indicaron también que tienen un sistema interno para el seguimiento de las auditorías y para asegurar que sus observaciones y recomendaciones así como aquellas del Poder Legislativo hayan sido debidamente tenidas en cuenta por las instituciones auditadas. Es interesante señalar que una EFS indicó que, en virtud de la *Ley del servicio de auditoría* de su país, la entidad auditada está obligada a establecer un Comité de Implementación del Informe de Auditoría para realizar un seguimiento y asegurar que las recomendaciones de auditoría sean implementadas.

Principio 8.

Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados (el 38 por ciento sintió que cumplía con este principio)

Este principio es el área en la que la mayoría de las EFS participantes se sintió más vulnerable (con respecto a la independencia). Solamente el 38 por ciento de las EFS que respondió indicó que tenía:

- autonomía fiscal,
- sus créditos anuales aprobados y librados automáticamente por el Poder Legislativo,
- atribuciones plenas para administrar su propio presupuesto y libertad para asignarlo como considere oportuno, y
- el derecho de recurrir directamente al Poder Legislativo si los recursos provistos son insuficientes para cumplir con su mandato.

Las demás EFS indicaron que, actualmente, no cumplen con este principio y señalaron que sigue siendo un área en la que necesitan mejorar considerablemente. (Véanse las preguntas 3 y 4 para más precisiones.)

Pregunta 2

Si no está cumpliendo todos o algunos de los requisitos especificados en los principios y disposiciones de aplicación, ¿logra su EFS los mismos objetivos aunque por medios diferentes, utilizando otros tipos de salvaguardas para conseguir la independencia? En caso afirmativo, explique de qué modo logra su EFS el objetivo y explique por qué, en su opinión, esas salvaguardas son un medio para lograr la independencia.

Muy pocas EFS participantes respondieron a esta pregunta porque si no son capaces de cumplir con los requisitos, existen importantes obstáculos que les impiden lograr los mismos objetivos de salvaguarda por otros medios diferentes.

Las pocas EFS que respondieron a esta pregunta se consideraron a sí mismas vulnerables en ciertas áreas, pero capaces de limitar este riesgo aplicando distintas salvaguardas para lograr independencia.

Una de las EFS indicó que aunque no existen mecanismos formales en su EFS para el seguimiento de las recomendaciones, existen:

- fuertes relaciones con comités de auditoría selectos, los cuales son utilizados para realizar sesiones informativas y presentaciones ante las comisiones sobre los informes y recomendaciones; y
- algunos mecanismos informales para llamar la atención del Poder Ejecutivo sobre los informes y recomendaciones, tales como reuniones regulares entre el Poder Ejecutivo, los ministerios gubernamentales, el Tesoro y el Gabinete.

Pregunta 3

¿Hay algún área en la que considera a su EFS más vulnerable en lo que a independencia se refiere? En caso afirmativo, dé más precisiones.

Los siguientes son considerados desafíos, obstáculos o riesgos para la independencia de las EFS:

- El gobierno cumple un rol en la determinación de la asignación de créditos y fondos e influye sobre presupuestos y otros recursos.
- Períodos muy breves para las autoridades superiores de las EFS, lo que significa que no están provistos de suficiente tiempo para implementar con eficacia sus Planes de Auditoría o para cumplir sus mandatos con eficiencia.
- No existe inmunidad frente a procesos por cualquier acto que resulte del cumplimiento normal de las obligaciones.

- Se necesita cambiar la legislación.
- La EFS organiza y administra la oficina dentro de los límites del presupuesto disponible.
- La ausencia de control por parte del Poder Legislativo sobre los recursos de la EFS permite a la EFS tener independencia y poder completo sobre la organización y administración de su oficina.
- En ocasiones, la falta de recursos obliga a los auditores a poner en riesgo su independencia e integridad.
- La falta de conocimientos especializados de los clientes y el tamaño de la EFS pueden menoscabar la objetividad e independencia de los auditores.
- La falta de recursos adecuados y competentes afecta el informar oportunamente, lo que, a su vez, crea una acumulación en los resultados de auditoría.
- En ocasiones, las cuestiones consideradas “más delicadas” pueden influir en la redacción del informe y su contenido.
- No existe un foro parlamentario en el que la EFS pueda estar segura de que sus informes de auditoría reciban atención parlamentaria.
- El Poder Ejecutivo no está obligado a responder ante el Parlamento con relación a las recomendaciones de los informes.
- Existe carencia de recursos financieros adecuados y previsibles.
- La independencia de las EFS está limitada, ya que no tienen la autoridad o la libertad para obtener los recursos que necesitan para dar cumplimiento eficaz a su mandato por su propia cuenta.
- Existen importantes discrepancias entre el presupuesto anual y las propuestas, y la asignación real otorgada, incluyendo problemas relativos a la oportunidad y liberación efectiva de los fondos por parte del Tesoro.
- El Poder Ejecutivo ejerce una gran influencia en el proceso de aprobación presupuestaria, dando lugar a recortes significativos en las propuestas de presupuesto.
- Aunque las EFS tienen derecho a recurrir directamente, el recurso es, por lo general, rechazado.

Pregunta 4

Describa los casos en los que su EFS pudo mejorar su independencia y díganos cómo lo logró.

Aunque las EFS participantes han indicado importantes desafíos, obstáculos y riesgos a su independencia, también han señalado su capacidad para mejorar su nivel de independencia.

A continuación se presentan casos aislados en los que EFS específicas han sido capaces de hacer tales mejoras.

Mejorar las exigencias de independencia profesional

- Se está elaborando un proyecto de ley para mejorar el marco estructural de la EFS, especialmente su relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y el mandato para auditar el rendimiento. Revisión de los marcos legislativos.
- La EFS ha adoptado una actitud organizacional para parecer más independiente del Poder Ejecutivo, trabajando en conjunto solamente en cuestiones de auditoría y distanciándose de hecho de sus dirigentes políticos.
- La EFS está implementando un sistema interno para hacer un seguimiento de las recomendaciones.

Conclusión

Este informe resume las respuestas de los estudios de caso con referencia a la adhesión al proyecto de Declaración de México sobre Independencia de las EFS y sintetiza sus respuestas con respecto a las cuatro preguntas contenidas en el cuestionario preparado por el Subcomité.

Las EFS participantes en los estudios de caso consideraron que por lo general están cumpliendo los requisitos para ser una EFS independiente. No obstante, muchas indicaron que se enfrentan a desafíos para cumplir principios del proyecto de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS. Estos desafíos son considerados por algunas como obstáculos a su independencia y por otras como oportunidades para mejorar. En la mayoría de los casos, las EFS participantes expresaron inquietudes similares con respecto a su vulnerabilidad en el ámbito de la autonomía financiera y gerencial y en el eficaz seguimiento de las recomendaciones de la EFS, los dos principios que suponen un mayor desafío para las EFS.

Por último, aunque la mayoría o la totalidad de las EFS participantes indicó que se puede mejorar, muy pocas respondieron a la pregunta 4, en la que se solicitaba que describieran una situación en la que la EFS fue capaz de mejorar su independencia y el método que utilizó para ello.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

Apuntes ISSAI 30

En 2001 fue decidido que el Código ético deberia incluir también las normas profesionales, que ahora conocen como ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300 y ISSAI 400. El Código ético fue emitido por el Comité de Auditoria al XVI Congreso de la INTOSAI en 1998 en Montevido, Uruguay.

Cuando el XIX Congreso de la INTOSAI en la Ciudad de México, adoptó el marco de normas profesionales del INTOSAI, el Código ético fue dividido en cinco documentos separados; ISSAI 30 (Código ético) y los cuatro documentos (ISSAI) mencionados anteriormente en acuerdo adjunto.

En el siguiente, usted encontrará presentaciones y otra información relevante al Código ético.

Preámbulo- 2001

En ocasión del XVI INCOSAI en Montevideo en el año 1998, el Congreso aprobó y despidió de forma unánime el Código de Etica de la INTOSAI. El mismo Congreso decidió, además, que el Comité de Normas de Auditoría debería reestructurar las Normas de Auditoría para poder actualizarlos y añadir puntos en el futuro sin tener que cambiar el contenido. El Comité, por lo tanto, acaba de elaborar una versión reestructurada de las Normas de Auditoría.

Por razones prácticas se propuso publicar el Código de Ética y las Normas de Auditoría en una edición conjunta. Sin embargo es de gran importancia ver la relación entre los distintos documentos relevantes de la INTOSAI. Tomando la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización como base, el Código de Ética de la INTOSAI debería verse como complemento necesario para reforzar las Normas de Auditoría de la INTOSAI publicados por el Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI en junio del año 1992.

Las Actas del XVI INCOSAI del año 1998 establecieron lo siguiente: Los distintos documentos se pueden considerar como marco global con los siguientes elementos.

• La Declaración de Lima representa el fundamento con sus conceptos generales sobre la auditoria del sector público.
• El Código de Ética forma el siguiente nivel con su declaración de los valores y principios apoyando a los auditores en llevar a cabo su labor diaria. Uno de los principios establecidos en el Código de Etica es la obligación del auditor de aplicar normas de auditoria aceptados por lo general.
• Las Normas de Auditoria, el siguiente nivel, contienen postulados y principios para la realización de las auditorias
• Distintas Directrices, representando el cuarto nivel, ofrecen asistencia práctica para las EFS en implentar y adaptar las Normas a las respectivas normas de sus instituciones.

Esta edición abarca por lo tanto el Código de Etica y las Normas de Auditoría reestructurados que fueron aprobadas por el XVII Congreso de la INTOSAI en Seúl, 2001.

Inga-Britt Ahlenius
Presidenta del Comité de Normas de Auditoría

Prólogo- 1998

Tengo la satisfacción de presentar a los miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) este Código de Ética para los auditores del sector público, que fue aprobado por el Comité Directivo en su 44a reunión celebrada en Montevideo en noviembre de 1998.

Este Código constituye un paso adelante significativo en el proceso de armonización de los conceptos éticos dentro de la INTOSAI. Consta únicamente de postulados éticos básicos, dado que las diferencias nacionales de cultura, idioma y sistemas jurídicos y sociales hacen necesario adaptar dichos postulados al entorno de cada país. Por consiguiente, el presente Código debe considerarse como un fundamento para los códigos de ética nacionales que deberá desarrollar cada Entidad Fiscalizadora Superior.

Finalmente, deseo expresar, en nombre de la Comisión de Normas de Auditoría, mi profundo aprecio y gratitud por la colaboración de todos los miembros de la INTOSAI en nuestro esfuerzo por elaborar este Código de Ética. Agradezco asimismo a mis compañeros de la Comisión su puntual apoyo y su aportación positiva a esta actividad.

Inga-Britt Ahlenius
Presidenta de la Comisión de Normas de Auditoría

Preámbulo- 1998

Este anteproyecto de Código de Ética es resultado de la labor conjunta de los miembros de la Comisión de Normas de Auditoría de la INTOSAI, del que forman parte las Entidades Fiscalizadoras Superiores de:

Arabia Saudí
Argentina
Australia
Austria
Brasil Costa
Rica Estados
Unidos
Filipinas
Japón
Portugal
Reino Unido
Suecia; Presidente

En la 42a reunión del Comité Directivo, celebrada en Viena el 24 de junio de 1996, se presentó el plan de trabajo de la Comisión, que fue aprobado. La elaboración de este Código de Ética fue una de las tareas que figuraban en dicho plan. La primera de las actividades que debían realizarse consistió en reunir los Códigos de Ética de todos los miembros de la INTOSAI, para estudiar sus semejanzas y diferencias. Esto dio origen a un primer anteproyecto que se debatió en una reunión de la Comisión, celebrada en Suecia en enero de 1997.

Después de esta reunión de la Comisión, se elaboró un nuevo anteproyecto y se envió a todos los miembros de la INTOSAI para recibir los pertinentes comentarios. Una vez tomados en consideración estos comentarios, se elaboró este anteproyecto definitivo.

El Comité Directivo ha sido informado acerca del avance de los trabajos en su 43a reunión celebrada en Montevideo, en noviembre de 1997.

Quisiera agradecer a todos los miembros de la Comisión de Normas de Auditoría de la INTOSAI su dedicación y colaboración en la realización de este proyecto.

Inga-Britt Ahlenius
Auditor General, Oficina Nacional de Auditoría de Suecia
Presidenta, Comisión de Normas de Auditoría de la INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Apuntes ISSAI 100, 200, 300 y 400

Al principio, cuando fueron lanzadas las normas profesionales de auditoria de la INTOSAI en 1992, se presentaban en un documento separado. En 2001 se decidió incluir las en el Código ético de la INTOSAI, que por su parte fue iniciado por la Comité de Auditoria al XIV Congreso en 1992 en Washington, y aprobado por el XVI Congreso en Montevideo 1998.

Las normas profesionales de la INTOSAI fueron enmendadas en 1995 por el XV Congreso, que se realizó en Cairo, Egipto. En 2007, el XIX Congreso en la Ciudad de México, adoptó un solo marco unificando todas las normas profesionales de la INTOSAI. Dentro de este marco, se decidió divider el Codigo ético en cinco documentos separados: ISSAI 30 (Código ético), y las normas profesionales ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300 y ISSAI 400.

Preámbulo- 2001

En ocasión del XVI INCOSAI en Montevideo en el año 1998, el Congreso aprobó y despidió de forma unánime el Código de Etica de la INTOSAI. El mismo Congreso decidió, además, que el Comité de Normas de Auditoría debería reestructurar las Normas de Auditoría para poder actualizarlos y añadir puntos en el futuro sin tener que cambiar el contenido. El Comité, por lo tanto, acaba de elaborar una versión reestructurada de las Normas de Auditoría.

Por razones prácticas se propuso publicar el Código de Ética y las Normas de Auditoría en una edición conjunta. Sin embargo es de gran importancia ver la relación entre los distintos documentos relevantes de la INTOSAI. Tomando la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización como base, el Código de Ética de la INTOSAI debería verse como complemento necesario para reforzar las Normas de Auditoría de la INTOSAI publicados por el Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI en junio del año 1992.

Las Actas del XVI INCOSAI del año 1998 establecieron lo siguiente: Los distintos documentos se pueden considerar como marco global con los siguientes elementos.

• La Declaración de Lima representa el fundamento con sus conceptos generales sobre la auditoria del sector público.

• El Código de Ética forma el siguiente nivel con su declaración de los valores y principios apoyando a los auditores en llevar a cabo su labor diaria. Uno de los principios establecidos en el Código de Etica es la obligación del auditor de aplicar normas de auditoria aceptados por lo general.

• Las Normas de Auditoria, el siguiente nivel, contienen postulados y principios para la realización de las auditorias

• Distintas Directrices, representando el cuarto nivel, ofrecen asistencia práctica para las EFS en implentar y adaptar las Normas a las respectivas normas de sus instituciones.

Esta edición abarca por lo tanto el Código de Etica y las Normas de Auditoría reestructurados que fueron aprobadas por el XVII Congreso de la INTOSAI en Seúl, 2001.

Inga-Britt Ahlenius
Presidenta del Comité de Normas de Auditoría

Prólogo- 2001

La presente revisión de las Normas de Auditoría de la INTOSAI constituye un paso importante en el desarrollo de normas de fiscalización verdaderamente internacionales. En el XIII INCOSAI celebrado en Berlín se formuló la recomendación de revisar la versión inicial para dar respuesta a las necesidades particulares de los países en los que las EFS están organizadas como tribunales de cuentas.

Hablo en nombre de la Comisión de Normas de Auditoría al manifestar nuestro agradecimiento a todos los miembros de la INTOSAI por los esfuerzos realizados en la elaboración de estas normas. En especial, quisiera destacar las valiosísimas contribuciones del Tribunal de Cuentas de Bélgica, miembro más reciente de la Comisión y otras EFS constituidas también como tribunales de cuentas. Deseo expresar también mi agradecimiento a mis colegas de la Comisión por su apoyo y su positivo aporte a la revisión.

Si bien las normas de auditoría de INTOSAI no son de obligado cumplimiento para las EFS, expresan la opinión consensuada de éstas en cuanto a la "mejor práctica". Cada EFS debe juzgar en qué medida la aplicación de las presentes normas es compatible con el cumplimiento de su mandato.

En opinión tanto del Comité Directivo como de la Comisión de Normas de Auditoría, estas normas constituyen un documento "vivo". Como tal deben reflejar, en la medida de lo posible, las tendencias, cuestiones y preocupaciones actuales en relación a los métodos y prácticas de fiscalización. El Comité Directivo ha aprobado estas normas en su 35a reunión celebrada en Washington en octubre de 1991. Pongo las normas revisadas a disposición de los miembros de la INTOSAI.

J. C. Taylor
Presidente de la Comisión de Normas de Auditoría

Prefacio

Como presidente de la Comisión de Normas de Auditoría de la INTOSAI me complazco en presentar el proyecto final de nuestro trabajo.

Nuestra Comisión fue constituida en mayo de 1984 a fin de que presentara recomendaciones y planes para la elaboración de un proyecto de normas de fiscalización de la INTOSAI. Posteriormente fue ampliada la Comisión, pasando a comprender las Entidades Fiscalizadoras Superiores de:

• Arabia Saudita: Presidente
• Argentina
• Australia
• Austria: de oficio
• Brasil
• Costa Rica
• Estados Unidos
• Filipinas
• Japón
• Reino Unido
• Suecia

En la reunión del Comité Directivo celebrada en Sydney en marzo de 1985, se le presentó a éste--y éste aprobó--un plan de trabajo para nuestra Comisión. Dicho plan preveía la creación de cuatro grupos de estudio que se dividirían el trabajo de la manera siguiente:

• El primer grupo, integrado por los Estados Unidos (Coordinador de Grupo), Costa Rica y Filipinas, se encargaría de los "Postulados generales de fiscalización pública".

• El segundo grupo, integrado por Australia (Coordinador de Grupo) y la Argentina, se encargaría de las "Normas generales de fiscalización pública".

• El tercero, integrado por Suecia (Coordinador de Grupo) y el Japón, se encargaría de las "Normas de procedimiento en lafiscalización pública".

• El cuarto, integrado por el Reino Unido (Coordinador de Grupo) y el Brasil, se encargaría de las "Normas para la elaboración de los informes en la fiscalización pública".

Cada uno de los cuatro grupos elaboró sobre su tema un memorando como base de discusión y recabó de otros miembros de la Comisión observaciones y sugerencias, las cuales analizó e investigó. Basándose en los memorandos e incorporando las observaciones y sugerencias, se prepararon documentos de trabajo preliminares. Ulteriores elementos de investigación, sugerencias y observaciones aportados por el Comité Directivo y por miembros de la Comisión llevaron a la elaboración de los documentos finales de trabajo. En su reunión de mayo de 1987, celebrada en Viena, el Comité Directivo aprobó estos documentos y encargó a la Comisión de que se reuniera en Londres a fin de armonizar la terminología y el estilo de los cuatros textos.

En junio de 1987 se reunió en Londres durante cinco días un grupo de expertos, representando a la Comisión, para elaborar el proyecto final

combinado. El grupo de expertos se compuso de las siguientes personas: Sr. Abdullah I. Al Saleh y Dr. Issam J. Merei de Arabia Saudita (Presidente), Sr. W.A Broadus (EE.UU.), Sr. Nazario Anis (Filipinas), Sr. Cyril Monaghan (Australia), Sra. Gunhild Lindstrom (Suecia), Sr. Fernando Gonçalves (Brasil), Sr. John Pearce y Sr. Andy Burchell (Reino Unido).

En su 31a reunión, en Berlín, el Comité Directivo convino en el procedimiento siguiente para un nuevo examen de las Normas de Auditoría de la INTOSAI y para la consideración de las observaciones que se recibieran al respecto:

1. Las observaciones recibidas serán compiladas por el Secretario General y transmitidas por éste al presidente de la Comisión.

2. El presidente de la Comisión de Normas de Auditoría de la INTOSAI y el Secretario General decidirán conjuntamente acerca de la necesidad y conveniencia de posibles cambios.

3. El documento será presentado después al Congreso de Berlín para su aprobación.

El Presidente de la Comisión y el Secretario General han analizado las observaciones recibidas y han efectuado los cambios que han estimado procedentes.

Si bien se ha empleado la expresión "normas" en todo el documento, queda entendido que esa palabra se ha de interpretar como sinónimo de "directrices", quedando así la autoridad para la aplicación de las normas dentro de la esfera de competencia de cada Entidad Fiscalizadora Superior.

Quisiera expresar mi agradecimiento a todos los miembros de la Comisión de Normas de Auditoría de la INTOSAI por la dedidación y el espíritu de cooperación con que han llevado a cabo esta tarea. En particular, doy las gracias al grupo de expertos que mejoró los documentos finales de trabajo en su reunión de Londres.

Omar A. Fakieh, Ministro de Estado
Presidente del General Auditing Bureau de Arabia Saudita
Presidente de la Comisión de Normas de Auditoría de la INTOSAI
Riyad, marzo de 1989

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Prólogo ISSAI 3000

Prefacio

En el Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) de Montevideo (1998) se acordó apoyar el desarrollo de directrices para la aplicación de las Normas de Auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). El Comité de Normas de Auditoría (CNA) de la INTOSAI llevará a cabo ese desarrollo con la colaboración de otros comités permanentes y grupos de trabajo.

Las Normas de Auditoría se centran principalmente en la auditoría financiera, pero también abarcan la auditoría del rendimiento. Como han señalado muchas Entidades Fiscalizadoras Superiores, en la auditoría del rendimiento se necesitan directrices especiales, ya que difiere de la auditoría financiera. Por consiguiente, se ha considerado oportuna la creación de directrices específicas para la auditoría del rendimiento.

En la reunión del Comité celebrada en Londres (2000) se llevó a cabo un primer debate al respecto, y después de la reunión de Lisboa (2002) se envió material de trabajo a los miembros del Comité para que éstos lo comentasen. El trabajo en curso fue apoyado per el Comité Directivo y el INTOSAI de Seúl (2001).

En la reunión del Comité que tuvo lugar en Estocolmo (2002) se decidió enviar un anteproyecto a todos los miembros de la INTOSAI para que éstos lo comentasen. Se elaboró un proyecto final que, a continuación, fue aprobado por el Comité en su reunión de Bratislava (2003). A lo largo de todo el proceso el Comité Directivo ha estado informado del avance del trabajo y ha aprobado los necesarios planes de trabajo.

Estas Directrices de Aplicación de la Auditoría del Rendimiento son el resultado de los esfuerzos conjuntos de los miembros del Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI, integrado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de:

Antigua y	Azerbaiyán	Egipto	Lituania	Suecia
Barbuda	Brasil	Eslovaquia	Namibia	Presidente
Arabia Saudita	Camerún	Estados Unidos	Noruega	Tonga
Reino Unido	Canadá	Filipinas	Portugal	Túnez
Argentina	Costa Rica	India	Reino Unido	Ucrania
Australia	Dinamarca	Japón	Samoa	Uruguay

Desearía agradecer especialmente a las EFS del Reino Unido (inglés), Canadá (francés), Austria (alemán), Arabia Saudita (árabe) y Estados Unidos (español) su apoyo en la corrección de pruebas de las versiones en las distintas lenguas.

Tengo la satisfacción de hacerles llegar este documento. Constituye un paso importante dentro del proceso de perfeccionar la auditoría del rendimiento entre los auditores de la Administración pública. Deberá considerársele como un documento vivo, que tiene que actualizarse a medida que se avanza en su aplicación. No es un documento normativo o técnico,

ni tampoco un manual, pero contiene numerosas directrices y otras informaciones con implicaciones prácticas que toman en consideración las premisas y características especiales de la auditoría del rendimiento. Si bien estas directrices reflejan las mejores prácticas actuales, no serán de plena aplicación en todos los miembros de la INTOSAI, debido a los diferentes mandatos y tradiciones. Le corresponde a cada miembro determinar cuál es la mejor manera de aplicar y utilizar estas directrices. El propósito de este documento es:

• Describir las características y los principios de la auditoría del rendimiento.
• Ayudar a los auditores del rendimiento de las EFS en la dirección y la realización de las auditorías del rendimiento de un modo eficiente y eficaz.
• Servir de base para las buenas prácticas de auditorías del rendimiento.
• Establecer un marco para el ulterior desarrollo de la metodología y el desarrollo profesional de la auditoría del rendimiento.

En representación del Comité de Normas de Auditoría, quisiera agradecer a todos los Comités y miembros de la INTOSAI su dedicación y cooperación en la realización de este proyecto. También agradezco a mis colegas del Comité su oportuno apoyo y sus contribuciones positivas a esta actividad.

Estocolmo, julio de 2004
Kjell Larsson
Auditor General, Oficina Nacional de Auditoría de Suecia
Presidente del Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Anexo de la ISSAI 3100

Tabla de contenido

1. Introducción 3

2. Naturaleza y Beneficios de la Auditoría de Desempeño 4
2.1. ¿Qué es la Auditoría de Desempeño? 4
2.2. Beneficios Externos 5
2.3. Beneficios Internos 6

3. Los Retos de Introducir la Auditoría de Desempeño. 7
3.1. Es Necesario el Compromiso en el Largo Plazo de la Alta Dirección 7
3.2. Un Mandato Apropiado es Vital 7
3.3. La Importancia de Desarrollar Relaciones con las Partes Interesadas 8
3.4. Los Asuntos Organizacionales deben ser Atendidos 12
3.5. Los Factores Clave del Éxito 13

4. Cómo Empezar 14
4.1. Empezando en Pequeña Escala, con un Proyecto Piloto y Temas Específicos 14
4.2. Determinando los Recursos Necesarios 15
4.3. Concientizando a las EFS 17
4.4. No Establecimiento de Sistemas y Procedimientos Detallados en esta Etapa Temprana 17

5. Desarrollando la Capacidad para una Función de Auditoría de Desempeño Sustentable –„Manteniendo el Impulso‟ 18
5.1. Director Operativo 18
5.2. Reclutamiento y Capacitación del Personal 19
5.3. Marco de Trabajo de la Auditoría de Desempeño 20
5.4. Estrategia de Comunicación 24
5.5. Seguimiento de la Implementación de las Recomendaciones de la Auditoría de Desempeño 25

Introducción

La auditoría de desempeño enriquece enormemente a la rendición de cuentas pública y le permite a las EFS hacer contribuciones prácticas para mejorar la eficiencia y efectividad de la administración pública. Esta guía tiene por objetivo señalar a las EFS los beneficios de introducir la auditoría de desempeño, junto con algunas de las cuestiones clave a considerarse en la introducción y mantenimiento de la auditoría de desempeño en una EFS. Esta dirigida principalmente al titular de la EFS y la alta dirección, para ayudarlos a entender los requisitos y retos a enfrentarse. La idea es enfocarse en las necesidades estratégicas y las implicaciones generales de la introducción de una función sustentable de auditoría de desempeño; las EFS operan bajo diferentes mandatos y modelos, y el tamaño de las EFS y la cultura administrativa varía alrededor del mundo, es por eso que no es posible producir lineamientos detallados aplicables para todos, así que este documento se enfoca en los retos estratégicos relacionados con el proceso de implementación y los recursos requeridos. También resalta las características clave de la auditoría de desempeño y su importancia para las EFS, las administraciones públicas y la sociedad como un todo.

Un número importante de EFS han encontrado dificultades al introducir una función sustentable de auditoría de desempeño; además, los factores políticos y administrativos, y la complejidad y reto de la auditoría de desempeño por sí misma, también deberían ser reconocidos. La experiencia ha demostrado que puede llevar años desarrollar esta forma de trabajo de auditoría de manera sustentable; aunado a esto, el tener una función de auditoría financiera y de cumplimiento fuerte no garantiza el éxito de la auditoría de desempeño, puesto que esta última es una disciplina muy diferente.

Estos lineamientos se componen de cuatro capítulos principales:

- Capítulo 2: presenta los principios clave de la auditoría de desempeño y describe los beneficios internos y externos de este tipo de trabajo;
- Capítulo 3: señala los principales retos de introducir la auditoría de desempeño;
- Capítulo 4: resalta los aspectos clave que se deben considerar cuando se inicia la auditoría de desempeño; y
- Capítulo 5: proporciona un perfil de los asuntos principales para una función sustentable de auditoría de desempeño.

2. Naturaleza y Beneficios de la Auditoría de Desempeño

2.1. ¿Qué es la Auditoría de Desempeño?

La auditoría de desempeño es una revisión independiente y objetiva de las tareas, programas u organizaciones del gobierno, relacionadas con uno o más de los tres aspectos de la economía, eficiencia y efectividad, con miras a lograr el mejoramiento. Los principios clave que guían la auditoría de desempeño pueden describirse de forma concisa de la siguiente manera:

- El principio de la **ECONOMÍA** es mantener bajos los costos, requiere que los recursos utilizados por la entidad auditada para sus actividades, estén disponibles en el tiempo debido, en la cantidad y calidad apropiadas y al mejor precio.
- El principio de la **EFICIENCIA** es sacar el mayor provecho de los recursos disponible. Tiene que ver con la mejor relación entre los recursos empleados, las condiciones dadas y los resultados obtenidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad de los productos y/o logros.
- El principio de la **EFECTIVIDAD** es lograr los objetivos establecidos. Tiene que ver con la obtención de metas específicas u objetivos establecidos y/o el logro de resultados previstos.

La auditoría de desempeño busca analizar y evaluar el desempeño de los programas gubernamentales o los servicios públicos; es una actividad basada en la información que requiere habilidad analítica y creativa. A diferencia de la auditoría financiera, se enfoca más en la actividad que en las cuentas; y, a diferencia de la auditoría de cumplimiento (conformidad), está relacionada principalmente con las verdaderas intenciones detrás de las intervenciones gubernamentales, así como a los conceptos de economía, eficiencia y efectividad. Las preguntas básicas en la auditoría de desempeño son:

- ¿Estamos haciendo las cosas correctas?
- Si es así, ¿las hacemos de forma correcta? y
- Si no, ¿cuáles son las causas?

Las perspectivas y las entidades a ser auditadas varían, es decir que los departamentos individuales así como los programas y tareas gubernamentales pueden ser auditados. Algunas de las principales diferencias entre auditoría de desempeño y financiera se resumen a continuación.

ASPECTOS	Auditoría de desempeño	Auditoría financiera
Propósito	Evaluar si las intervenciones o medidas gubernamentales se han realizado de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y efectividad.	Evaluar si las operaciones financieras se han realizado de acuerdo con la legislación y las regulaciones y si las cuentas y estados financieros son verdaderos y correctos; es decir confiables.
Enfoque	Política, programas, organización, actividades y sistemas administrativos.	Transacciones financieras, contabilidad, estados de cuentas, y procedimientos clave de control.
Base académica y experiencia relevante	Economía, ciencia política, sociología, etc. experiencia en investigaciones o evaluaciones profesionales y familiaridad con los métodos aplicados en la ciencia social así como otros métodos/habilidades relevantes.	Contabilidad y derecho, habilidades profesionales de auditoría.
Métodos	Varían de auditoría a auditoría.	Formato estandarizado.
Criterios de auditoría	Más abierto al juicio de los auditores; criterios únicos para la auditoría individual.	Menos abierto al juicio de los auditores; criterios estandarizados impuestos por la legislación y la regulación para todas las auditorías.
Reportes	Reporte especial publicado en una base ad hoc; estructura y contenido que varían dependiendo de los objetivos.	Opinión anual y/o reporte más o menos estandarizado.

2.2. Beneficios Externos

La auditoría de desempeño tiene funciones importantes para cumplir, tanto en la relación con el público en general, el parlamento, el gobierno y las entidades a ser auditadas.

El principio democrático se basas en el derecho del público para hacer rendir cuentas a los gobiernos por sus acciones mediante elecciones generales. Para que este principio tenga importancia, el público necesita información sobre la

forma en la que se gastan los recursos públicos y cómo se desempeñan los servicios públicos. Al proporcionar información objetiva y confiable sobre estos asuntos, la auditoría de desempeño contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas.

La auditoría de desempeño también juega un papel importante al mantener al parlamento bien informado sobre las acciones gubernamentales, y el resultado de sus propias decisiones. La legislación necesita información confiable e independiente sobre los resultados y efectos de los programas y decisiones; la auditoría de desempeño representa una fuente de información única, dado que no representa a activistas o instituciones políticas. También puede ser valioso que el gobierno tenga una evaluación independiente del resultado de sus decisiones y el desempeño de los servicios públicos.

La auditoría de desempeño proporciona incentivos en cuanto al aprendizaje y cambio en el sector público, al proporcionar nueva información y atraer la atención a diversos retos. También dirige problemas que van más allá del mandato del auditado al incluir el tema en la agenda política, y contribuye también al mejoramiento y reforma en la administración pública y el gobierno; de esta manera la auditoría de desempeño agrega mucho más valor que un mecanismo de control.

2.3. Beneficios Internos

La auditoría de desempeño fortalece la diversidad cultural, la creatividad y aprendizaje en la EFS, llevando a los auditores a concentrarse en asuntos sociales, políticos y económicos relevantes.

Tiene el potencial de hacer que las EFS tengan mayor presencia en los medios porque los asuntos de auditoría de desempeño atraen una audiencia más amplia. El efecto de esto podría ser el incremento de la motivación de los auditores dentro de la EFS dada la exposición pública de su trabajo.
Dado que uno de los objetivos de la auditoría de desempeño es identificar las mejorías potenciales en la eficiencia de la administración pública (y por consiguiente ayudar a salvar los desembolsos del gobierno), la credibilidad obtenida de este tipo de auditoría puede proporcionar incentivos más grandes para los gobiernos/legislaturas para destinar recursos humanos y financieros a las EFS.

3. Los Retos de Introducir la Auditoría de Desempeño

A continuación se presenta una serie de aspectos que el titular de una EFS necesita abordar cuando desarrolle una capacidad sustentable para implementar la auditoría de desempeño. La implementación exitosa de la auditoría de desempeño requiere apoyo político, regulación apropiada, liderazgo y participación activa de la alta dirección. El titular de la EFS requiere asegurar el financiamiento suficiente y buscar socios que puedan ayudarlo en la construcción de capacidades y control de calidad.

3.1. Es Necesario el Compromiso en el Largo Plazo de la Alta Dirección

Es importante que el titular de la EFS tome en cuenta que la auditoría de desempeño es diferente, demandante y cuya implementación toma tiempo. El titular de la EFS necesita comunicar una visión clara del propósito de implementar la auditoría de desempeño, así como los resultados que se desean obtener. La introducción de la auditoría de desempeño requiere de un compromiso personal de parte del titular de la EFS, y también es importante hacer que la alta dirección se involucre activamente y que sea capacitada profesionalmente.

La experiencia prueba que la introducción de la auditoría de desempeño a menudo requerirá cambios en actitudes, estilo de administración, comportamiento organizacional, prácticas de contratación, etc.; requiere de liderazgo para publicar informes de auditoría de desempeño críticos, especialmente en un ambiente menos poco acostumbrado a tales críticas; se requiere valor para revelar el pobre desempeño de los programas o servicios gubernamentales, incluso cuando están respaldados por evidencia y argumentos confiables, objetivos y balanceados. La auditoría de desempeño requiere de habilidades que las EFS con experiencia limitada o nula en el campo tendrían que adquirir.

3.2. Un Mandato Apropiado es Vital

También, el titular de la EFS debería intentar obtener un mandato legal adecuado que comprenda los criterios siguientes:

- Un mandato para llevar a cabo auditorías de desempeño sobre la economía, eficiencia y efectividad de los programas y entidades gubernamentales;
- Libertad para escoger qué, cuándo y cómo llevar a cabo una auditoría, incluyendo libertad sobre las conclusiones y reportes sobre los hallazgos obtenidos;
- Libertad para hacer públicos los resultados de la auditoría;
- Acceso a toda la información que se necesita para realizar la auditoría; y
- Libertad para decidir a quién contratar.

3.3. La Importancia de Desarrollar Relaciones con las Partes Interesadas

El titular de la EFS debería estar preparado para promover el valor de la auditoría de desempeño a todas las partes interesadas. La EFS necesita identificar a las partes interesadas clave y establecer una comunicación efectiva de dos vías con ellos; una razón para hacer esto es el permitirle a la EFS desarrollar un entendimiento completo de las necesidades y expectativas de los diferentes grupos para tomar decisiones basadas en el conocimiento de cuáles son esas expectativas; otra razón es darle a la EFS la oportunidad de explicarles a las partes interesadas el propósito de la auditoría de desempeño.

Al considerar la comunicación con las partes interesadas sobre la auditoría de desempeño, es importante reconocer que algunas de ellas serán los contactos usuales de la EFS, tales como la legislatura y los organismos gubernamentales, pero otras pueden ser un nuevo grupo con el cual no se ha estado involucrado previamente, tales como las comunidades académica y empresarial, ciudadanos y sus representantes, instituciones de investigación, grupos de interés, entidades independientes tales como organizaciones no gubernamentales, políticos y representantes de los medios.

Para poder desarrollar buenas relaciones con la legislatura y el gobierno, el titular de la EFS también deberán trabajar de manera estrecha con estas partes interesadas; el titular de la EFS necesita desarrollar procedimientos para comunicarse con los medios, el ente auditado y otras partes interesadas clave, así como establecer redes cuando sea apropiado. Algunas de las partes interesadas clave están descritas a continuación pero no se pretende que la lista sea integral.

La Legislatura

La legislatura debería estar convencida sobre la necesidad de ejecutar auditorías de desempeño en caso de que apoye con el otorgamiento de fondos adicionales para la introducción en la EFS. Es importante que el titular de la EFS gestione cuidadosamente las expectativas de la legislatura ya que es poco probable que la auditoría de desempeño tenga resultados inmediatos e impacte cualquier decisión de invertir en la auditoría de desempeño: los beneficios llegarán a mediano y largo plazo.

La legislatura debería ser advertida sobre el hecho de que la auditoría de desempeño tiene por objeto identificar las oportunidades de mejora en cuanto a la economía, eficiencia y efectividad. La reforma del sector público y la mejoría del gobierno es posible que sucedan si hay un mecanismo parlamentario puesto en marcha para considerar los informes de auditoría de desempeño. La legislatura necesita establecer un procedimiento claro para recibir y deliberar sobre los informes de auditoría de desempeño para asegurarse que se tomen las acciones apropiadas; la EFS debería aclarar que nombrar y culpar a los individuos no es el propósito de la auditoría de desempeño. Sus informes tampoco pretender desafiar las políticas, sino enfocarse en examinar su implementación con ojo crítico.

En algunos casos, las EFS necesitarán buscar cambios legislativos para que les permitan realizar auditorías de desempeño; en tales casos, la EFS podría requerir el aprovechar una variedad de medios para ayudar a que la legislatura vea el valor de este tipo de auditoría; esto supondría visitas a otras legislaturas, presentaciones sobre el impacto del trabajo y reuniones con los representantes de las EFS con amplia experiencia en la ejecución de auditorías de desempeño.

La EFS necesitará determinar las preferencias de la legislatura para las auditorías de desempeño concernientes con:

- Reuniones para establecer los temas de auditoría de desempeño, de interés para la legislatura;
- Desarrollar una buena relación de trabajo entre la legislatura y la EFS que asegure que los informes de auditoría sean debatidos; e
- Información adicional que la legislatura pueda requerir para permitir a quienes trabajen con los informes de auditoría de desempeño de la EFS, interactuar efectivamente con el gobierno, por ejemplo, a través de audiencias ante el comité/comisión que involucren preguntas a los

funcionarios de los organismos auditados y la producción de los informes legislativos.

Organismos Auditados Involucrados

La relación entre la EFS y el gobierno es de largo plazo; ambas partes necesitan cooperar para identificar formas constructivas de trabajar de manera conjunta; se deberían hacer esfuerzos para concientizar a las entidades auditadas sobre los procedimientos relacionados con la auditoría de desempeño.

En la auditoría de desempeño, la EFS busca conseguir un cambio benéfico en las operaciones gubernamentales; por esta razón la EFS apoya el interés del gobierno por ayudarle a lograr sus objetivos. No es necesariamente una crítica al gobierno cuando una EFS señala la forma de tener un mejor desempeño, puesto que constantemente surgen nuevas oportunidades de mejora.

Es importante asegurarse que las autoridades gubernamentales estén consientes de los procedimientos relacionados con la auditoría de desempeño, y entiendan los requerimientos clave de la auditoría de desempeño.

En algunos países el Ministerio de Finanzas es un contacto central clave para las EFS y un aliado potencial. Desarrollar una buena comunicación con el Ministerio de Finanzas respecto de la auditoría de desempeño, le permitirá a la EFS alcanzar impactos al interior del gobierno en asuntos de auditoría de desempeño. La EFS se beneficiará del trabajo estrecho con el Ministerio de Finanzas, para fortalecer el apoyo a las recomendaciones de la auditoría de desempeño y a las propuestas emitidas para mejoras sistémicas al interior del gobierno; también es importante mantener buenos contactos con los organismos auditados. Las EFS necesitan ser imparciales y objetivas en las comunicaciones que involucren tanto al Ministerio de Finanzas como a las entidades auditadas, para asegurarse que no sean vistas como partidaria a alguna de ellas.

Un diálogo apropiado con las autoridades públicas involucradas es crucial para alcanzar mejorías reales en el gobierno; aunque una EFS necesita mantenerse independiente del ente auditado, el desarrollo de relaciones profesionales buenas y abiertas podría facilitar al personal de la EFS practicas auditorías rigurosas y útiles.

También se podría incrementar el impacto de la auditoría si existe un acuerdo sobre los hallazgos entre las EFS y los organismos auditados involucrados, si la EFS demuestra que reconoce las presiones bajo las que los organismos

auditados tienen que operar, y si la EFS está dispuesta a reconocer lo qué los entes auditados han logrado, así como lo que falta por hacer, es probable que el ente auditado sea más abierto en sus comunicaciones con la EFS, y que el ente auditado este mas dispuesto a brindar acceso al personal y datos que sean necesarios para que la EFS realice la auditoría de desempeño. Se deberán aclarar las responsabilidades mutuas relacionadas con compartir información.

Ciudadanos

Es importante considerar el interés de los ciudadanos respecto a las Auditorías de Desempeño. Los ciudadanos representan una fuente de ideas para ejecutar auditorias de desempeño, así como una fuente que las demanda y que hace uso de sus informes. Los ciudadanos pueden ser contactados directamente o a través de Organismos No Gubernamentales (ONGs) que los representen.

La EFS necesitará considerar la mejor forma de comunicarse con el público. Dependiendo de las circunstancias dentro del país, esta comunicación podría incluir una mezcla de entrevistas televisivas, artículos en varias publicaciones, trípticos en lugares públicos tales como biblioteca y el uso de la página Web de la EFS. La EFS podría emplear estos medios de comunicación para explicar el nuevo enfoque de auditorías de desempeño y como ésta permite a la EFS verificar que el dinero de los contribuyentes es empleado por el gobierno de forma económica, eficiente y eficaz. La página Web de la EFS podría incluir también notificaciones sobre futuras Auditorías de Desempeño, invitando a aquellos con intereses particulares a ponerse en contacto con la EFS y le hagan llegar sus comentarios, en particular por los servicios brindados.

Medios de Comunicación

Es también importante para la EFS tener una buena comunicación con los medios. Éstos pueden servir como un vínculo con los ciudadanos y para conocer su visión sobre los servicios públicos. Algunas veces, la opinión pública, expresada por los medios de comunicación, ofrece un mayor apoyo e impacto a los temas de auditoría y a los informes.

Otras partes Interesadas Clave

Otras partes interesadas externas importantes son los representantes de la comunidad académica. Estos cuentan con conocimiento experto en áreas específicas de auditoría y pueden ofrecer un punto de vista más objetivo y menos restringido por el interés personal. Los académicos pueden, por ende,

servir como interlocutores adecuados, co-lectores y, en ocasiones, también como consultores en todas las fases de una auditoría. Además, a menudo los académicos son reclutas potenciales para la función de Auditorías de Desempeño de la EFS. Puede haber ocasiones en las que la comunidad empresarial pueda también brindar su pericia para temas específicos de auditorías de desempeño.

Las ONGs pueden ser una fuente de ideas muy útil. Éstas podrían haber llevado a cabo sus propias investigaciones a través de encuestas y casos de estudio, y podrían tener una amplia red de contactos relevantes. La sociedad civil podría ser motivada a ejercer presión sobre la legislatura a fin de que actúe, particularmente si la EFS provee material de alto perfil que les sea de interés a las ONGs

3.4. Los Asuntos Organizacionales deben ser Atendidos

La Auditoría de Desempeño es una actividad basada en el conocimiento, y el trabajo de alta calidad le es de vital importancia. Dadas sus características especiales, requiere de competencias especiales. Es una disciplina de investigación que requiere flexibilidad, imaginación y habilidades analíticas. Los procedimientos, métodos y normas excesivamente detallados pueden, de hecho, obstaculizar el funcionamiento eficaz de las Auditorías de Desempeño

La habilidad para reclutar al personal idóneo es un factor crítico. Es bien sabido por la EFS con gran experiencia en Auditorías de Desempeño que conducir este tipo de auditorías requiere de diferentes habilidades a las de la auditoría financiera. Consecuentemente, un proceso de reclutamiento adecuado es esencial. Generalmente se requiere que los Auditores de Desempeño cuenten con un Título Universitario. La experiencia en trabajos de evaluación e investigación calificada es una ventaja. Las competencias personales tales como creatividad, receptividad, integridad, y las habilidades orales y escritas son vitales. También es necesario estar familiarizado con los métodos aplicados en ciencias sociales, así como otros métodos o métodos/habilidades esenciales. Un buen conocimiento de la administración organizacional también ayuda a asegurar que los Auditores de Desempeño hagan sugerencias realistas y asequibles encaminadas a mejoras.

Es importante asegurar que las competencias se desarrollen paso a paso y que se estimule el intercambio de conocimientos y aprendizaje en la organización. Reclutar a un directivo operativo competente es también un aspecto estratégico. El directivo es un factor clave para el desarrollo de capacidades sustentables. En el largo plazo, se deberá considerar la forma en la que se desarrolle la capacidad para una capacitación interna que cumpla con todos

los aspectos metodológicos, analíticos y profesionales. El establecer las condiciones, normas y lineamientos que garanticen la calidad y la sostenibilidad son también temas que deberán ser abordados. Esto incluye un proceso de buen funcionamiento para una producción eficiente de los informes de Auditorías de Desempeño.

3.5. Los Factores Clave del Éxito

En sumo, estos factores son algunos de los considerados como clave para el desarrollo de una función sustentable de la Auditoría de Desempeño:

Involucramiento de la Alta Dirección

- Definir una visión clara de lo que se logrará y establecer los objetivos para la Auditoría de Desempeño;
- Tener en cuenta que la Auditoría de Desempeño es demandante, difiere de las auditorias financiera y de cumplimiento y cuya implementación toma tiempo;
- Estar consciente que podrían requerirse cambios en el estilo directivo y comportamiento organizacional;
- Hacer que la alta dirección este activamente involucrada y capacitada profesional; y
- Sentirse libre de cuestionar los programas o servicios de pobre funcionamiento, siempre y cuando esté respaldado por evidencia y argumentos confiables, objetivos e imparciales.

Relaciones Externas

- Obtener apoyo político y contar con un mandato legal suficiente;
- Salvaguardar el financiamiento sustentable
- Asegurar que las autoridades gubernamentales comprendan los requerimientos clave de la Auditoría de Desempeño;
- Establecer redes con académicos, ONGs y otras partes interesadas;
- Establecer estrategias de comunicación con los medios, entes auditados, ciudadanos y otras partes interesadas; y
- Producir informes interesantes, desafiantes, bien fundamentados y enfocados al lector que ofrezcan un valor agregado, promuevan un mejor gasto y resultados y que sean apreciados ampliamente.

Aspectos Institucionales

- Seleccionar al personal y contar con un director operativo competente;

- Llevar a cabo un proceso de reclutamiento que mejor se adapte a las necesidades de las tareas de Auditoría de Desempeño
- Desarrollar competencias paso a paso y estimular el intercambio de conocimientos y el aprendizaje
- Desarrollar la capacidad para una capacitación interna metodológica, analítica y profesional;
- Establecer las condiciones, la normatividad y los lineamientos que salvaguarden la calidad y la sustentabilidad, incluyendo un proceso de buen funcionamiento para una producción eficiente de Auditorías de Desempeño; y
- Brindar apoyo a los profesionales con estadísticas, tecnologías de la información, trabajo editorial y comunicación.

4. Cómo Empezar

4.1 Empezando en Pequeña Escala, con un Proyecto Piloto y Temas Específicos

Las EFS no deberían intentar hacer mucho de manera acelerada. Las auditorias de desempeño consumen tiempo, y más aun para los neófitos. Con el fin de establecer la práctica de auditorías de desempeño, es recomendable buscar algún resultado rápido en una o dos asignaturas que puedan ser de utilidad para las partes interesadas, pero para la cual la EFS cuente con cierta experiencia o confianza. Estas auditorías no deberían manejarse de manera muy complicada, y no deben tener un alcance demasiado amplio, sin embargo deben ser capaces de agregar valor.

La EFS podría considerar la realización de una auditoría de desempeño piloto. Esta podría llevarse a cabo fuera del escrutinio público, de manera que exista un "espacio seguro" en el que se puedan cometer errores y aprender lecciones.

Puede ser útil considerar un tema para los primeros trabajos de auditoría al desempeñe. Lo cual permitiría a la EFS aprender de una manera estructurada. Además, un enfoque temático permite reconocer problemas similares en la administración pública, y utilizar las experiencias de un área para las nuevas auditorias de otra área. Esto a su vez puede tener impactos positivos en la eficiencia de la producción. Esto proporcionaría oportunidades para desarrollar de capacidades específicas.

El requisito general es, por supuesto, que los problemas se puedan examinar con los métodos disponibles, y que los procesos puedan influirse, es decir, una buena práctica es conocida y puede mejorar el desempeño o ahorrar dinero.

Algunos ejemplos de posibles temas para los trabajos iníciales de auditoría de desempeño podrían incluir:

- Gestión de desempeño: por ejemplo, la calidad del establecimiento de los objetivos y metas, y el seguimiento y evaluación de resultados;
- Gestión del tiempo y los recursos: por ejemplo, la eficiencia de los procesos de organización y el costo-consecuencias para los usuarios de los servicios y la sociedad;
- Sistemas de inspección y control: por ejemplo, si los sistemas se centran en los riesgos de organización significativos, tales como la corrupción, en lugar de cumplimiento respecto a procedimientos de bajo nivel;
- Funciones y procesos estratégicos del abastecimiento público;
- La prestación de servicios;
- Medio ambiente, cambio climático y la sustentabilidad;
- La productividad y las habilidades;
- Eficiencias, y
- La seguridad personal y la seguridad en general.

4.2 Determinando los Recursos Necesarios

Recursos Financieros

Comenzar menor escala permitiría a las EFS con recursos limitados iniciar la práctica de auditorías de desempeño. Los costos relacionados con el desarrollo de las competencias necesarias deberían ser tomados en cuenta. Los gastos del personal se calcularían de acuerdo a las metodologías contables ya establecidas (por ejemplo, los costos salariales más los costos fijos básicos, asignados como una parte del tiempo total por mes o año). Otros gastos pueden incluir viajes, consultorías y la impresión, que debe calcularse fácilmente como parte del proceso de planificación.

Para satisfacer las correctas prácticas presupuestarias, es importante que la función de auditoría de desempeño tenga un centro de costos distintos de otras actividades de la EFS desde el principio, y que los presupuestos para las auditorías de desempeño individuales y otros costos clave de auditoría de desempeño, como los viajes, la impresión y la contratación de consultores, se monitoreen e identifiquen por separado, así como los gastos del personal.

Después de que la función de auditoría de desempeño este mejor establecida, será necesario tomar en cuenta en los costos el desarrollo de sistemas administrativos, tales como los que apoyan las políticas y procedimientos, los reportes de auditoría y aseguramiento de la calidad. Sería posible utilizar dicha información de aquellas EFS que ya cuenten con las funciones de auditoría de desempeño y tengan niveles y enfoques de costos similares.

Los costos adicionales que se requieran en recursos de personal, capacitación y materiales deben ser cuidadosamente calculados y discutidos con la legislatura. Podría ser que la legislatura recomiende mejoras en el presupuesto de la EFS a fin de reflejar la necesidad de un incremento de recursos.

Personal

Sería posible practicar una auditoría de desempeño inicial competente empleando menos de 3 a 5 auditores de tiempo completo (aunque, si se pretende que la función de auditoría de desempeño sea sustentable, el número de auditores necesitará crecer desde este punto base). Una buena ambición podría ser que el área responsable de auditoría de desempeño crezca quizá a 15 empleados dentro de los 18 a 36 meses de su establecimiento. Con el objeto de que la función de auditoría de desempeño cuente con suficiente peso profesional, un número mayor de personal sería bastante útil.

Las auditorías de desempeño de inicio iniciales pueden ser desarrolladas por personal que se encuentre trabajando en la auditoría financiera o de cumplimiento. Si bien es cierto que algunos de los elementos de la formación contable son muy relevantes para la auditoría de desempeño, tales como la evaluación de las inversiones y las metodologías de costeo, la auditoría de desempeño es una especialidad en sí misma, con sus particulares requerimientos y habilidades. A su debido tiempo, la EFS podría contratar a personas con una experiencia sólida en el trabajo analítico y / o con antecedentes en la investigación. Eventualmente, la función de auditoría de desempeño podría consistir de personas con antecedentes académicos de una variedad de disciplinas.

Por lo tanto, vale la pena pensar desde el inicio acerca de cómo puede traerse a la EFS una amplia gama de competencias. Si se dispone de financiamiento, la EFS podría considerar contratar a una o dos personas con experiencia en evaluación, ciencias sociales o de consultoría de gestión. Alternativamente, un compromiso a corto plazo sería el de traer tales habilidades a la EFS mediante la contratación de empresas consultoras.

Las Asociaciones con otras EFS y Académicos

Las organizaciones nacionales a veces pueden ser cautelosas respecto de los riesgos del financiamiento de una nueva empresa, y en tales casos el apoyo Internacional puede ser el mejor enfoque inicialmente. Esto se debe a que otras EFS tienen amplia experiencia en materia de factores que pueden contribuir al fortalecimiento de capacidades para implementar la creación de capacidades, incluida la introducción de auditoría de desempeño en las EFS, y que pueden brindar asesoría. Los donantes internacionales también podrían contribuir, por ejemplo, comisionando a las EFS que tienen experiencia en la auditoría de desempeño para proporcionar apoyo.

Otra fuente potencial de apoyo es la comunidad académica local. Las instituciones académicas pueden tener mucha experiencia relevante, por ejemplo, evaluando la política y llevando a cabo investigación en el ámbito social. Estas instituciones podrían estar dispuestas a trabajar en colaboración con la EFS, posiblemente mediante la prestación de servicios de académicos comisionados a la EFS.

4.3. Concientizando a las EFS

Si se pretende que la auditoría de desempeño se consolide en una EFS, es importante crear conciencia, interés y entusiasmo. Uno de los mensajes clave a transmitir al personal es que el Titular de la EFS considere desarrollar la auditoría de desempeño auditoría como una prioridad importante. Esto puede hacerse a través de los canales de comunicación interna más apropiados. Estos canales podrían incluir informes directos de la alta dirección. Es importante destacar que para introducir con éxito los beneficios de la auditoría de desempeño, estas comunicaciones también deben ser apoyadas por acciones continuas, incluyendo las contenidas en esta guía.

4.4. No establecimiento de Sistemas y Procedimientos detallados en esta Etapa Temprana

Las EFS no deberían sentir que no puede incursionar en la auditoria de desempeño antes de contar con un sistema detallado para la planeación e implantación de una auditoría de desempeño. El trabajo en el desarrollo de manuales de auditoría, herramientas y en arreglos para el aseguramiento de de la calidad puede venir en una etapa posterior, debido a que la carga de hacer esto puede ser prohibitiva, y porque, de hecho es mucho más importante invertir los recursos iníciales en las pruebas. El enfocar las primeras auditorías de desempeño con una "mentalidad piloto" puede ser muy útil en términos de

que todas las partes involucradas entiendan qué hay que aprender, y qué los errores que podrían cometerse.

5. Desarrollando la Capacidad para una Función de Auditoría de Desempeño Sustentable –'Manteniendo el Impulso'

La Auditoría de Desempeño es una función que evoluciona constantemente dentro de una EFS, incluso para aquellos que han tenido una capacidad firmemente establecida durante muchos años. Una vez que las EFS han comenzado sus Auditorías de Desempeño, es importante mantener el impulso para poder valorar la totalidad de los beneficios. Lo anterior involucra una creación progresía de capacidades clave Auditorías de Desempeño por un número de años para asegurarse que el trabajo inicial pueda desarrollarse en un producto sustentable. De este modo, se deberá considerar tanto la forma en la que se obtuvo el aprendizaje inicial para mejorar el proceso posterior, como la forma en que la función puede ser desarrollada en una capacidad madura de Auditoría de Desempeño. Estas consideraciones diferirán necesariamente entre las metas a corto, mediano y largo plazo, sin embargo, independientemente del asunto o plazos, las claves para el éxito recaerán en ser realistas acerca de sus ambiciones y la flexibilidad de su enfoque.

A continuación se señala un breve resumen de alto nivel de algunos temas que la EFS podría considerar, y trabajarlas conforme desarrollo su capacidad de Auditoria de Desempeño.

5.1. Director Operativo

Un factor clave para la sostenibilidad de la función de auditoría de desempeño en la EFS será el establecimiento del puesto de director operativo con la responsabilidad de desarrollar y vigilar esa función. Entre sus tareas estaría la de gestionar las diversas cuestiones esbozadas en esta guía y garantizar que las áreas, tales como reclutamiento, capacitación y desarrollo de un marco de Auditoría de Desempeño, sean adecuadamente abordadas y bien encausadas.

Idealmente, el papel del directivo operativo y la función de Auditoría de Desempeño deberían de ser respaldadas por un miembro del Consejo/Ejecutivo de la EFS que pueda actuar tanto como administrador obligado a rendir cuentas de la función, como un "experto" que ayude a promover sus beneficios y que garantice que se cuente con los recursos necesarios para ayudar a lograr su éxito continuo.

5.2. Reclutamiento y Capacitación del Personal

Es la calidad del personal que lleva a cabo las Auditorías de Desempeño lo que contribuirá mayormente al éxito de la función. Si bien desde el inicio, las EFS puedan requerir el empleo de auditores con experiencia en las funciones existentes de auditorías financieras y/o cumplimiento financiero, con el tiempo esta composición debería ser revisada. La Auditoría de Desempeño abarca la totalidad de la administración pública y, por lo tanto, es importante que las habilidades y competencias del personal se vean reflejadas. El personal con:

- Títulos Académicos en áreas tales como ciencias sociales o de profunda investigación y evaluación; y
- Cualidades personales tales como integridad, creatividad, razonamiento; habilidades analíticas, y de comunicación oral y escrita.

Son usualmente el personal ideal a reclutarse en las EFS dentro de su función de Auditoría de Desempeño. Emplear a personal con estas y otras habilidades, y adoptar un enfoque flexible en la utilización de los recursos dentro de la EFS que permita al personal con pericia relevante trabajar en el área de auditoría más adecuada a su experiencia, permitirá a la EFS desarrollar su capacidad de Auditoría de Desempeño. Otra opción válida es reclutar a pasantes con el fin de fortalecer la Auditoría de Desempeño, y para cimentar el trabajo para una mayor experiencia dentro de la administración pública.

Este reclutamiento debería complementarse tanto con capacitación inicial en Auditoría de Desempeño (y los procesos de la EFS), como con la capacitación continua en áreas que desarrollarán las habilidades de los auditores y mejorarán el desarrollo de la capacidad de Auditoría de Desempeño de la EFS. Esta capacitación puede ser impartida a través de una combinación de modelos internos y externos, y cubrir tanto habilidades en procesos de auditoría, tales como entrevistas de auditoría, como habilidades técnicas, por ejemplo, el análisis de información. Desde una perspectiva de sustentabilidad, el desarrollar una capacidad de formación interna equilibrada que cubra áreas metodológicas, analíticas y profesionales, ayudará a desarrollar un ambiente de aprendizaje sólido. Entre más sea desarrollada y promovida una cultura de aprendizaje dentro de la EFS, mayor será el intercambio de conocimiento interno, mismo que pueda utilizarse para mejorar tanto las habilidades y experiencias del personal, tanto como la calidad global de Auditorías de Desempeño realizadas.

El introducir la Auditoría de Desempeño puede traer consigo el beneficio de estimular el intercambio de conocimientos en la EFS. Con el desarrollo de una nueva función de auditoría, la EFS debería permanecer consciente de los beneficios a los que puede aspirar de todas las funciones de auditoría

(financiera, de cumplimiento y de desempeño), beneficiándose del trabajo de todas ellas (como riesgos o cuestiones que han sido identificadas) y de utilizar la pericia de otras para ayudar en el desarrollo de un mejor producto. Mientras cada función cubre un aspecto diferente de la auditoría, de manera combinada permitirán a las EFS presentar un análisis poderoso y más completo de las entidades y la administración pública auditadas.

De manera similar, para utilizar de mejor manera las habilidades internas y la pericia de una EFS, muchas de las técnicas aplicadas en las Auditorías de Desempeño recaen dentro del ámbito de campo académico, tales como investigación social y económica. En consecuencia, el desarrollar relaciones y una colaboración con investigadores externos experimentados durante cierto tiempo puede traer como consecuencia una dimensión independiente adicional a la labor que apoya la Auditoria de Desempeño.

5.3. Marco de Trabajo de la Auditoría de Desempeño

Parte de tener una función madura y sostenible de Auditoría de Desempeño dentro de una EFS implica el desarrollo de un marco de trabajo apoyado por manuales, políticas y procesos de aseguramiento de calidad. Este marco de trabajo debería ser desarrollado progresivamente conforme maduran las actividades de Auditoría de Desempeño ejecutadas por la EFS. El marco de trabajo podría emplear tanto el aprendizaje de las Auditorías de Desempeño realizadas, como fuentes de información tales como INTOSAI, la IDI u otras EFS que ya hayan desarrollado una capacidad de Auditoría de Desempeño.

Manuales, políticas y procedimientos

El desarrollo e introducción de manuales, políticas, procedimientos y otras herramientas de apoyo jugará un papel importante en la consolidación e institucionalización de las Auditorías de Desempeño en la EFS en el largo plazo. Conforme la EFS se adapte a la introducción de la capacidad de Auditoría de Desempeño y determine la forma cómo desea desarrollar y utilizar la función, debe considerarse ofrecer el estandarizar el enfoque y métodos empleados mediante medios tales un manual de políticas de Auditorías de Desempeño

Una forma de documento, sea un manual, política o serie de políticas, que describa el marco de trabajo y mapee el proceso de Auditoría de Desempeño desde su concepción hasta su ejecución, es usualmente empleado por aquellas EFS que ya han desarrollado la capacidad de Auditoría de Desempeño.

Además de ser una herramienta de referencia general muy útil para el personal, ésta puede agregar valor: estableciendo de forma clara el propósito y la consistencia en el proceso; apoyando la conformidad respecto de la ley y otras disposiciones, tales como normas de auditoría; proveyendo información general sobre la auditoría de desempeño a nuevos miembros del personal, y haciendo más eficientes las prácticas laborales.

A continuación se presenta un ejemplo de la estructura de alto nivel que podría ser empleada para desarrollar manuales de políticas de Auditorías de Desempeño:

- **Prólogo o Introducción**
- **Mandato del Auditor General y Marco Legal**
- **Estructura de la Función de Auditoría de Desempeño**
- **Planeación Estratégica de las Auditorias de Desempeño (criterios de selección)**
- **Planeación de Auditorías de Desempeño Individuales**
- **Gestión de la Auditoría y Relaciones con Entidades**
- **Conducción de la Auditoría**
- **Elaboración y Presentación de Informes**
- **Revisión Parlamentaria**
- **Otros Productos y Servicios**
- **Aseguramiento de la Calidad**

Una vez desarrollada, esta documentación debería ser revisada periódicamente conforme se completan más Auditorías de Desempeño y esta función evoluciona.

Control de Calidad y los Procesos de Aseguramiento

Se requiere establecer un proceso de control de calidad (*QC*, por sus siglas en inglés), sobre la conducción de cada Auditoría de Desempeño para minimizar los riesgos de error y dirigirla consistentemente. Este proceso debería ser documentado e incluir, por ejemplo, los diversos pasos en el proceso de auditoría, las verificaciones a ser llevadas a cabo (tales como revisiones entre pares al trabajo preliminar y la revisión editorial de los informes finales), y las provisiones de espacio para reflexión sobre temas identificados en la auditoría por los equipos auditores, los directivos de la auditoría y la Alta Dirección. En esencia, el proceso de control de calidad podría ser contemplado en una "lista de verificación" (*checklist*) que los directivos de auditoría estén obligados a completar mientras conducen una auditoría.

Más aún, para desarrollar un marco de trabajo robusto de Auditoría de Desempeño, la EFS debería tratar de implementar un proceso estructurado de aseguramiento de la calidad (*QA*, por sus siglas en inglés), para todas las Auditorías de Desempeño. Un proceso de aseguramiento de la calidad permite a las auditorías –a su conclusión– ser independientemente evaluadas sobre una base consistente respecto a criterios específicos. Llevar a cabo el proceso de control de calidad (*QC*), descrito anteriormente, sería uno de los pasos que el proceso de aseguramiento de la calidad (*GC*) revisaría y que la EFS puede desarrollar a su propio criterio, basado en sus circunstancias particulares, con ejemplos de preguntas basadas en criterios, tales como:

- **¿En qué medida el informe describe de manera clara el contexto financiero, administrativo y de gestión dentro del cual se lleva a cabo la revisión?**
- **¿En qué medida el informe fue bien estructurado y adecuadamente redactado? ¿incluye un resumen ejecutivo efectivo?**
- **¿Las gráficas y estadísticas fueron presentadas y empleadas apropiadamente?**
- **¿La justificación del enfoque del informe fue claramente establecida?**
- **¿La metodología de la auditoría fue claramente establecida?**
- **¿Las conclusiones del informe y sus recomendaciones fueron imparciales, lógicas, consistentes y basadas en la evidencia citada?**
- **¿Hasta qué punto la auditoría tuvo éxito en la consecución de sus objetivos y en el suministro de información útil para coadyuvar a mejorar los servicios públicos?**

Dado el papel fundamental que desempeñó el proceso de aseguramiento de la calidad (*QA*) en el desarrollo de la capacidad de Auditoría de Desempeño, el Consejo / Ejecutivo de la EFS debería involucrarse en la elaboración de criterios y determinar claramente sus expectativas sobre lo que constituye una Auditoría de Desempeño de alta calidad, eficiente y efectiva.

Quienes llevan a cabo el Aseguramiento de la Calidad (*QA*) de forma independiente, podrían ser altos mandos de la Unidad de Auditoría de Desempeño (sin participación en la realización de la auditoría), o figuras externas como académicos de alto nivel de universidades y/o escuelas de negocios / alta dirección. El empleo del Aseguramiento de la Calidad externo ofrece una oportunidad a las EFS para demostrar su sistema de rendición de

cuentas a las partes interesadas. Atendiendo observaciones del Aseguramiento de la Calidad, la EFS puede dar a conocer ejemplos sobre buenas prácticas en cuanto a sus informes de Auditorías de Desempeño al interior de la EFS, para el beneficio de todos los auditores. Si se detectan informes de Auditoría de Desempeño que requieren de fortalecimiento, uno o varios miembros de la Alta Dirección podrían trabajar con el equipo auditor encargado de identificar las lecciones aprendidas y las oportunidades de capacitación, tutorías y asesoría en áreas específicas.

Planeación

La Auditoría de Desempeño debería integrarse progresivamente dentro de la estrategia global de la EFS, y por lo tanto debería reflejarse en la planeación de la EFS (ej. planes anuales y estratégicos) y en la consiguiente asignación de recursos. Las diversas formas de auditorías realizadas por la EFS deberán buscar complementarse entre sí de tal manera que la información total proporcionada por la EFS contribuya a una comprensión integral de las funciones gubernamentales.

Si la EFS es capaz de seleccionar temas de Auditoría de Desempeño, el desarrollo de un sistema para determinar una cartera balanceada de Auditorías de Desempeño ayudará a proporcionar una cobertura adecuada de las funciones gubernamentales. Inicialmente, en tanto se completa anualmente un número menor de Auditorías de Desempeño, podría establecerse una política de dirección relativamente simple para las Auditorías de Desempeño. Esta podría incluir un enfoque en particular, por ejemplo, en la economía, en tanto se desarrollan las competencias en eficiencia y eficacia; o bien la elección de temas de mayor nivel como lo es la reducción de procedimientos burocráticos excesivos con el objeto de mejorar la transparencia, la eficiencia y la eficacia de la administración pública.

La importancia de contar con un plan estratégico que apuntale el programa de Auditoría de Desempeño crecerá en la medida que el número de personal y auditorías planeadas también crezcan. Entre las consideraciones que pueden hacerse al determinar el programa de Auditorías de Desempeño, se encuentran:

- Evaluación basada en riesgos de los programas de gobierno;
- Debates con la legislatura sobre lo que les agradaría que cubriera el programa anual de Auditorías de Desempeño; e
- Identificación de temas clave que podrían regir la selección de temas de auditorías. Algunos ejemplos posibles se detallan en el punto 4.1

5.4. Estrategia de Comunicación

La divulgación de los informes de Auditoría de Desempeño contribuye a la transparencia en la gestión del sector público y demuestra la forma en la que la Auditoría de Desempeño puede contribuir a mejorar la administración pública y el buen gobierno. En consecuencia, es primordial contar con un proceso para comunicar los resultados a audiencias clave como es la legislatura, las partes interesadas y los medios de comunicación. A un nivel básico, se debería identificar qué partes interesadas deben recibir información (y en qué orden), así como qué información les será provista.

Las EFS adoptan diversas formas para dar a conocer sus informes de auditoría. Por ejemplo, algunas EFS asumen un enfoque de medios masivos, haciendo provecho de desplegados en prensa y llevando a cabo conferencias de prensa; mientras que otras EFS se basan en un enfoque más discreto, garantizando que el informe de auditoría sea de fácil acceso al legislador, a las partes interesadas, a los medios de comunicación y al público en general.

Independientemente del método de comunicación, es importante considerar los mensajes específicos a ser comunicados, así como el lenguaje y estilo apropiados. Se debería prestar atención a los asuntos estratégicos relacionados con la administración pública que merezcan ser mencionados o aquellos que refieran a las mejores prácticas, en lugar de los que señalen simples deficiencias en el desempeño. También deben tenerse en cuenta los detalles específicos de la información a ser publicada. Por ejemplo, en algunos casos puede que exista la necesidad de asegurar el anonimato, como lo es en las situaciones donde la divulgación de información esté prohibida por ley o por reglamentos en áreas de seguridad nacional.

Le di dos enters para que no quedara el subtítulo como viuda

Diferencias en las Funciones de Auditoría

Una ventaja de introducir las Auditorías de Desempeño es la nueva perspectiva para examinar aspectos de la administración pública. Sin embargo, con este beneficio se tiene el riesgo de que la nueva perspectiva de fiscalización no siempre será congruente con los hallazgos de las Auditorías de Cumplimiento o Financieras. Por ende, es importante que la EFS comunique a las partes interesadas las diferencias entre los objetivos de estas funciones de auditoría y el por qué éstos pueden diferir.

En función del mandato de la EFS, ésta puede optar por adoptar una posición a lo largo de un espectro que, en uno de sus extremos subraye las diferencias

entre las funciones de auditoría y presente las conclusiones que no son necesariamente congruentes, y que, en el otro extremo, fomente el trabajo en equipo para protegerse de la entidades auditadas que reciben mensajes que difieren y para evitar que la EFS publique información inconsistente.

5.5. Seguimiento de la Implementación de las Recomendaciones de la Auditoría de Desempeño

Tras la publicación del informe de Auditoría de Desempeño y de cualquier deliberación llevada a cabo por la legislatura, el ente auditado puede ser requerido para responder a la EFS o al legislativo sobre la implementación de las recomendaciones emanadas de la Auditoría de Desempeño.

Cuando se considere que los hallazgos y/o recomendaciones de una Auditoría de Desempeño merecen una revisión más amplia, puede ser apropiado que la EFS lleve a cabo un seguimiento sobre el informe. En consecuencia, la EFS requiere tener establecido un sistema que capture los hallazgos de auditoría y/o sus recomendaciones, así como las acciones llevadas a cabo por el ente auditado en relación con ellos. Posteriormente, después de que haya transcurrido un periodo de tiempo adecuado, la EFS podrá llevar a cabo una evaluación más a detalle del progreso del ente auditado en respuesta a los hallazgos de auditoría y a la implementación de las recomendaciones, informando al respecto a través de una auditoría de seguimiento.

El seguimiento es también importante para los propósitos de evaluar los beneficios que surjan de los trabajos de Auditoría de Desempeño. Lo anterior ayudará a evaluar la eficacia de la Auditoría de Desempeño en términos del mejoramiento de los servicios públicos y de hacerlos más eficientes; además, es útil cuando la EFS busca fondos adicionales para sus Auditorías de Desempeño.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Anexo ISSAI 5000

1 Independencia

1.1 El auditor externo/la junta de auditores será independiente de la institución y de los Estados miembros.

1.2 El auditor externo/la junta de auditores determina el alcance, métodos y recursos que se requieren para llevar a cabo la auditoría.

1.3 El auditor externo/la junta de auditores es responsable del trabajo sólo ante el cuerpo directivo.

1.4 El auditor externo/la junta de auditores no buscará ni recibirá instrucciones de los Estados miembros individuales o de otras autoridades.

1.5 El auditor externo/la junta de auditores no le proporcionará ningún servicio (significativo) que no sea de auditoría.

1.6 El auditor externo/la junta de auditores realizará las auditorías, encuestas e investigaciones que le sean específicamente solicitadas por el cuerpo directivo.

1.7 El auditor externo/la junta de auditores tomará las medidas que sean necesarias para evitar cualquier conflicto de intereses. Específicamente:

1.7.1 El cargo de auditor/miembro de la junta es incompatible con cualquier cargo, deberes, mandato o participación en cualquier órgano de la institución.

1.7.2 El auditor externo/los miembros de la junta no deben de haber sido formalmente empleados por la institución, ni haber ejercido ninguna forma de representación nacional en la institución, durante los [tres] años anteriores a la fecha de inicio de su término.

1.7.3 El auditor externo/los miembros de la junta no tendrán ninguna relación de estrecha intimidad con la institución internacional, sus directores, funcionarios o empleados.

2 Autoridad

2.1 Todas las cuentas de las cuales la gerencia es responsable serán auditadas por el auditor externo/la junta de auditores.

2.2 El auditor externo/la junta de auditores debe evaluar la relevancia de los objetivos de la institución de economía, eficiencia y efectividad, y determinar si los sistemas utilizados por la institución para efectuar su seguimiento son adecuados.

2.3 El mandato de auditoría incluye tanto la auditoría de regularidad como de gestión (Normas de auditoría de la INTOSAI, Capítulo I, párrafo 1.0.39 y párrafo 1.0.40), así como otras auditorías especiales.

2.4 El auditor externo/la junta de auditores informará al cuerpo directivo sobre cualquier asunto estimado como significativo.

2.5 En su informe sobre los asuntos financieros, el auditor externo/la junta de auditores comentará cualquier asunto que sea considerado significativo. Sin restringirse exclusivamente a ellos, estos comentarios y las observaciones y recomendaciones al respecto estarán relacionados con:

- la rendición de cuentas financiera de la institución;
- la aplicabilidad y la adhesión a las normas de contabilidad y a la legislación aplicable;
- la adecuación de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad y el sistema de control interno;
- la efectividad de la auditoría interna;
- la totalidad de la contabilidad y de los registros de los activos;
- las formas de mejorar las políticas financieras, la información, los procedimientos, los controles y la gerencia;
- la probidad y honestidad de las decisiones administrativas;
- las consecuencias financieras de las decisiones administrativas;
- la prevención y detección de fraude y error;
- la preparación oportuna de información financiera confiable;
- la adhesión a las políticas de la gerencia;
- la salvaguarda de los activos;
- la exactitud y completitud de los registros contables.

2.6 En sus informes de auditoría de gestión el auditor externo/la junta de auditores comentará cualquier asunto que considere significativo, relacionado con la economía, eficiencia, efectividad y buena gerencia de la institución.

2.7 El auditor externo/la junta de auditores y el personal de auditoría tendrán acceso irrestricto a cualquier información o personal de la institución que sea estimado necesario por el auditor para la realización de la auditoría.

2.8 El auditor externo/la junta de auditores puede contratar los servicios de calificados especialistas y expertos que sean necesarios para realizar la auditoría.

2.9 El auditor externo/la junta de auditores evaluará el grado de confiabilidad de los otros auditores, por ejemplo, de control interno.

2.10 Cualquier modificación a las normas y regulaciones financieras y presupuestarias debe ser consultada con el auditor externo/la junta de auditores.

3 Recursos

3.1 La institución proporcionará los recursos y equipos necesarios para la realización adecuada de la auditoría, y sufragará el costo total de la auditoría.

3.1.1 La institución establecerá las previsiones presupuestarias formales adecuadas para los servicios de auditoría externos en consulta con el auditor/ el presidente de la junta de auditores.

3.1.2 El auditor externo/la junta de auditores puede discutir sus requerimientos presupuestarios con el comité responsable de su elaboración y con el cuerpo directivo, antes de que el presupuesto sea aprobado.

4 Informes

4.1 El auditor externo/la junta de auditores informará al cuerpo directivo.

4.2 El auditor externo/la junta de auditores remitirá su opinión como auditor sobre el estado financiero y puede emitir los siguientes informes al cuerpo directivo:

- informe sobre asuntos financieros;
- informe sobre estados financieros – El alcance de la auditoría de los estados financieros debe ser claramente definido y acordado antes de comenzar la auditoría;
- informe sobre auditoría de gestión;
- informes especiales sobre cualquier asunto considerado significativo;
- el auditor externo/la junta de auditores emitirá un informe anual al cuerpo directivo sobre:
  - *f* las respuestas a las observaciones y recomendaciones;
  - *f* los casos o instancias que no han proporcionado total acceso a la información o al personal;
  - *f* el uso de sus recursos y equipos;
  - *f* cualquier otro asunto relativo a la rendición de cuentas y a las actividades del auditor externo/la junta de auditores.

4.3 El auditor externo/la junta de auditores informará al cuerpo directivo sobre el estado en que se encuentra la implementación de las recomendaciones previas por parte de la gerencia.

4.4 La opinión sobre los estados financieros se hará en el formato prescrito por las normas de auditoría. Incluirá también la opinión del auditor externo/la junta de auditores acerca de si se ha dado o no cuenta de las transacciones realizadas de conformidad con las previsiones presupuestarias y con las normas, regulaciones y directivas relevantes.

4.5 El informe debe suministrar suficiente información acerca del área o programa auditado. Debe proporcionar los objetivos, alcance y metodología de la auditoría o estudio, así como los criterios utilizados para medir la gestión. Los hallazgos, implicaciones y recomendaciones deben estar claramente especificados.

4.6 Los informes de auditoría serán emitidos oportunamente.

4.7 A fin de facilitar al auditor externo/la junta de auditores el informe oportuno, las cuentas y estados financieros deben ser presentados para su auditoría tres meses antes del término del período financiero.

4.8 El informe del auditor sobre los estados financieros debe contener cualquier observación que el auditor externo/la junta de auditores estime necesaria para los lectores de los estados financieros. Este informe será remitido al cuerpo directivo a más tardar seis meses después de haber finalizado el período financiero, sujeto a la recepción oportuna de las cuentas y estados financieros.

4.9 Los informes se remitirán a la gerencia para sus comentarios y recomendaciones y luego serán considerados por el cuerpo directivo. Este último puede enviarlo a la gerencia para su examen, comentarios y recomendaciones antes de decidir las acciones a tomar.

4.10 El auditor externo/la junta de auditores tendrá la oportunidad de aportar su opinión acerca de los comentarios y recomendaciones hechos por la gerencia.

4.11 Las observaciones que, a juicio del auditor externo/la junta de auditores no requieren de la atención del cuerpo directivo, se remitirán separadamente a la gerencia para las acciones correspondientes.

4.12 El auditor externo/el presidente de la junta de auditores será invitado a las reuniones del cuerpo directivo y/o comité presupuestario donde se discuten los informes de auditoría.

4.13 Los informes de auditoría estarán a disposición del público (las excepciones estarán basadas sobre criterios claros y relevantes, referentes a información confidencial y clasificada).

5 Normas éticas y profesionales

5.1 La auditoría se llevará a cabo de conformidad con las normas de auditoría internacional generalmente aceptadas por la INTOSAI y por otros, como por ejemplo las normas de la IFAC para la auditoría de regularidad. El auditor externo/la junta de auditores decide cuáles son las normas pertinentes para una determinada auditoría e indica las normas aplicadas en la carta de compromiso, así como en los informes de auditoría.

5.2 El auditor externo/la junta de auditores se comportará de conformidad con el Código de Ética de la INTOSAI y otras normas profesionales generalmente aceptadas.

6 Designación

6.1 El auditor externo/la junta de auditores es designado por el cuerpo directivo por un período de cuatro años, renovable una sola vez. Son candidatos elegibles las EFS nominadas por los Estados miembros.

6.2 La junta de auditores estará conformada por [x] miembros designados por el cuerpo directivo. Son candidatos elegibles las EFS nominadas por los Estados miembros.

6.3 Cada auditor individual deberá tener un amplio conocimiento y experiencia en auditoría y examen de operaciones gubernamentales. Como tal, él o ella deberán tener las designaciones y calificaciones requeridas dentro de su país para llevar a cabo la tarea de auditoría externa.

6.4 Cada auditor externo/miembro de la junta de auditores deberá tener la habilidad de trabajar en alguno de los idiomas oficiales de la institución [y una buena comprensión de al menos uno de de los otros idiomas oficiales de la misma].

6.5 El auditor externo/la junta de auditores proporcionará el personal de su EFS necesario para asistir en la auditoría dentro de las previsiones presupuestarias.

6.6 El personal de auditoría deberá tener las designaciones y calificaciones requeridas dentro de su país para llevar a cabo la tarea de auditoría externa y examinar las operaciones gubernamentales. Serán contratados sobre la base de su competencia. El personal de auditoría deberá llenar las mismas condiciones de independencia del auditor externo/la junta de auditores.

6.7 La junta de auditores elegirá un presidente entre sus miembros. Este será el vocero de la junta y coordinará su trabajo.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Prólogo ISSAI 5000

Prólogo

La auditoría gubernamental goza hoy en día del reconocimiento internacional. Dentro de este contexto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) nacionales desempeñan un rol significativo en la fiscalización de las cuentas y operaciones gubernamentales, y en la promoción de una sana gerencia financiera y rendición de cuentas. Dado que las instituciones internacionales están siendo básicamente financiadas por aportes públicos procedentes de los diferentes estados miembros, las EFS tienen también al respecto el mismo interés fundamental de lograr que dichas instituciones se rijan por los principios del buen gobierno, rendición de cuentas y transparencia. Desde hace largo tiempo existe entre los titulares de las EFS la preocupación acerca de la rendición de cuentas de los fondos otorgados por sus respectivos gobiernos nacionales a las instituciones internacionales.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización profesional que agrupa a las EFS. En el XVII Congreso de la INTOSAI que tuvo lugar en Seúl, en el año 2001, el Auditor General de Noruega fue designado Presidente de un grupo de trabajo al que se le asignó la tarea de establecer los principios para las prácticas de auditoría recomendadas para las instituciones internacionales.

El grupo de trabajo está compuesto por representantes de las EFS de Austria, Dinamarca, la India, Japón, Corea, Nepal, Noruega, Arabia Saudita, Sudáfrica, Tuvalu, Reino Unido y Venezuela, lo que significa que todas las regiones están representadas, garantizando así que las perspectivas de los diferentes sistemas nacionales y regionales de auditoría hayan sido tomadas en cuenta e incorporadas.

Luego de haber hecho circular un proyecto del documento acerca de los principios entre todos los miembros de la INTOSAI, se recibieron comentarios de más de 50 EFS los cuales se incorporaron en el documento final. Los principios para las instituciones internacionales contenidos en este documento se están presentando para su aprobación por el XVIII INCOSAI en Budapest, en el año 2004, y tengo mucha esperanza en que su implementación contribuirá al logro de un mejor gobierno y de una mayor rendición de cuentas y transparencia.

Los principios para las mejores prácticas de auditoría están dirigidos primariamente a las instituciones internacionales, a su gerencia y a sus cuerpos directivos, siendo estos últimos los responsables del establecimiento de las normas y regulaciones para estas instituciones. Adicionalmente, los principios han sido también concebidos para las autoridades/ministros y sus representantes en estas instituciones, así como para las EFS.

Por razones prácticas este documento está siendo presentado a la vez en los cinco idiomas oficiales de la INTOSAI. y se encuentra disponible en archivo PDF en las diferentes secciones idiomáticas del página web de la INTOSAI (**www.intosai.org**).

Se ha desarrollado también un conjunto de normas y regulaciones para las mejores prácticas que se encuentra disponible en los idiomas oficiales de la INTOSAI en la citada página web.

Finalmente, el grupo de trabajo ha desarrollado adicionalmente una guía para las entidades fiscalizadores superiores sobre las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales. La guía está igualmente a disposición en los cinco mencionados idiomas en la página web de la INTOSAI.

Como parte integrante del trabajo se acordó una definición de una institución internacional, y se elaboró y distribuyó una lista de las instituciones internacionales más relevantes, la cual se encuentra asimismo disponible en dicha página.

Quisiera expresarle mi agradecimiento a todas las EFS miembros del grupo de trabajo y a todas las demás EFS que nos han ayudado en nuestro trabajo por su dedicación y cooperación. Merecen un reconocimiento especial las EFS de Austria, Canadá, Arabia Saudita y Venezuela las cuales han asumido con gran generosidad la responsabilidad de efectuar todas las traducciones.

Oslo, (fecha)

Bjarne Mørk-Eidem
Auditor General de Noruega
Presidente del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría de las Instituciones Internacionales.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Apéndice ISSAI 5010

Anexo: Decisiones de la INCOSAI

El IX INCOSAI – Perú (1977) "Declaración de Lima" sobre las líneas básicas de la fiscalización

Sección 25. Auditoría de las organizaciones internacionales y supranacionales

1. "Las organizaciones internacionales y supranacionales cuyos gastos son cubiertos mediante contribuciones de los países miembros, requerirán de una auditoría externa, independiente, similar a la de los países individuales.

2. Aunque esta auditoría se adaptará a la estructura y a las tareas de la organización respectiva, debe concebirse de acuerdo a lineamientos similares a los de las entidades fiscalizadoras de los países miembros.

3. Para garantizar la independencia de dicha auditoría, los miembros de la institución auditora externa serán designados principalmente entre las

Los Acuerdos de Seúl

Como parte de los resultados del XVII INCOSAI se decidió:

"Reconociendo la importancia que las EFS le asignan al establecimiento y mantenimiento de una auditoría adecuada de los recursos administrados por las instituciones internacionales, el XVII INCOSAI acordó continuar el trabajo de establecer directrices sobre las prácticas de auditoría recomendadas para las instituciones internacionales, y una guía complementaria sobre la aplicación de las normas de auditoría a la auditoría de esas instituciones.

Reconociendo también el trabajo realizado por el Panel de Auditores Externos de las UN y por otros sobre estos tópicos, el trabajo a continuar debe ser hecho en cooperación estrecha con éstas y otras partes interesadas.

Basados en las ideas de la ponencia principal, los puntos de vista expresados en las ponencias por países y en la ponencia a discutir, y en los resultados de las discusiones durante el XVII INCOSAI, se acordó establecer un grupo de trabajo ad hoc compuesto por un número limitado de EFS, con un mandato por un tiempo restringido hasta el próximo congreso, para elaborar y proponer una guía complementaria sobre la auditoría de las instituciones internacionales por las EFS. La definición de estas instituciones deberá ser más precisa y estar acompañada de ejemplos. Se acordó también que el grupo de trabajo comenzaría su actividad definiendo su mandato y un plan de trabajo al respecto. Estos serían comunicados al Secretario General y al Comité Directivo de la INTOSAI.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Prólogo ISSAI 5010

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prólogo

La auditoría gubernamental goza hoy en día del reconocimiento internacional. Dentro de este contexto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) nacionales desempeñan un rol significativo en la fiscalización de las cuentas y operaciones gubernamentales, y en la promoción de una sana gerencia financiera y rendición de cuentas. Dado que las instituciones internacionales están siendo básicamente financiadas por aportes públicos procedentes de los diferentes estados miembros, las EFS tienen también al respecto el mismo interés fundamental de lograr que dichas instituciones se rijan por los principios del buen gobierno, rendición de cuentas y transparencia. Desde hace largo tiempo existe entre los titulares de las EFS la preocupación acerca de la rendición de cuentas de los fondos otorgados por sus respectivos gobiernos nacionales a las instituciones internacionales.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización profesional de EFS. En el XVII Congreso de la INTOSAI que tuvo lugar en Seúl, en el año 2001, el Auditor General de Noruega fue designado Presidente de un grupo de trabajo al que se le asignó la tarea de establecer los principios para las prácticas de auditoría recomendadas para las instituciones internacionales.

El grupo de trabajo está compuesto por representantes de las EFS de Austria, Dinamarca, la India, Japón, Corea, Nepal, Noruega, Arabia Saudita, Sudáfrica, Tuvalu, Reino Unido y Venezuela, lo que significa que todas las regiones están representadas, garantizando así que las perspectivas de los diferentes sistemas nacionales y regionales de auditoría hayan sido tomadas en cuenta e incorporadas.

Los principios para las mejores prácticas de auditoría están dirigidos primariamente a las instituciones internacionales, a su gerencia y a sus cuerpos directivos, siendo estos últimos los responsables del establecimiento de las normas y regulaciones para esas instituciones. De igual modo, los principios han sido también concebidos para las autoridades/ministros y representantes de estas instituciones, así como para las entidades fiscalizadores superiores.

Adicionalmente, el grupo de trabajo ha desarrollado esta guía para las entidades fiscalizadores superiores sobre las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales. La guía se encuentra disponible en la página web de la INTOSAI. (**www.intosai.org**).

Uno de los objetivos explícitos de la INTOSAI es el intercambio de experiencias. La guía que aquí se incluye está basada en la larga experiencia de las EFS que han
realizado fiscalizaciones de diversas instituciones internacionales. Estoy convencido de los beneficios que resultan de la participación de una EFS en la auditoría de las instituciones internacionales, y espero que la guía que aquí se ofrece en relación con diversos aspectos relativos a la misma, sea de utilidad para las EFS que se introducen en el ruedo. Al igual que

lo sucedido en otras áreas, la auditoría de las instituciones internacionales se encuentra en pleno desarrollo, y, en tal sentido, tengo la esperanza de que este documento se convierta en un instrumento vivo y ágil, en constante actualización, a fin de reflejar las mejores prácticas.

Quisiera expresarle mi agradecimiento a todas las EFS miembros del grupo de trabajo y a todas las demás EFS que nos han ayudado en nuestro trabajo por su dedicación y cooperación. Merecen un reconocimiento especial las EFS de Austria, Canadá, Arabia Saudita y Venezuela las cuales han asumido con gran generosidad la responsabilidad de efectuar todas las traducciones.

Oslo, octubre 2004

Bjarne Mørk-Eidem
Auditor General de Noruega
Presidente del Grupo de Trabajo de la INTOSAI
sobre Auditoría de las Instituciones Internacionales

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Anexo ISSAI 5110

ANEXO 1
EJEMPLOS DE AUDITORÍA DEL RENDIMIENTO

AUDITORÍA DE CONTROL GUBERNAMENTAL DE CONFORMIDAD CON LEYES MEDIOAMBIENTALES

Ejemplo n°1

En algunos casos, la EFS puede necesitar el uso de una combinación de métodos para obtener la información requerida. En los Estados Unidos, en 1993, en una auditoría titulada *Drinking Water: Key Quality Assurance Programme Is Flawed and Underfunded (Agua Potable: El Programa Principal de Garantía de Calidad es imperfecto y no posee suficientes fondos)* (GAO/RCED-93-97), el equipo de la GAO utilizó un estudio escrito para reunir información básica de los 50 estados, tal como la frecuencia en que se habían efectuado inspecciones de sistemas de abastecimiento de agua potable, y la clase de información perseguida por los inspectores.

Sin embargo, para la reunión de información más detallada sobre el rendimiento de los estados y sobre las causas subyacentes de los problemas de rendimiento, el equipo de la GAO seleccionó cuatro estados para un análisis detallado. En cada uno de los cuatro estados, la GAO entrevistó en primer lugar al equipo principal del estado y del sistema de aguas. Luego, la GAO examinó 50 informes de inspección contenidos en los documentos del estado en cuestión y seleccionados al azar. El objeto de este examen fue la obtención de información de primera mano acerca de la seguridad y fiabilidad de los sistemas de aguas.

Ejemplo n° 2

En 1990, la Oficina General de Verificación Contable de los Estados Unidos) (*General Accounting Office* - GAO) llevó a cabo la auditoría de un programa, autorizado por estatuto, cuyo objetivo es garantizar la seguridad de sistemas públicos de abastecimiento de agua potable. La GAO realizó un examen detallado acerca de la manera en que la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency* - EPA) y una muestra de 6 estados estaban implementando los requisitos principales del programa. Estos requisitos trataban:

- si los sistemas públicos de aguas controlan adecuadamente sus plantas de abastecimiento para garantizar que éstas se hallen libres de contaminación;

- si los ministerios reguladores del estado detectan e informan a la EPA acerca de violaciones de normas de calidad del agua;

- si estos ministerios estatales promulgan multas u otras penas contra los violadores;

- en qué medida la EPA supervisa efectivamente el programa completo.

La GAO hizo un número de recomendaciones para garantizar que los operadores de sistemas de abastecimiento de agua potable acrediten formación y certificación apropiadas; para mejorar la posibilidad del estado para detectar violaciones y para garantizar que los estados y la EPA impongan multas u otras penas contra los violadores cuando lo requieran las regulaciones.

Ejemplo n° 3

La Oficina de Auditoría del Estado de Estonia (*State Audit Office* - SAO) fiscalizó el cumplimiento por parte del Ministerio de Medio Ambiente de la Ley de Desarrollo Sostenible. Esta ley dispone programas a largo plazo destinados al tratamiento de asuntos medioambientales delicados, de modo que las actividades económicas se encuentren en balance frente a asuntos medioambientales y sociales. Después del examen de los planes del programa elaborado por el ministerio, la SAO concluyó que los objetivos principales de estos programas no siempre estaban suficientemente especificados; los presupuestos de cobertura de los programas como un todo no habían sido preparados; los programas financieros y las fuentes no estaban especificados; y los puntos relacionados con el progreso y la efectividad de los programas no estaban suficientemente elaborados. La SAO recomendó que el ministerio determinara objetivos más precisos, así como también calendarios y fuentes de financiación. La SAO recomendó también que el Ministerio de Hacienda acelerara el desarrollo de normas de redacción, aprobación y financiación de programas estatales. *Las actividades del Ministerio de Medio Ambiente concernientes a la redacción e implementación de programas de protección medioambiental (N° 10-12/31)*

Ejemplo n° 4

En 1997, la Corte Europea de Auditores examinó la implementación, efectuada por la Comisión y los Estados miembros, de la Directiva Comunitaria de tratamiento de aguas residuales urbanas. Esta Directiva apunta, entre otras cosas, a la progresiva reducción y al control de la contaminación urbana del agua a valores comunes aceptados por todos los países europeos. La Corte ha fiscalizado, en el mismo contexto, los subsidios otorgados a los Estados miembros que se usaron para la financiación de programas y proyectos relacionados a la Directiva. En este contexto, deben construirse o mejorarse unas 40.000 estaciones de descarga sanitaria para satisfacer las nuevas normas impuestas por esta legislación.

Ejemplo n° 5

En su informe titulado *Superfund: Backlog of Unevaluated Federal Facilities Slows Cleanup Efforts (Atraso de Evaluación de Instalaciones Federales retrasa Campañas de Limpieza)* (GAO/RCED-93-119), la GAO utilizó datos del Sistema de Información Medioambiental Exhaustiva de Respuesta, Compensación y Seguridad (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Information System* - CERCLIS), de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) para proveer información acerca de cientos de instalaciones federales de residuos peligrosos. Basada en esta información, la GAO concluyó que la EPA había completado sólo 500 de las 823 evaluaciones requeridas de instalaciones potencialmente contaminadas, y que la limpieza de sitios potencialmente peligrosos había sufrido un serio retraso.

Ejemplo n° 6

En suinforme *Water Pollution: Greater Environmental Protection Agency (EPA) Leadership Needed to Reduce Non-point Source Pollution (Contaminación del Agua: Gran Iniciativa del Agencia de Protección Ambiental (EPA) necesaria para reducir la Contaminación de Fuente Difusa)* (GAO/RCED-91-10), la GAO consideró que el control de datos sobre el

alcance de la contaminación provocada por residuos de agricultura y otras fuentes difusas, ya que estaban incompletos, eran suficientes para sacar conclusiones significativas y dar recomendaciones presupuestarias.

La GAO consideró que los limitados datos disponibles de la EPA – con el respaldo de un fuerte consenso científico – sustentaban la conclusión de que la contaminación del agua causada por fuentes difusas era responsable de la mayor parte de la persistencia de los problemas de calidad de agua en los Estados Unidos. La GAO se basó en este resultado junto con los resultados siguientes que expresaban que:

- se habían hecho pequeños progresos en el tratamiento de contaminación por fuentes difusas a nivel nacional, y
- una muy pequeña parte de los recursos federales destinados a problemas de calidad del agua se había dedicado a la polución por fuentes difusas.

La GAO estaba en condiciones de recomendar que el Congreso reorientara el presupuesto de la EPA para el problema de la calidad del agua para otorgar mayor énfasis al control de la contaminación de agua por fuentes difusas.

Ejemplo n° 7

De modo similar, la Oficina Nacional de Verificación Contable (*National Audit Office* - NAO) del Reino Unido intentó reunir y analizar datos de la calidad de agua de río, provenientes de oficinas regionales de la Autoridad Nacional de Ríos. Esto fue muy difícil, debido a las diferencias en las bases para los datos de las regiones. Sin embargo, el proceso arrojó el resultado que había posibilidades para el mejoramiento de la calidad del agua en un cuarto de la longitud (total) de los ríos, lo que fortaleció otros resultados concernientes a la necesidad del mantenimiento del nivel del trabajo de prevención de la Autoridad, proponiendo normas para hacer frente a los riesgos mayores. *(National Rivers Authority: River Pollution from Farms in England - Autoridad Nacional de Ríos: Polución de Ríos causada por Granjas en Inglaterra,* HC 235, 1994-95)

AUDITORÍA DEL RENDIMIENTO DE PROGRAMAS MEDIOAMBIENTALES GUBERNAMENTALES

Ejemplo n° 8

En 1997, una auditoría ejecutada por la Oficina del Auditor General de Canadá (*Office of the Auditor General* - OAG) examinó la efectividad del régimen establecido por el gobierno federal para controlar la importación y la exportación de cargamentos de residuos peligrosos. El foco de la auditoría se centró en el alcance con que Canadá había implementado los requisitos de la Convención de Basilea, de la que fue signatario en 1992. *(Control of the Transboundary Movement of Hazardous Wastes – Control del Movimiento de Residuos Peligrosos a través de las Fronteras Internacionales– octubre de 1997).*

Ejemplo n° 9

La NAO del Reino Unido fiscalizó gran número de instrumentos políticos usados por el Ministerio de Medio Ambiente para reducir el impacto medioambiental de oficinas y viviendas particulares. Estos incluían la implementación de regulaciones a tenerse en cuenta en la industria de la construcción, subsidios a dueños de viviendas para ayudarles a mejorar el aislamiento de sus hogares, y orientación y asistencia a otros ministerios gubernamentales acerca de cómo reducir el consumo de energía, y del uso de materiales ecológicos en sus edificios. En este caso no se había intentado evaluar el efecto general de los muchos instrumentos fiscalizados, si bien podía haber sido posible sumar sus estimados impactos en el consumo de energía y la emisión de CO2. *(Buildings and the Environment - Edificios y el Medio Ambiente*, HC 365, 1993-94)

Ejemplo n° 10

La NAO del Reino Unido examinó, a pesar de la relativamente pequeña cantidad de gastos públicos involucrados, subsidios gubernamentales destinados a la transferencia de transporte de carga por carretera a ferrocarriles o vías fluviales interiores, con objeto de lograr beneficios para el medio ambiente. Los subsidios saldaban parte de costes industriales relativos a la

inversión en equipos de carga para ferrocarril o vías fluviales interiores. La auditoría consideró que los subsidios no estaban siendo aprovechados plenamente por la industria, y que la cantidad de carga transportada por ferrocarril o aguas interiores continuaba en descenso. La fiscalización pasó a identificar razones para lo anterior y a sugerir maneras en las que los subsidios pudieran ser administrados con mayor flexibilidad para satisfacer mejor las necesidades industriales y lograr los beneficios para el medio ambiente. *(Freight Facilities Grants - Subsidios para Instalaciones de Carga,* HC 632, 1995-96)

AUDITORÍA DE IMPACTOS DE OTROS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

Ejemplo n° 11

La NAO del Reino Unido fiscalizó la manera en que el Ministerio de Transporte había evaluado el impacto medioambiental de los proyectos de construcción de carreteras. Las evaluaciones del ministerio se revisaron frente a los requisitos estatutarios que implementan la Directiva Europea de Evaluación de Impacto Ambiental (85/337/EEC) y frente a mejores prácticas. El examen identificó la necesidad de evaluar también los efectos globales y acumulativos de la construcción de carreteras; mejorar la evaluación de ciertos impactos; y mejorar la cuantificación de los costes de impactos medioambientales. *(Environmental Factors in Road Planning and Design - Factores Medioambientales del Diseño y la Planificación de Carreteras,* HC 389, 1993-94)

Ejemplo n° 12

Como parte de una auditoría del uso del suelo por los militares, la NAO del Reino Unido tomó contacto con organismos medioambientales y de conservación de la naturaleza para conocer sus puntos de vista acerca del impacto medioambiental del uso de campos de entrenamiento por parte del Ministerio de Defensa y de las medidas que ellos toman para proteger el medio ambiente. El examen expone la índole de las reclamaciones competidoras sobre el uso de los terrenos. *(Management and Control of Army Training Land - Gestión y Control de Campos de Entrenamiento del Ejército,* HC 218, 1991-92)

Ejemplo n° 13

En su examen sobre el impacto de la construcción de carreteras, la NAO del Reino Unido evaluó el enfoque gubernamental con respecto a la incorporación de medidas para atenuar el daño ambiental en el diseño de nuevas carreteras. Esto demostró que se necesitaba mayor investigación acerca de la efectividad y de los costes del espectro de medidas disponible. *(Environmental Factors in Road Planning and Design - Factores Medioambientales del Diseño y la Planificación de Carreteras,* HC 389, 1993-94)

AUDITORÍA DE SISTEMAS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL

Ejemplo n° 14

En Canadá, la Oficina del Auditor General (OAG) observó un número de organizaciones tanto del sector privado como del gubernamental, y desarrolló un cuestionario para la evaluación de sistemas de gestión medioambiental gubernamentales. *(Environmental Management Systems: A Principle-based Approach - Sistemas de Gestión Medioambiental: Un Enfoque basado en Principios,* Volumen 2, Capítulo 11, 1995).

Ejemplo n° 15

Una auditoría de 1996 llevada a cabo por la Corte Austríaca de Auditoría identificó la necesidad de supervisar los riesgos medioambientales asociados con las actividades de la Compañía Nacional de Ferrocarriles del país. La auditoría indicó también la necesidad de identificar medidas correctivas, de establecer prioridades entre estas medidas, y de identificar los costes que ocasionaban. *(Austrian Federal Railway Environmental Strategy - Estrategia Medioambiental de los Ferrocarriles Nacionales Austríacos [especialmente en el aspecto de la reducción de ruidos], 1996)*

Ejemplo n° 16

En los Estados Unidos, la GAO ha emprendido tareas para examinar los beneficios de la ejecución de revisiones sistemáticas y exhaustivas de rendimiento medioambiental y del potencial para el gobierno para sacar más provecho de este enfoque. *(Environmental Auditing: A useful tool that can improve environmental performance and reduce costs - Auditoría Medioambiental: Un instrumento útil que puede mejorar el rendimiento medioambiental y reducir costes,* [GAO/RCED-95-37], abril de 1995)

Ejemplo n° 17

La NAO del Reino Unido fiscalizó el rendimiento de varios ministerios gubernamentales en lo concerniente al mantenimiento y a la conservación de edificios en uso, pero que, además, revestían interés histórico. El examen llamó la atención acerca de la necesidad del gobierno de contribuir con su aporte al mantenimiento de edificios que forman parte del patrimonio nacional. El examen subrayó la importancia de la ejecución de supervisiones completas, de mantener al día las bases de datos acerca del estado de reparación de los edificios, y de desarrollar trabajos de mantenimiento para prevenir el deterioro.
(Upkeep of Historic Buildings on the Civic Estate - Mantenimiento de Edificios Históricos en el Estado Civil, HC 37, 1991-92)

Ejemplo n° 18

En el Reino Unido, el gobierno ha establecido objetivos para todos los ministerios y organismos gubernamentales para el consumo eficiente de energía. La NAO había informado anteriormente el rendimiento con respecto a éstos en el ámbito de un estudio más amplio. Más recientemente, el gobierno mismo ha informado acerca del rendimiento con respecto a estos objetivos, de modo que no se ha requerido un trabajo posterior de seguimiento. *(Buildings and the Environment - Edificios y Medio Ambiente,* HC 365, 1993-94)

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PROPUESTOS

Ejemplo n° 19

En los Estados Unidos, se ha solicitado a la GAO que provea análisis y sugerencias acerca de la manera en que pueden enfocarse más óptimamente los recursos sobre los problemas medioambientales que ocasionan los mayores riesgos para la salud humana y para el medio ambiente. Un ejemplo de esto es su informe *Environmental Protection: Meeting Public Expectations With Limited Resources - Protección Medioambiental: La Satisfacción de Expectativas Públicas con Recursos Limitados* (GAO/RCED – 91-97), en el que concluye que los objetivos de los más importantes programas medioambientales de la nación no estaban, en gran medida, siendo satisfechos, y que la razón más importante era que los fondos disponibles no estaban siendo destinados de manera efectiva para tratar los problemas más serios.

El informe citaba un consenso entre reconocidos expertos medioambientales provenientes del mundo de los negocios, el gobierno, y otros grupos, obtenido en un simposio patrocinado por la GAO. Dicho consenso declaraba que las prioridades financieras de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) estaban basadas más en una idea equivocada de los riesgos contenidos en diversos problemas medioambientales, que en evaluaciones científicas de esos riesgos. Entre otras cosas, el informe recomendaba que el Congreso y la EPA trabajaran en conjunto para:

- identificar oportunidades para el traslado de recursos de problemas de riesgo menos severo a problemas de riesgo mayor, e
- iniciar actividades para educar al público sobre riesgos medioambientales relativos.

Ejemplo n° 20

En 1997, la Oficina del Auditor General de Sudáfrica ejecutó una auditoría del papel del gobierno central con respecto a la pesca de alta mar. Dicha auditoría incluyó informe financiero, conformidad, rendimiento y sistemas de gestión medioambiental. El equipo auditor concluyó que, especialmente en el caso del informe financiero y de rendimiento, la legislación y las políticas nacionales necesitaba ser mejorada.

ANEXO 2

ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS TÉCNICOS PARA AUDITORÍAS MEDIOAMBIENTALES

	Tipo de Auditoría		
	Regularidad		
	Financiera	**De Conformidad**	**Del Rendimiento**
Propósito de los criterios	Posibilitar al auditor la determinación de si la entidad informante ha reconocido, valorado y divulgado apropiadamente costes medioambientales, pasivos (con inclusión de pasivos contingentes), y activos.	Posibilitar al auditor la determinación de si la entidad ha ejecutado la actividad medioambiental en conformidad con todas las regulaciones aplicables.	Posibilitar al auditor formarse una opinión sobre: i. La validez de los indicadores de rendimiento usados por la entidad en el momento de informar públicamente sobre su rendimiento al ejecutar una actividad medioambiental. ii. Si la entidad ha llevado a cabo la actividad medioambiental de manera efectiva, eficiente, económica, y de acuerdo con la política gubernamental aplicable y todos los demás factores concernientes a la ejecución de la actividad, sobre los que la entidad no tiene control.
Fuentes de los criterios	i Toda fuente que coincide con la opinión de «prácticas de	i Nacional: ◆ Leyes	i Indicadores de rendimiento o medidas acerca de la

Autorizada (= «certeza»)	contabilidad generalmente aceptadas» (o su término equivalente) en la jurisdicción en que la entidad está informando. Las fuentes pueden incluir: ◆ Normas obligatorias emitidas por un organismo normativo autorizado. ◆ Normas emitidas por algún otro organismo reconocido. ◆ Normas internacionales emitidas por un organismo reconocido.	◆ Políticas gubernamentales oficiales ◆ Normas vinculantes ◆ Contratos ◆ Directivas políticas ii Internacional: ◆ Leyes ◆ Acuerdos (tales como tratados con otras jurisdicciones y Convenciones de las Naciones Unidas).	efectividad, la eficiencia o economía que están prescritos por ley; o especificados en la política gubernamental oficial; o, de otro modo, obligatorios para la entidad. ii Normas generalmente aceptadas emitidas por un organismo reconocido. iii Códigos de práctica profesional.
No autorizada (= «riesgo»)	ii Toda otra fuente que el auditor considere apropiada para el propósito. Las fuentes pueden incluir: ◆ Orientación emitida por un organismo profesional relevante. ◆ Bibliografía académica.		iv Indicadores de rendimiento o medidas usadas por entidades similares. v Bibliografía académica. vi Expertos externos. vii La EFS misma.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Prologo ISSAI 5110

Prólogo

En la XV INCOSAI celebrada en El Cairo en 1995, se decidió que, utilizando las Normas de Auditoría de la INTOSAI como base, el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Medioambiental desarrollaría una guía que contuviera directrices y metodologías para la realización de auditorías medioambientales.

En la XVI INCOSAI de Montevideo en 1998, se presentó un borrador de la guía. En el periodo posterior a 1998, se elaboró una versión corregida, utilizando las sugerencias y comentarios de los miembros del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de INTOSAI. En su 47ª reunión celebrada en Seúl, en octubre de 2000, la Junta Directiva de la INTOSAI acordó convertir el folleto en un documento oficial de INTOSAI y a continuación presentarlo en la XVII INCOSAI en Seúl, en octubre de 2001. Siguiendo el procedimiento oficial de la INTOSAI, el borrador del folleto fue remitido a todos los miembros de la INTOSAI para que hicieran comentarios al respecto. Unos 25 dieron una respuesta.

El objetivo de la presente guía es proporcionar a las EFS (Entidades Fiscalizadoras Superiores) una base para comprender el carácter de la auditoría medioambiental, tal como se ha desarrollado hasta ahora en el ámbito gubernamental. Esta base aspira a ofrecer un punto de partida para que cada EFS pueda crear su propio enfoque del desempeño satisfactorio de las responsabilidades de auditoría medioambiental dentro del contexto de su propia jurisdicción y mandato. Por ello se trata de una herramienta muy importante para el posterior desarrollo de la práctica de la auditoría medioambiental por parte de las EFS.

Para mí es un honor presentar esta guía a la XVII INCOSAI. La Oficina del Controlador y Auditor General de Nueva Zelanda fue la encargada de coordinar la elaboración de la guía. Quisiera dar las gracias en especial al

Sr. Terry McLaughlin y al Sr. Martyn Pinckard por la dedicación y la profesionalidad que han demostrado al preparar el presente folleto. Asimismo quisiera expresar mi gratitud a los miembros del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Medioambiental y a otras EFS que han contribuido a elaborar esta guía compartiendo sus experiencias y haciendo observaciones sobre los borradores.

Espero que este folleto sea una herramienta útil e inspiradora para todas las EFS interesadas en el desarrollo de la auditoría medioambiental.

Saskia J Stuiveling
Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de INTOSAI
Presidenta de la Corte Neerlandesa de Auditorías
La Haya
Octubre de 2001

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Apéndice ISSAI 5120

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Anexo – Notas de orientación

Preguntas que pueden inducir posibles aspectos de una auditoría ambiental

Legislación o política ambiental de la administración nacional o local
La administración pública ¿ha anunciado **objetivos nacionales en materia de medio ambiente**?
¿Quién las elaboró?
¿Qué buscan lograr?
¿Establecen normas o directivas de aplicación obligatoria?
La administración pública ¿tienen **entidades o ministerios** que son responsables de la protección, saneamiento y gestión del medio ambiente?
¿Cuáles son los ministerios y cuáles son sus responsabilidades?
¿Cómo obtienen los resultados (por medio de reglamentos, políticas o programas de gestión)?
La administración pública ¿cuenta con normas contables pertinentes?
La administración pública ¿ha elaborado **leyes** centradas en la protección, saneamiento y gestión del medio ambiente?
¿Existen leyes que los ministerios deben aplicar?
Los ministerios ¿tienen la obligación de acatar la legislación o reglamentos ambientales?
Actividades o programas gubernamentales
La administración pública ¿tiene **programas** centrados en la protección, saneamiento y gestión del medio ambiente?
La administración pública ¿contribuye al **financiamiento** de programas dirigidos a fomentar el logro de objetivos ambientales?
Dichos programas pueden incluir medidas para conservar el suelo de las tierras cultivadas; suministrar irrigación agrícola; apoyar a la silvicultura; apoyar a la agricultura; proteger cuencas hidrográficas; conservar la biodiversidad; mejorar el rendimiento energético; impedir la contaminación; gestionar los desechos urbanos; o bien proteger y preservar el patrimonio cultural, los parques nacionales, las edificaciones del patrimonio o los lugares de valor cultural o científico especial.
¿Qué recursos utilizan los ministerios para obtener los resultados requeridos?
Los recursos ¿están debidamente contabilizados? Los resultados ¿son comunicados como se debe?
¿Qué responsabilidades tiene la EFS respecto a la contabilización y presentación de informes sobre el rendimiento de esos programas?
Conocimientos sobre el ministerio o sector industrial
La administración pública ¿tiene un ministerio, sector u organismos cuyas actividades repercuten sobre el medio ambiente?
El ministerio, sector o entidad pública ¿operan en una industria que está expuesta a un riesgo ambiental importante que podría incidir desfavorablemente sobre los resultados financieros e informes de la entidad?
¿Cuáles leyes y reglamentos ambientales se aplican a la entidad?
Las sustancias utilizadas en los productos o el proceso de producción de la

entidad ¿están sujetos a leyes o reglamentos determinados?

Los organismos responsables de aplicar la ley ¿controlan el cumplimiento de la entidad con las disposiciones contenidas en leyes, reglamentos o licencias ambientales?

Los organismos responsables de aplicar la ley ¿tomaron alguna medida de reglamentación o elaboraron informes que podrían tener incidencias importantes sobre la entidad y sobre su informe y(o) resultados financieros?

¿Existen antecedentes de multas y procesamientos judiciales contra la entidad o su personal directivo por cuestiones relacionadas con el medio ambiente? En caso afirmativo ¿por qué razones se tomaron esas medidas?

¿Existe algún procesamiento judicial en curso que esté relacionado con el cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales?

Los riesgos e impactos ambientales ¿están cubiertos por una póliza de seguro?

Entorno de control y procedimientos de control

¿Cuáles son los principios y estilo de funcionamiento del personal directivo de la entidad en lo relativo al control ambiental en general?

En su estructura de funcionamiento ¿prevé la entidad la atribución de responsabilidades, incluyendo la separación de tareas, a personas específicamente designadas para el control ambiental?

La entidad ¿tiene un sistema de información ambiental conforme con las exigencias establecidas por los organismos normalizadores o con su propia evaluación de riesgo ambiental?

La entidad ¿opera un sistema de gestión ambiental?

Dicho sistema puede proporcionar, por ejemplo, información sobre las cantidades de emisiones y desechos peligrosos, las características ambientales de los productos y servicios, o bien los resultados de las inspecciones o incidentes.

Dos ejemplos de normas reconocidas en materia de sistemas de gestión ambiental son la norma internacional ISO 14001 y la norma de gestión y de auditoría ecológicas de la Comisión Europea.

La entidad ¿ha publicado (voluntariamente) un informe de rendimiento ambiental? En caso afirmativo ¿fue verificado por una entidad independiente?

¿Se han establecido procedimientos de control que permitan determinar y evaluar el riesgo ambiental, controlar el cumplimiento con las leyes y reglamentos ambientales y controlar las modificaciones eventuales de la legislación ambiental que podrían incidir sobre la entidad?

El personal directivo de la entidad ¿está enterada de la existencia de los factores indicados a continuación y de su posible incidencia sobre el informe financiero de la entidad?:

todo riesgo de responsabilidad por aguas subterráneas que resulte de la contaminación del suelo, de las aguas subterráneas o de las aguas de superficie;

todo riesgo de responsabilidad que resulte de la contaminación del aire; o

toda queja no solucionada de un empleado o de un tercero que esté relacionada con cuestiones ambientales.

La entidad ¿cuenta con procedimientos de funcionamiento y control conformes con los reglamentos prescritos por ley para la eliminación de desechos y de desechos peligrosos?

Anexo – Miembros del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente

(de junio de 2003)

Presidenta: Sra. Sheila Fraser, Canadá Presidenta Asociada: Sra. Johanne Gélinas, Canadá			
País	**Entidad auditora**	**Responsable principal**	**Título de su cargo**
Argelia	Corte de Auditoría	Sr. Abdelkader Benmarouf	Presidente
Austria	Tribunal de Auditoría de Austria	Dr. Fanz Fiedler	Presidente
Bangladesh	Oficina del Auditor y Contralor General de Bangladesh	Sr. Muhammad Ahsan Ali Sarkar	Auditor y Contralor General
Brasil	Corte de Auditoría de Brasil	Sr. Valmir Campelo	Presidente
Camerún	Corte Superior del Estado	Sr. Njiemoun Mama	Contralor General
Canadá	Oficina del Interventor General de Cuentas	Sra. Sheila Fraser	Interventora General de Cuentas
Chile	Contraloría General de la República de Chile	Sr. Gustavo Sciolla Avendaño	Contralor General de la República
China (República Popular de)	Contraloría Nacional de la República Popular de China	Sr. Li Jinhua	Contralor General
Colombia	Contraloría General de la República de Colombia	Dr. Antonio Hernández Gamarra	Contralor General de la República
Costa Rica	Contraloría General de la República	Lic. Luis Fernando Vargas Benavides	Contralor General de la República
Chipre	Contraloría General de la República	Sra. Chrystalla Georghadji	Contralora General
República Checa	Oficina Superior de Contraloría	Sr. Lubomír Voleník	Presidente
Dinamarca	Oficina Nacional de Contraloría	Sr. Henrik Otbo	Contralor General
Egipto	Organismo Central de Auditoría	Sr. Mohammed Gawdat Ahmet El-Malt	Presidente
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Sr. Rafael Hernán Contreras	Presidente de la Corte de Cuentas
Estonia	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Mihkel Oviir	Auditor General
Etiopía	Oficina del Auditor General	Sr. Lemma Argaw	Auditor General
Georgia	Cámara de Control de Georgia	Sr. Sulkhan Molashvili	Presidente de la Cámara de Control de Georgia
Guayana	Oficina del Contralor General	Sr. Swatantra Anand Goolsarran	Contralor General

País	Entidad auditora	Responsable principal	Título de su cargo
Islandia	Oficina Nacional de Auditoría	Sr. Sigurdur Thordarson	Auditor General
India	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Vijayendra Nath Kaul	Contralor y Auditor General
Indonesia	Consejo de Auditoría de la Repùblica de Indonesia	Sr. Satrio Budihardjo Joedono	Presidente
Irán	Corte Superior de Auditoría	Sr. Seyed Kazem Mirvalad	Presidente
Jordania	Oficina de Auditorìa	Sr. Abed Kharabsheh	Presidente
Kazajstán	Comité Controlador de la Implementarción Presupuestaria de la República	Sr. Zhaksybek Kulekeyev	Presidente
Corea (República de)	Comisión de Auditoría e Inspección	Sr. Jong-Nam Lee	Presidente
Kuwait	Oficina de Auditoría (Contraloría) del Estado	Sr. Abdulaziz Sulaiman Al-Roumi	Presidente Interino
Letonia	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Raits Cernajs	Contralor General
Libia	Comité Popular de Control	Sr. Hosni Sadeg Wahishi	Secretario
Lituania	Control Estatal de la República de Lituania	Sr. Jonas Liaucius	Interventor General de la República de Lituania
Macedonia (República de)	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Metodija Toshevski	Interventor General del Estado
Malta	Oficina Nacional de Contraloría	Sr. Joseph G. Galea	Contralor General
Países Bajos	Corte de Cuentas de los Países Bajos	Sra. Saskia J. Stuiveling	Presidenta
Nueva Zelandia	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Kevin Brady	Contralor y Auditor General de Nueva Zelandia
Noruega	Oficina del Auditor General de Noruega	Sr. Bjarne Mork Eidem	Auditor General
Pakistán	Oficina del Auditor General de Pakistán	Sr. Muhammad Yunis Khan	Auditor General
Paraguay	Contraloría General de la República de Paraguay	Sr. Francisco Javier Galiano Morán	Contralor General de la República
Perú	Contraloría General de la Republica	Dr. Genaro Matute Mejía	Contralor General de la República
Polonia	Cámara Superior de Control	Sr. Mirosław Sekuła	Presidente
Rumania	Corte de Cuentas	Sr. Dan Drosu Saguna	Presidente

País	Entidad auditora	Responsable principal	Título de su cargo
Rusia	Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia	Sr. Sergey Vadimovich Stepashin	Presidente de la Cámara de Cuentas
Arabia Saudita	Oficina General de Cuentas	Excmo. Tawfik Ibrahim Tawfik	Presidente
Sudáfrica	Oficina del Auditor General	Sr. Shauket A. Fakie	Auditor General
Sri Lanka	Ministerio del Auditor General	Sr. S.C. Mayadunne	Auditor General de Sri Lanka
Turquía	Corte de Cuentas de Turquía	Sr. Mehmet Damar	Presidente
Ucrania	Cámara de Cuentas	Sr. Valentyn Kostiantynovych Symonenko	Jefe de la Cámara de Cuentas
Reino Unido	Oficina Nacional de Auditoría	Sir John Bourn KCB	Auditor y Contralor General
Estados Unidos	U.S. General Accounting Office	Sr. David M. Walker	Contralor General de los Estados Unidos
Zimbabue	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Abdulman Eric Harid	Auditor y Contralor General

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

Prólogo ISSAI 5120

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prólogo

A medida que se adquiere mayor conciencia de las amenazas que pesan sobre el medio ambiente en el mundo, también existe un mayor reconocimiento de las responsabilidades que tienen la industria y todos los niveles de gobierno en la búsqueda de soluciones para responder a los problemas medioambientales. El escrutinio público ejercido no sólo por los ciudadanos a título individual o en grupos, sino también por las instituciones financieras, ha centrado su atención de forma creciente en las cuestiones relacionadas con la responsabilidad respecto a los problemas medioambientales. Este escrutinio ha impulsado aún más los esfuerzos desplegados por el gobierno y el sector empresarial para incorporar las inquietudes relacionadas con el medio ambiente en sus actividades de planificación y elaboración de políticas. Como resultado de ello, las autoridades nacionales y locales han incrementado considerablemente sus reglamentos en el ámbito del medio ambiente, lo que ha dado lugar a medidas de cumplimiento nuevas o adicionales, junto con sus correspondientes costos, tanto para el sector público como para el privado.

El hecho de exigir al gobierno y la industria que asuman una mayor responsabilidad por sus acciones con respecto al medio ambiente, ha creado la necesidad de informar sobre las consecuencias de esas acciones. Se espera, además, que los informes elaborados sean objeto, a su vez, de una auditoría independiente. Los auditores tienen un importante papel que desempeñar a la hora de responder a esas inquietudes debido a su calidad de proveedores de información creíble y objetiva que sirve de base para evaluar el rendimiento y tomar decisiones.

No obstante, las auditorías ambientales no siempre se integran fácilmente en el mandato de algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Las dificultades que entraña la realización de auditorías ambientales en el marco de un mandato de regularidad fueron planteadas por primera vez durante la sexta reunión del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (GTAMA) de la INTOSAI, celebrada en Ciudad del Cabo (Sudáfrica).

El documento "*Auditoría ambiental y auditoría de la regularidad*" ofrece orientaciones a las EFS sobre cómo realizar auditorías ambientales aplicando prácticas de auditoría de la regularidad (financiera y de conformidad). Pone de manifiesto que las EFS no necesitan necesariamente contar con un mandato de auditoría del rendimiento para realizar actividades fiscalizadoras orientadas al medio ambiente.

En el año 2001, la EFS de Nueva Zelandia, la Oficina del Contralor e Interventor General, hizo circular una versión preliminar de este documento para su discusión durante la séptima reunión del GTAMA celebrada en Ottawa (Canadá). Al año siguiente se presentó una versión revisada del documento en la reunión del Comité Directivo del GTAMA celebrada en Londres (Inglaterra). El Comité Directivo propuso que el documento fuese aprobado por el GTAMA y presentado para su adopción como documento oficial de la INTOSAI. En su reunión de junio de 2003 celebrada en Varsovia (Polonia), la Asamblea del GTAMA recomendó por unanimidad proponerlo como documento oficial de la INTOSAI.

En octubre de 2003, se comunicó la propuesta al Comité Directivo de la INTOSAI, el cual aprobó la distribución del texto entre los miembros de la INTOSAI a fin de que lo examinaran y formularan sus comentarios. A principios de 2004, el GTAMA solicitó a los miembros de la INTOSAI sus puntos de vista y opiniones, e hizo los cambios necesarios en el documento a fin de reflejar su contribución a la elaboración del trabajo. El presente documento es el fruto de esas consultas. Nos complace proponerlo como documento oficial de la INTOSAI en el XVIII Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) que tendrá lugar en Budapest (Hungría).

Quisiéramos dar las gracias al Sr. Kevin Brady, Contralor e Interventor General de Nueva Zelandia, por haber dirigido este proyecto en nombre del GTAMA. Asimismo, deseamos expresar nuestro agradecimiento

a Martyn Pinckard, Wendy Venter y Gareth Ellis, de la Oficina del Contralor e Interventor General de Nueva Zelandia, por su dedicación en la elaboración del documento y su preparación para publicarlo. Además, hacemos extensivo nuestro agradecimiento a los miembros del GTAMA y otras EFS por sus comentarios y puntos de vista, que contribuyeron a dar forma al contenido del documento y a finalizarlo.

Este documento está disponible en todas las lenguas de la INTOSAI y puede consultarse en el sitio web del GTAMA (www.environmental-auditing.org). Estamos seguros de que la publicación de *"Auditoría ambiental y auditoría de la regularidad"* ofrecerá a los auditores, tanto los que ya realizan auditorías ambientales con regularidad como quienes no están tan familiarizados con esa área, ideas y consejos útiles.

Muy atentamente,

Sheila Fraser, FCA
Presidenta del GTAMA de la INTOSAI

Johanne Gélinas
Presidenta Asociada del GTAMA de la INTOSAI
Oficina del Interventor General de Canadá

nible

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Apéndice ISSAI 5130

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

I N T O S A I

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Anexo A. Extractos de la *Ley del Interventor General de Cuentas de Canadá*

“Optimización de los recursos” (Auditoría de rendimiento)

7.(2) En los informes mencionados en el párrafo (1), el Interventor General de Cuentas indicará cualquier cuestión que, en su opinión, sea importante y deba señalarse a la atención de la Cámara de los Comunes, en particular los casos en que haya observado que:

c) se han gastado sumas de dinero para fines distintos de aquellos para los cuales el Parlamento las había asignado;

e) no se han establecido procedimientos satisfactorios para medir e informar sobre la eficacia de los programas, cuando tales procedimientos podían implementarse en forma conveniente y razonable, o

f) se han gastado sumas de dinero sin tener en cuenta el efecto de esos gastos en el medio ambiente en el contexto de un desarrollo sostenible.

15.1 (1) El Interventor General de Cuentas nombrará, de conformidad con la *Ley sobre el empleo en la función pública*, a un funcionario superior llamado *Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, que deberá rendir informe directamente al Interventor General de Cuentas.

(2) El Comisionado ayudará al Interventor General de Cuentas en el rendimiento de sus funciones en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible establecidas en la presente *Ley*.

Desarrollo Sostenible

21.1 El Comisionado tiene la misión de asegurar el control e informar de los progresos realizados por los ministerios de categoría I en pro del desarrollo sostenible, concepto en continua evolución que se basa en la integración de cuestiones de orden social, económico y ambiental, y que se puede alcanzar, en particular, mediante el logro de los objetivos siguientes:

a) la integración del medio ambiente y la economía;

b) la protección de la salud de los canadienses;

c) la protección de los ecosistemas;

d) el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Canadá;

e) la promoción de la equidad;

f) un enfoque integrado de la planificación y la toma de decisiones, gracias a la evaluación de soluciones económicas en función de sus efectos en el medio ambiente y los recursos naturales, y la evaluación de soluciones ecológicas en función de sus efectos en la economía;

g) la prevención de la contaminación, y

h) el respeto por la naturaleza y las necesidades de futuras generaciones.

23. (1) El Comisionado hará los exámenes y preguntas que considere necesarios para:

a) controlar la medida en que cada ministerio de categoría I haya cumplido los objetivos e implementado los planes previstos en sus estrategias de desarrollo sostenible presentadas ante la Cámara de los Comunes de conformidad con el artículo 24, y

b) asegurar el seguimiento de las respuestas transmitidas por los ministros en aplicación del párrafo 22(3).

(2) El Comisionado preparará en nombre del Interventor General de Cuentas un informe anual dirigido a la Cámara de los Comunes sobre cualquier cuestión ambiental o relativa al desarrollo sostenible que, a su juicio, deba ponerse en conocimiento de la Cámara, en particular,

a) la medida en que los ministerios de Categoría I han cumplido los objetivos e implementado los planes establecidos en sus estrategias de desarrollo sostenible presentadas ante esa Cámara de conformidad con el artículo 24;

(3) El informe requerido en el párrafo (2) se presentará al Presidente de la Cámara de los Comunes y éste lo deberá presentar a la Cámara dentro de los quince días de sesiones de ésta que sigan a la recepción del informe por el Presidente de la Cámara.

24. (1) El Ministro competente de cada ministerio de Categoría I hará preparar una estrategia de desarrollo sostenible para su ministerio y hará que ésta se presente ante la Cámara de los Comunes

a) dentro de un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia del presente párrafo [es decir, diciembre de 1997].

Nota: *Los artículos 7, (2) (f), 15.1.21.1,23.(1), y 24 fueron resultado de modificaciones de la Ley del Interventor General de Cuentas, que entraron en vigencia en diciembre de 1995.*

Anexo B: Miembros del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente

(de junio de 2003)

Presidenta: Sra. Sheila Fraser, Canadá Presidenta Asociada: Sra. Johanne Gélinas, Canadá			
País	**Entidad auditora**	**Responsable principal**	**Título de su cargo**
Argelia	Corte de Auditoría	Sr. Abdelkader Benmarouf	Presidente
Austria	Tribunal de Auditoría de Austria	Dr. Fanz Fiedler	Presidente
Bangladesh	Oficina del Auditor y Contralor General de Bangladesh	Sr. Muhammad Ahsan Ali Sarkar	Auditor y Contralor General
Brasil	Corte de Auditoría de Brasil	Sr. Valmir Campelo	Presidente
Camerún	Corte Superior del Estado	Sr. Njiemoun Mama	Contralor General
Canadá	Oficina del Interventor General de Cuentas	Sra. Sheila Fraser	Interventora General de Cuentas
Chile	Contraloría General de la República de Chile	Sr. Gustavo Sciolla Avendaño	Contralor General de la República
China (República Popular de)	Contraloría Nacional de la República Popular de China	Sr. Li Jinhua	Contralor General
Colombia	Contraloría General de la República de Colombia	Dr. Antonio Hernández Gamarra	Contralor General de la República
Costa Rica	Contraloría General de la República	Lic. Luis Fernando Vargas Benavides	Contralor General de la República
Chipre	Contraloría General de la República	Sra. Chrystalla Georghadji	Contralora General
República Checa	Oficina Superior de Contraloría	Sr. Lubomír Voleník	Presidente
Dinamarca	Oficina Nacional de Contraloría	Sr. Henrik Otbo	Contralor General
Egipto	Organismo Central de Auditoría	Sr. Mohammed Gawdat Ahmet El-Malt	Presidente
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Sr. Rafael Hernán Contreras	Presidente de la Corte de Cuentas
Estonia	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Mihkel Oviir	Auditor General
Etiopía	Oficina del Auditor General	Sr. Lemma Argaw	Auditor General
Georgia	Cámara de Control de Georgia	Sr. Sulkhan Molashvili	Presidente de la Cámara de Control de Georgia

País	Entidad auditora	Responsable principal	Título de su cargo
Guayana	Oficina del Contralor General	Sr. Swatantra Anand Goolsarran	Contralor General
Islandia	Oficina Nacional de Auditoría	Sr. Sigurdur Thordarson	Auditor General
India	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Vijayendra Nath Kaul	Contralor y Auditor General
Indonesia	Consejo de Auditoría de la Repùblica de Indonesia	Sr. Satrio Budihardjo Joedono	Presidente
Irán	Corte Superior de Auditoría	Sr. Seyed Kazem Mirvalad	Presidente
Jordania	Oficina de Auditorìa	Sr. Abed Kharabsheh	Presidente
Kazajstán	Comité Controlador de la Implementarción Presupuestaria de la República	Sr. Zhaksybek Kulekeyev	Presidente
Corea (República de)	Comisión de Auditoría e Inspección	Sr. Jong-Nam Lee	Presidente
Kuwait	Oficina de Auditoría del Estado	Sr. Abdulaziz Sulaiman Al-Roumi	Presidente Interino
Letonia	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Raits Cernajs	Contralor General
Libia	Comité Popular de Control	Sr. Hosni Sadeg Wahishi	Secretario
Lituania	Control Estatal de la República de Lituania	Sr. Jonas Liaucius	Interventor General de la República de Lituania
Macedonia (República de)	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Metodija Toshevski	Interventor General del Estado
Malta	Oficina Nacional de Contraloría	Sr. Joseph G. Galea	Contralor General
Países Bajos	Corte de Cuentas de los Países Bajos	Sra. Saskia J. Stuiveling	Presidenta
Nueva Zelandia	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Kevin Brady	Contralor y Auditor General de Nueva Zelandia
Noruega	Oficina del Auditor General de Noruega	Sr. Bjarne Mork Eidem	Auditor General
Pakistán	Oficina del Auditor General de Pakistán	Sr. Muhammad Yunis Khan	Auditor General
Paraguay	Contraloría General de la República de Paraguay	Sr. Francisco Javier Galiano Morán	Contralor General de la República
Perú	Contraloría General de la Republica	Dr. Genaro Matute Mejía	Contralor General de la República
Polonia	Cámara Superior de Control	Sr. Mirosław Sekuła	Presidente
Rumania	Corte de Cuentas	Sr. Dan Drosu Saguna	Presidente

País	Entidad auditora	Responsable principal	Título de su cargo
Rusia	Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia	Sr. Sergey Vadimovich Stepashin	Presidente de la Cámara de Cuentas
Arabia Saudita	Oficina General de Cuentas	Excmo. Tawfik Ibrahim Tawfik	Presidente
Sudáfrica	Oficina del Auditor General	Sr. Shauket A. Fakie	Auditor General
Sri Lanka	Ministerio del Auditor General	Sr. S.C. Mayadunne	Auditor General de Sri Lanka
Turquía	Corte de Cuentas de Turquía	Sr. Mehmet Damar	Presidente
Ucrania	Cámara de Cuentas	Sr. Valentyn Kostiantynovych Symonenko	Jefe de la Cámara de Cuentas
Reino Unido	Oficina Nacional de Auditoría	Sir John Bourn KCB	Auditor y Contralor General
Estados Unidos	U.S. General Accounting Office	Sr. David M. Walker	Contralor General de los Estados Unidos
Zimbabue	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Abdulman Eric Harid	Auditor y Contralor General

Glosario de términos

Análisis contable múltiple – Un método para incorporar consideraciones sociales, económicas y ambientales de la planeación. Esto incluye la consideración de diferentes aspecto, por separado, y paralelamente, del problema más que dar un valor monetario particular a los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales de un tema (Fuente: Comisionado para el Ambiente y el Desarrollo Sostenible – Canadá).

Análisis de costo/beneficio social – Un método habitual de comparar los costos y beneficios de una propuesta de proyecto, expresados en términos financieros. Los beneficios y costos netos se descuentan de un año de referencia común y se expresan a menudo como un valor actualizado neto o un índice beneficio/costos.

Contabilidad de Recursos Naturales – Es la compilación mediante una estructura contable de los datos relacionados con recursos naturales donde el énfasis esté en las hojas de balance, el inventario de entradas y salidas de varios recursos naturales y el flujo de sumas y restas en una hoja de balance.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – Llevó al Protocolo de Kyoto en el que 166 países signatarios se comprometieron a establecer programas nacionales para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Convenio sobre Biodiversidad – Firmado en la Cumbre para la Tierra – 1992 – y ratificado por 174 países, este Convenio obliga a los países a proteger las especies vegetales y animales mediante la preservación del hábitat y otros medios. La protección de las especies en peligro esta reforzada por CITES – 1973 (en inglés) Convenio para el Comercio Internacional de Especies Amenazadas.

Costo del ciclo de vida – Trata de reunir todos lo costos asociados con la obtención de un producto, incluso los costos de mantenimiento y desecho. Para algunas operaciones, por ejemplo los procesos industriales que causen contaminación significativa, los costos de purificación pueden tener gran influencia en la decisión de adelantar el proceso.

Cuentas ambientales – La identificación, medida y distribución de los costos ambientales, internos o externos o ambos, para suministrar información a usuarios internos o externos (Fuente: Contaduría de Costos completos desde una perspectiva ambiental. Instituto Canadiense de Contadores, 1992).

Cumbre para la Tierra – La Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992 fue el mayor hito en el esfuerzo mundial para tratar los problemas globales: 105 países apoyaron la Declaración de Río.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – Un conjunto de 27 principios acordados por 105 naciones signatarias del acuerdo, considerados como prerequisitos para el logro del desarrollo sostenible.

Desarrollo sostenible – Desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Fuente: Auditor General Act (Canadá)/Brundtland Report).

Economía ambiental (Green Housekeeping) – Algunos bienes nacionales y regionales han hecho un esfuerzo concienzudo para “hacer más verdes sus operaciones como contribución a la estrategia nacional e, igualmente, como estímulo a las empresas e individuos para que sigan el ejemplo del gobierno, Las iniciativas se concentran en tener como conservación de energía, incluso el diseño de edificios gubernamentales y la reducción de bonos.

Enverdecimiento gubernamental – "Iniciativa diseñada para asegurar que las inquietudes ambientales se integren dentro de las consideraciones políticas más amplias. El solicitar a los entes públicos que efectúen una evaluación ambiental en los proyectos de construcción de carreteras es un ejemplo de este enfoque.

Evaluación ambiental estratégica – Un proceso sistemático y dinámico para evaluar las consecuencias ambientales de propuestas de políticas, planes o programas a fin de garantizar que sean consideradas y tratadas en su totalidad lo antes posible en el proceso de toma de decisiones, al igual que las consideraciones económicas y sociales (Fuente: *International Study for the Effectiveness of Environmental Assessment, 1995*).

Evaluación de Impacto Ambiental – Un enfoque sistemático para evaluar los comercios ambientales de una política, plan o acción.

Indicador de rendimiento ambiental – Una medida que provee información sobre el rendimiento ambiental de una organización (Fuente: ISO 14031).

ISO 14000 – Un amplio conjunto de normas para el manejo ambiental desarrollado para la Organización Internacional de Normas (ISO en inglés) que entre sistemas de manejo ambiental, auditoría, evaluación de rendimiento, clasificación, evaluación del ciclo de vida y normas para productos.

Medidas e indicadores de rendimiento – Medios razonables y de medición cuantificables mediante los cuales los gobiernos pueden evaluar el esfuerzo en metro de desarrollo sostenible En algunas lecturas "medidas" significa medios directos del aspecto investigado, mientras "indicadores" son medidas indirectas. En este documento hemos usado el término "indicadores" en ambos sentidos.

Mejor técnica disponible que no implica costo excesivo (BATNEEC) – Este término define el proceso físico o técnica (visualmente industrial) que trata de llegar al mayor límite de los emisarios de contaminantes en un medio (aire, agua suelo) sin que ello implique un costo excesivo. Su uso puede ser reglamentado por escrito y usado por los funcionarios para guiar sus decisiones que incluyeron, por ejemplo, intercambio entre costos económicos y ambientales en la reglamentación de la contaminación industrial.

Meta ambiental – Una exigencia detallada de rendimiento, cuantificada cuando es posible, aplicable a la organización o partes de la misma y procedente de objetivos ambientales (Fuente: ISO 14031).

Objetivo ambiental – Una amplia meta ambiental que surge de una política ambiental que una organización establece par si misma como un logro, y, que es cuantificable cuando se puede llevar a la práctica (Fuente ISO 14031).

Opción Ambiental por una Mejor Práctica – Un proceso en el cual el menor daño o la opción ambiental más benéfica de identifica dentro de un rango de acciones posibles, teniendo en cuenta los descargos de contaminantes en más de un medio (aire, agua, suelo) y la BATNEEC (en inglés) para cada uno de ellos.

Programa 21 – La Cumbre para la Tierra en Río de Janeiro (1992) dio como resultado el "Programa 21" un plan de acción adoptado por 178 Estados, el cual establece que "para enfrentar los retos del ambiente y el desarrollo, los Estados han decidido establecer una nueva sociedad global. Esta sociedad compromete a todos los Estados … para que el desarrollo sostenible sea un punto prioritario en la agenda de la comunidad internacional". El Programa 21 es amplio y cubre varios aspectos en el campo del desarrollo sostenible.

Programa 21 Local – El capítulo 28 del Programa 21 reconoce que muchos de los problemas y soluciones consagradas en el Programa 21 tiene sus raíces en actividades locales. Esto establece una meta en el sentido de que para 1996 la mayoría de autoridades locales debían haber iniciado un proceso de consulta con el fin de lograr un consenso sobre un "Programa 21 Local" como apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Protocolo de Kyoto – En el cual 166 Estados se comprometieron a preparar programas nacionales para el control de le emisión de gases con “efecto invernadero”.

Sistema de manejo ambiental – La parte de un sistema administrativo completo que incluye estructura organizacional, actividades de planeación, responsabilidades, practicas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implementar, ejecutar, revisar y mantener la política ambiental (Fuente: Organización de Normas Internacionales) (ISO en inglés).

Unión Europea de Esquemas en Ecoadministración y de Auditoría (**EMAS** en ingles) – Un conjunto completo de normas para el manejo ambiental desarrollados por la Comisión Europea que cubre los sistemas de manejo ambiental, auditoría, evaluación de rendimiento, descripción, evolución del ciclo de vida y normas sobre productos. La EMAS (en ingles) se puede poner en práctica como una alternativa o, adicionalmente, a la ISO 14000.

Valor de referencia sostenible – Un límite científicamente determinado y generalmente aceptado cuyo incumplimiento significa que el progreso en el ámbito pertinente no es sostenible, por ej.: el nivel de pesca por encima del cual las reservas no podrán restablecerse.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Prólogo ISSAI 5130

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prólogo

En el curso de las dos últimas décadas, el concepto de desarrollo sostenible se ha comprendido y aceptado cada vez más, al punto que ahora es una consideración muy importante en la planificación y formulación de políticas de los gobiernos. El desarrollo sostenible concilia tres áreas de la actividad humana – la sociedad, la economía y el medio ambiente – proponiendo un concepto de desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

En 1992, ciento cinco países aprobaron la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y se comprometieron a integrar los principios de desarrollo sostenible en sus actividades. Esos principios recibieron un nuevo impulso en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002, en Johannesburgo, Sudáfrica. Gracias a su labor de vigilancia de las estrategias y programas nacionales, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) desempeñan una función de vital importancia, informando y apoyando los esfuerzos que se realizan para lograr el desarrollo sostenible.

El documento *Desarrollo Sostenible: El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* traza una descripción general del concepto de desarrollo sostenible y ofrece a las EFS, orientaciones prácticas sobre cómo integrar el desarrollo sostenible en su labor de auditoría. El documento está disponible en el sitio web del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (GTAMA) en www.environmental-auditing.org en todos los idiomas de la INTOSAI.

Preparado por la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) del Reino Unido y por la Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá, el documento fue presentado por el GTAMA por primera vez en el XVII Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) celebrado en 2001, en Seúl, Corea del Sur. Una versión revisada se presentó en la reunión del Comité Directivo del GTAMA, realizada en 2002, en Londres, Inglaterra. El Comité aceptó dicha versión y propuso su aprobación por el GTAMA y presentarla para su adopción como documento oficial de la INTOSAI.

En su octava reunión, celebrada en junio de 2003, en Varsovia, Polonia, la Asamblea del GTAMA recomendó por unanimidad proponerlo como documento oficial de la INTOSAI. En octubre de 2003, se comunicó la propuesta al Comité Directivo de la INTOSAI, que aprobó la distribución del texto a los miembros de la INTOSA, para su examen y formulación de comentarios previo a su adopción como documento oficial de la INTOSAI, en el XVIII INCOSAI, que se realizará en octubre de 2004 ,en Budapest, Hungría.

Agradecemos a los autores de este documento, Joe Cavanagh, Peter Gray, Chris Shapcott y Sarah Billiard, de la Oficina Nacional de Auditoría, y a Wayne Cluskey, de la Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá, por su dedicada labor. Asimismo, hacemos extensivo nuestros agradecimientos a los miembros del GTAMA y otras EFS por sus aportes a este trabajo.

El desarrollo sostenible plantea nuevos desafíos a las EFS. Esperamos que la publicación de *Desarrollo Sostenible: El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* les ofrezca los conocimientos básicos indispensables para fiscalizar cómo los gobiernos integran el desarrollo sostenible a sus actividades.

Muy atentamente,

Sheila Fraser, FCA
Presidenta del GTAMA de la INTOSAI
Interventora General de Cuentas de Canadá

Johanne Gélinas
Presidenta Asociada del GTAMA de la INTOSAI
Comisionada de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Prólogo ISSAI 5210

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prólogo

de Sir John Bourn
Interventor y Auditor General del Reino Unido
Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatizacion

Cuando me pidieron en 1993 que presidiera el nuevo Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre la auditorìa de la privatización, las EFS eran plenamente conscientes de los cambios radicales que se estaban produciendo en tantos de nuestros paìses por lo que se refiere a la función del gobierno y a la forma en que los gobiernos se relacionan con sus ciudadanos. Esos cambios fundamentales, que entrañaban trazar de nuevo las lineas entre el sector público y el privado, planteaban también un gran desafío a las EFS, que tenían que modernizar los métodos con los que trabajan para velar por que el Estado rinda cuentas a sus ciudadanos y a sus órganos de representación.

Transcurridos cinco años, esta adhesión de los miembros de la INTOSAI al desarrollo de sus métodos de auditoria y sus aptitudes profesionales se destaca por la aportación que tantas EFS han realizado, tanto en el seno del propio Grupo de Trabajo como en numerosos seminarios y reuniones de la INTOSAI, a las directrices sobre la auditorìa de la privatización que se consignan en el presente documento.

Las directrices constituyen la quintaesencia de nuestras experiencias en distintas economías, en todas las fases de su desarrollo. Exponen las razones por las cuales el auditor estatal tiene que examinar esas ventas e informar al respecto y ofrecen consejos prácticos acerca de cómo proceder para ello. No tratan de dar respuesta a todas las preguntas que pueden plantearse, sobre todo porque la índole de la privatización está en permanente evolución. Ahora bien, opino que las recomendaciones que aquí figuran beneficiarán de forma duradera a todas las EFS, así como a los órganos estatales a los que tratamos de ayudar en sus esfuerzos por conseguir el trato más provechoso para los contribuyentes.

John Bourn
Montevideo
Noviembre 1998

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Prólogo ISSAI 5220

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prólogo

Por Sir John Bourn
Contralor y Auditor General del Reino Unido
Presidente del Grupo de Trabajo sobre Auditoría de las Privatizaciones

Hace ya seis años que el Grupo de Trabajo publicó las directrices sobre la Mejor Práctica en la Auditoría de Financiamiento Público/Privado y Concesiones. El uso de Financiamiento Privado y concesiones se ha ampliado desde 2001 tanto en términos de volumen como en número de países que adoptan estos enfoques. Cada vez hay más EFS implicadas en la auditoría de Financiamiento Privado. Dado que el mercado del Financiamiento Privado ha madurado en numerosos países, se cuenta con la creciente experiencia colectiva de la fase operativa de los contratos de Financiamiento Privado. Por ello, al estado le preocupará el establecimiento de acuerdos que probablemente proporcionen una relación calidad-precio aceptable a lo largo de todo el ciclo de vida del contrato.

Para las EFS responsables de la revisión de estos contratos, resulta racional mantener un enfoque de ciclo de vida hacia la auditoría. Los criterios sobre calidad-precio dependen del contexto del proyecto, de cómo se maneje la adquisición y cómo se gestione la operación, y pueden variar a lo largo de la vida de un proyecto. Por tanto, y a la luz de la experiencia, los miembros del Grupo de Trabajo han dado prioridad al ajuste de las directrices originales para que reflejen los nuevos desarrollos, en particular al auditar la fase operativa de los contratos. Estoy convencido de que las directrices revisadas seguirán resultando beneficiosas para las EFS de todo el mundo implicadas en la auditoría de acuerdos de Financiamiento Privado.

John Bourn Ciudad
de México
Noviembre de 2007

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Prólogo ISSAI 5230

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

PRÓLOGO

Por Sir John Bourn
Contralor y Auditor General del Reino Unido
Presidente del Grupo de Trabajo sobre Auditoría de las Privatizaciones

Uno de los derivados más llamativos de las privatizaciones es el rol, en desarrollo, de la regulación económica como un medio de refrenar el poder de proveedores monopólicos o dominantes de servicios vitales que ahora se encuentran en manos privadas. Los reguladores enfrentan una difícil tarea a la hora de equilibrar los intereses legítimos del consumidor y aquellos de proveedor: cómo asegurar un servicio justo por un precio justo. Y, claro está, la regulación económica adopta una variedad de formas y se aplica a lo largo de todos los sectores económicos, incluyendo a las industrias tanto en manos públicas como privadas.

Los lineamientos sobre la auditoría de la regulación económica, presentados en este documento, representan la experiencia no sólo de las EFS que son Miembros del Grupo de Trabajo sobre Auditoría de las Privatizaciones pero también de muchas otras EFS que aportaron su contribución a la encuesta de INTOSAI de 1998 sobre la regulación económica y su auditoría, la cual constituye las bases de los lineamientos. Salta a la vista, a partir de estas experiencias, que, a lo largo de una gama cada vez más amplia de países, la gestión de las empresas reguladas y su impacto en las vidas de los ciudadanos es un tema sujeto a gran interés y debate. Y cada vez se espera más que las EFS evalúen e informen públicamente acerca de la efectividad de estos sistemas regulatorios. Los lineamientos pretenden constituir una ayuda práctica para las EFS en cuanto se disponen a enfrentar esta desafiante tarea. Yo los recomiendo.

Sir John Bourn
Seúl
Octubre de 2001

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Prólogo ISSAI 5240

INTOSAI Professional Standards Committee

PSC-Secretariat

Rigsrevisionen • Landgreven 4 • P.O. Box 9009 • 1022 Copenhagen K • Denmark

Tel.:+45 3392 8400 • Fax:+45 3311 0415 • E-mail: info@rigsrevisionen.dk

INTOSAI

EXPERIENTIA MUTUA

OMNIBUS PRODEST

INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: http://www.intosai.org

Prólogo

de Sir John Bourn
Contralor y Auditor General del Reino Unido
Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatización

Hace ya 10 años desde que el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre la Auditoría de la Privatización tuvo su primera reunión. Desde la misma, hemos sido testigo de una ampliación significativa de la esfera de la auditoría de la privatización. Los miembros realizan ahora la auditoría no sólo de la venta de activo estatal sino también de la reglamentación económica de servicios públicos recién privatizados. En tiempos más recientes, las EFS han comenzado a evaluar cuestiones de precio y calidad de servicios asociadas con los Partenariados Público-Privados (PPP), acuerdos cooperativos de diversas clases entre el sector estatal y el sector privado a fin de proporcionar servicios públicos.

Estas directrices identifican riesgos clave a los que hacen frente tanto el Estado como la EFS al realizar auditorías de los PPP y cuál es la mejor gestión de los mismos. Las directrices son respaldadas por una serie de ejemplos del trabajo de EFS miembros que han dado muestras de verdadero compromiso al contribuir al desarrollo de estas directrices, reconociendo el impacto tangible y útil que series anteriores de directrices han ejercido sobre sus auditorías.

Dado el entorno de cambio constante en el que realizamos las auditorías - siendo uno de los motivos importantes de ello los numerosos tipos nuevos de PPP que están surgiendo - no cabe esperar que las directrices hagan frente a cada riesgo que pueda surgir. Sin embargo, estoy seguro de que las directrices serán de beneficio práctico para las EFS a medida que continúen enfrentando los desafíos del futuro.

John Bourn
Budapest
Octubre de 2004

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Anexo ISSAI 5410

Apéndice

Glosario de Deuda Pública

Análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA: Debt Sustainability Analysis)
Estudio que efectúan funcionarios del FMI y del Banco Mundial al término de la primera fase de la aplicación de la iniciativa para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), conjuntamente con el país deudor y en consulta con los acreedores, a fin de decidir si ese país está apto para recibir apoyo conforme a esa iniciativa. (Fuente: BM, 12/96.)

Acreedores oficiales
Instituciones del sector público que otorgan créditos. Algunos de estos acreedores son multilaterales, porque son organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial. Otros son bilaterales, por tratarse de instituciones gubernamentales de dos países, como los bancos centrales. (Fuente: BM, 1994.)

Acuerdo "stand by"
Acuerdo que establece el FMI con un país miembro conforme al cual solamente se podrán efectuar compras con cargo al tramo de crédito otorgado a ese país hasta por determinado monto y durante cierto período –que normalmente es de 12 a 18 meses. Los recursos del FMI se proporcionan por partes conforme a acuerdos «stand by» y están sujetos a condiciones que por lo regular se refieren a la política crediticia, a préstamos al gobierno o al sector público, a la política de comercio exterior y a la aplicación de los créditos externos. (Fuente: BM, 1994.)

Acuerdo "stand still"
Acuerdo provisional entre el país deudor y los bancos comerciales acreedores por el cual los pagos del principal de la deuda de mediano y largo plazos se diferirán y las obligaciones de corto plazo se renovarán mientras se acuerda la reestructuración de la deuda. El propósito es que el país deudor siga teniendo acceso a un mínimo de financiación para fines comerciales mientras se efectúan las negociaciones y evitar que algunos bancos retiren abruptamente sus facilidades de crédito en perjuicio de otros. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de buena voluntad
Esta cláusula se incluyó en los acuerdos del Club de París a partir de 1978 en atención de los países que necesitaban recibir apoyo con posterioridad al período de consolidación acostumbrado, que es de 12 a 18 meses. De acuerdo con la cláusula de buena voluntad original, los acreedores del Club de París aceptan en principio, pero sin ningún compromiso para ellos, considerar en forma favorable las solicitudes de apoyo que en lo futuro presente un país deudor que haya estado cumpliendo el programa del FMI y haya solicitado apoyos similares de otros acreedores. La cláusula de buena voluntad modificada, que se introdujo en 1983, mejora la original porque especifica el nuevo período de consolidación. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de la nación más favorecida
Los acuerdos suscritos con el Club de París obligan al deudor a obtener alivio a su deuda de otros acreedores en términos no más favorables que los obtenidos de los acreedores miembros de ese club. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de transferencia
Estipulación que obliga al gobierno deudor a garantizar la transferencia inmediata e irrestricta de las divisas que correspondan en todos los casos en que el sector privado pague en moneda nacional el servicio de su deuda a los acreedores del Club de París. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula "pull back"
En un acuerdo de reestructuración de deuda esta cláusula establece que una minuta aprobada será «nula y sin efecto» a menos que ciertas acciones se hayan efectuado antes de los plazos pactados con ese propósito. (Fuente: BM, 1994.)

Club de Londres
Denominación que se emplea comúnmente para referirse a un grupo de bancos comerciales que se unen para negociar la reestructuración de pasivos a cargo de deudores comunes. (Fuente: BM, 1994.)

Club de París
Es el foro donde los acreedores oficiales han negociado reestructuraciones de deuda desde 1956. Los países acreedores participantes se caracterizan porque todos cuentan con sistemas de seguro de créditos a la exportación, debido a que los pasivos que se reprograman en el Club de París corresponden principalmente a créditos a la exportación garantizados (o asegurados). El presidente del club y su reducido secretariado los proporciona la Tesorería de Francia. (Fuente: BM, 1994.)

Crédito a la exportación
Préstamo que se otorga para financiar la adquisición de bienes o servicios específicos en el país acreedor. Los créditos a la exportación que otorgan los proveedores de bienes se conocen como créditos de proveedores y los que otorga el banco del proveedor se denominan créditos al comprador. (Fuente: BM, 1994.)

Deuda con garantía pública
Son los pasivos externos a cargo de deudores del sector privado cuyo pago está garantizado por entidades públicas. (Fuente: BM, 1994.)

Deuda no consolidada
Deuda que se ha excluido total o parcialmente de la reprogramación. La parte de esa deuda que no se haya reprogramado deberá pagarse en los términos en que se pactó. (Fuente: BM, 1994.)

Elemento de subvención
El grado en que se subvenciona un préstamo, que se calcula como la diferencia entre su valor nominal y la suma de los pagos con descuento que hará el deudor por concepto de su servicio y se expresa como un porcentaje del valor nominal del crédito. (Fuente: BM, 1994.)

Intereses por mora
Intereses que causa la deuda reprogramada. En el Club de París la tasa de los intereses por mora la negocia bilateralmente el país deudor con cada uno de los acreedores, por lo cual defiere de un acreedor a otro. En el Club de Londres, donde se considera que todos los acreedores tienen acceso a los fondos a tasas similares, se aplica una misma tasa de intereses por mora a todos los pasivos que se reprograman conforme a un mismo acuerdo. (Fuente: BM, 1994.)

Minuta aprobada
La minuta aprobada establece los términos comunes de una reprogramación de deuda que acuerdan acreedores miembros del Club de París con el país deudor y es suscrita por los representantes de los países acreedores, quienes se obligan a recomendar esos términos a sus respectivos gobiernos. La minuta aprobada especifíca el servicio de la deuda por reprogramar y el período correspondiente. La tasa de interés aplicable a la deuda reprogramada será objeto de negociaciones que conducirán a la celebración de acuerdos bilaterales entre el país deudor y los distintos acreedores del Club de París. (Fuente: BM, 1994.)

Países pobres muy endeudados (PPME)
Grupo integrado originalmente por 41 países en vías de desarrollo, en 32 de los cuales el PIB per cápita era de US$ 695 en 1993 y en ese mismo año la relación deuda-exportaciones era superior a 220% o la relación deuda-PIB mayor de 80%. Incluía también a nueve países que obtuvieron una reprogramación de su deuda en términos preferenciales de acreedores del Club de París (o cumplían los requisitos para obtener esa reprogramación). La lista

original de PPME se modificará en el curso de la implementación de la Iniciativa para los PPME y se ampliará para incluir a más países cuya deuda sea insostenible después de que se hayan aplicado todos los mecanismos tradicionales para el alivio de su deuda y se hayan emprendido programas de ajuste con el apoyo del Banco Mundial y del FMI. (Fuente: BM, 12/96.)

Reducción de la deuda y del servicio de la deuda (DDSR: Debt and Debt Service Reduction)
Acuerdos de reestructuración de deuda que celebran estados soberanos con consorcios de bancos comerciales acreedores e incluyen una combinación de recompra de deuda, canje de créditos bancarios con descuento por bonos o canje de créditos bancarios por bonos a la par, pero a tasas de interés inferiores a las del mercado. En la mayoría de los casos los nuevos instrumentos financieros están garantizados con bonos de la Tesorería de los Estados Unidos. De acuerdo con el Plan Brady de marzo de 1989, estos acuerdos están respaldados por préstamos de acreedores oficiales. (Fuente: BM, 1994.)

Sostenibilidad de la deuda
Es la situación de la deuda de un país cuando las razones valor neto actualizado de la deuda/exportaciones y servicio de la deuda/ exportaciones son inferiores a las metas específicas que se han establecido para ese país, de rangos de 200-250% 20-25%, respectivamente. Para los efectos de esta medición se considera tanto la deuda pública como la deuda con garantía pública. (Fuente: BM, 12/96.)

Supervisión reforzada
De acuerdo con el Artículo IV de su Convenio Constitutivo, el FMI supervisa el progreso económico de aquellos países que, si bien ya no hacen uso de sus recursos, siguen recibiendo apoyo para aliviar su deuda conforme a acuerdos de reestructuración multianuales. Los países están autorizados para hacer llegar a sus

acreedores oficiales y comerciales versiones modificadas de los informes de los funcionarios del FMI. (Fuente: BM: 1994.)

Términos de Nápoles
Términos preferenciales para reducir la deuda de países de bajos ingresos que aprobó el Club de París en diciembre de 1994 y se aplican de acuerdo con cada caso en particular. Esos países pueden obtener una reducción de hasta 67% del valor neto actualizado de su deuda externa que cumpla los requisitos para ser objeto de esos términos. (Fuente: BM, 12/96.)

Términos de Toronto
Términos especiales para la reprogramación de deuda de países pobres muy endeudados que estuvieron vigentes de octubre de 1988 a diciembre de 1991. (Fuente: BM, 1994.)

Valor neto actualizado de la deuda (VNA)
Es la suma de todas las obligaciones por concepto del servicio (intereses y capital) de la deuda actual, descontada a la tasa de interés del mercado. Cuando la tasa de interés de un préstamo es inferior a la del mercado, el valor neto actualizado de la deuda es menor que su valor nominal y la diferencia refleja el elemento de subvención. (Fuente: BM, 12/96.)

Tabla 1: Países Pobres Muy Endeudados

Pais	Deuda Externa, 1994 (US $billions)	Deuda del Banco Mundial y Otros Organismos. (porciento)
Angola	8.5	1.9
Benin	1.5	52.1
Bolivia	4.2	54.4
Burkina Faso	1.0	84.7
Burundi	1.1	82.8
Cameroon	6.2	26.1
Central African Republic	0.8	73.1
Chad	0.7	79.3
Congo	4.7	14.9
Cote d'Ivoire	13.9	24.3
Equatorial Guinea	0.2	44.9
Ethiopia	4.8	44.1
Ghana	4.1	65.0
Guinea	2.9	45.3
Guinea-Bissau	0.7	49.5
Guyana	1.8	34.0
Honduras	4.0	51.8
Kenya	6.2	44.6
Lao P.D.R.	2.0	26.2
Liberia	1.1	38.6
Madagascar	3.6	44.8
Mali	2.6	47.0
Mauritania	2.1	39.9
Mozambique	5.0	20.9
Myanmar	6.1	23.9
Nicaragua	9.0	14.6
Niger	1.5	56.3
Nigeria	28.5	16.9
Rwanda	0.9	82.8
Sao Tome and Principe	0.2	72.3
Senegal	3.1	56.9
Sierra Leone	0.7	45.2
Somalia	1.9	40.0
Sudan	16.6	17.0
Tanzania	6.2	42.3
Togo	1.2	55.5
Uganda	3.0	68.6
Viet Nam	22.2	1.0
Yemen	5.3	22.7
Zaire	9.3	25.1
Zambia	4.9	40.8

Fuente: World Bank Debtor Reporting System and IMF staff estimates.

Bibliografía

Banco de Pagos Internacionales, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Mundial, Debt Stocks, Debt Flows and the Balance of Payments, 1994.

The Canadian Institute of Chartered Accountants, Indicators of Government Financial Condition, 1997.

Sistema de la Reserva Federal, Junta de Gobernadores, Trading and Capital Market Activities Manual, 1999.

Fondo Monetario Internacional, Official Financing for Developing Countries, diciembre de 1995.

Fondo Monetario Internacional, Debt Relief for Low-Income Countries, The HIPC Initiative, Pamphlet Series No. 51, 1999.

INTOSAI, Comité de Controles Internos, Guidelines for Internal Control Standards, junio de 1992.

INTOSAI, "Recognizing Fraud Indicators", en International Journal of Government Auditing, abril de 1999.

INTOSAI, Comisión de Deuda Pública, Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública.

INTOSAI, Comisión de Deuda Pública, Guidance on the Measurement and Identification of Actual and Contingent Public Debt, 1999.

Klein, Thomas, External Debt Management: An Introduction, World Bank Technical Paper 245, 1994.

Bibliografía

Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", en CreditWeek, 16 de abril de 1997.

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, Debt Management, noviembre de 1997.

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, Debt and Sustainable Human Development, Technical Advisory Paper No. 4, mayo de 1999.

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Standards for Internal Control in the Federal Government (borrador), GAO/AIMD-99-21.3.1, mayo de 1999.

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Federal Information Systems Controls Audit Manual, GAO/AIMD-12.19.6, enero de 1999.

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Developing Countries: Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative, GAO/NSIAD-98-229, septiembre de 1998.

Banco Mundial, Financial Flows and the Developing Countries, publicación trimestral.

Banco Mundial, Global Development Finance, publicación anual.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Anexo

ISSAI 5411

6.- Apéndice: Indicadores de la Deuda Pública, el Caso de México

Índice

INDICADORES DE VULNERABILIDAD.....41
Deuda / PIB.....41
Deuda / Ingresos presupuestarios.....42
Interés / Ingresos del Gobierno Federal.....43
Deuda del Gobierno Federal en moneda extranjera o indexada al tipo cambiario.....44
Deuda externa bruta / Ingresos en cuenta corriente.....44
Índice de liquidez externa.....45
Índice de vulnerabilidad externa.....46

INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL.....47
Indicador macro-ajustado de Talvi y Végh.....47
Evolución de la deuda pública.....47
Indicador de sustentabilidad fiscal.....47
Estimación para México 2010 - 2035.....48

Indicador de consistencia fiscal Blanchard.....52
Estimación para México 2000 - 2009.....53
Indicador de sustentabilidad fiscal basado en un algoritmo recursivo operacional (Croce y Juan Ramón).....55
Estimación para México 2009.....57
Resultados.....58
Efecto de la depreciación del tipo de cambio en la sustentabilidad fiscal real (Calvo, Izquierdo y Talvi).....60
Estimación para México.....62

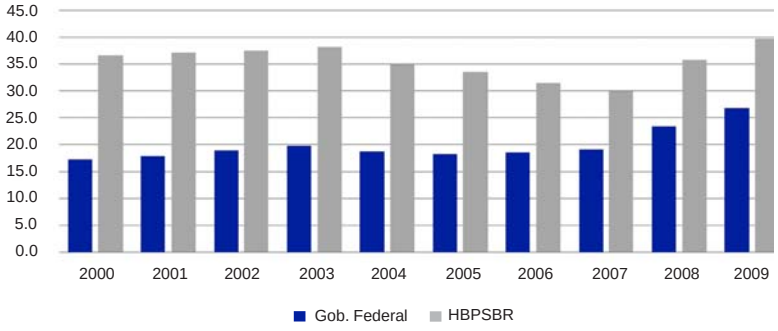
INDICADORES FINANCIEROS DE LA DEUDA.....65
Riesgo del mercado.....65
Tasas de interés y curva de rendimiento.....65
Plazo promedio de vencimiento y duración.....66
Riesgo crediticio.....67
Credit Default Swaps (CDS).....67
Riesgo de reputación.....68
Agencias calificadoras.....68
Riesgo de país.....70

INDICADORES DE VULNERABILIDAD

Deuda / PIB

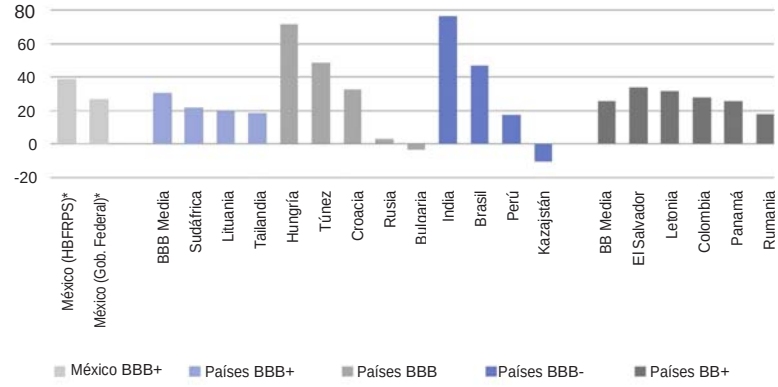
Este indicador mide la deuda pública neta como una proporción del producto interno bruto. Es una cifra estándar que permite las comparaciones entre países ya que normaliza el monto de deuda según el tamaño de la economía.

Evolución neta de la deuda
(% de PIB)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Deuda neta por país 2009

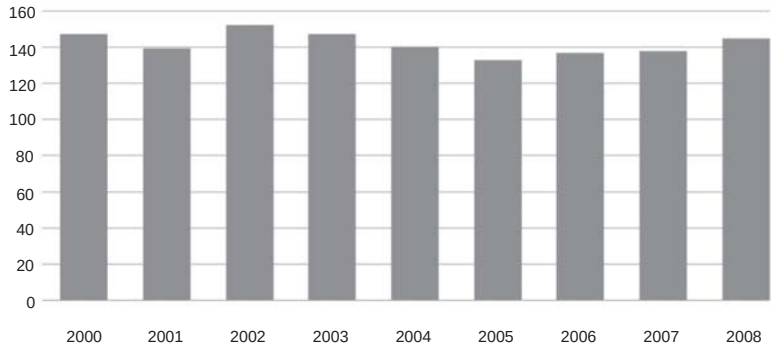


Fuente: S&P (Febrero de 2009) y *SHCP

Deuda / Ingresos presupuestarios

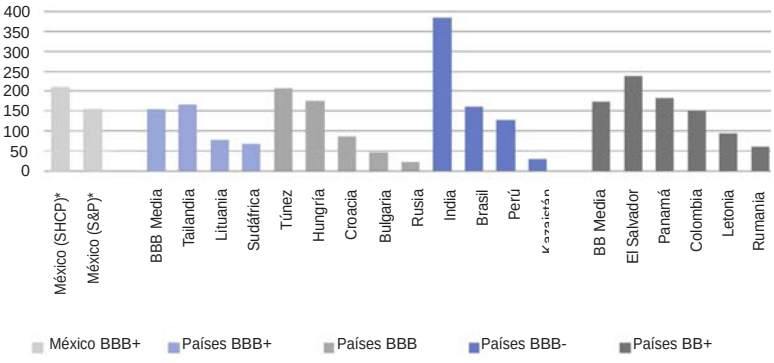
Este indicador mide la deuda gubernamental como una proporción del ingreso del gobierno.

Deuda bruta / Ingresos del Gobierno Federal
(%)



Fuente: SHCP

Deuda bruta / Ingresos del Gobierno Federal 2009
(%)

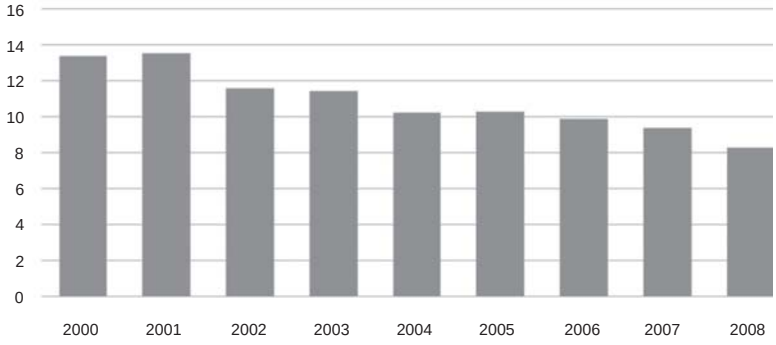


Fuente: Moody's (Mayo de 2009) y *SHCP

Interés / Ingresos del Gobierno Federal

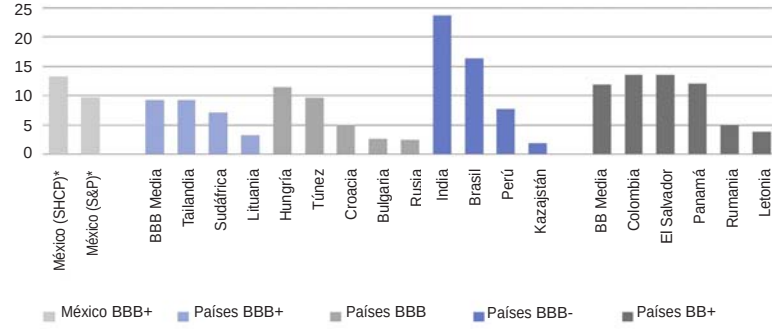
Este indicador mide el costo financiero como proporción de los ingresos presupuestales. Esta relación es usada como indicador de la capacidad del Gobierno para hacer frente al aumento de los gastos no productivos.

Interés / Ingresos del Gobierno Federal
(%)



Fuente: SHCP

Interés / Interés del Gobierno Federal 2009
(%)

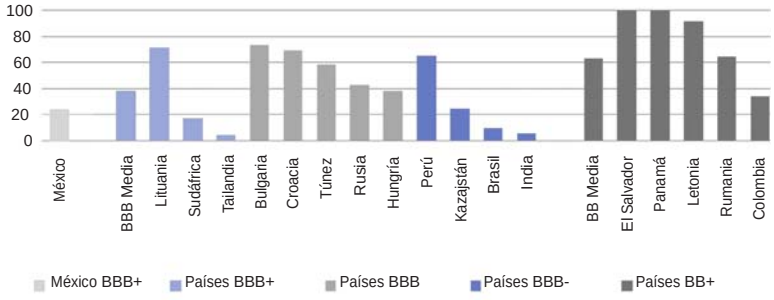


Fuente: Moody's (Mayo de 2009)

Deuda del Gobierno Federal en moneda extranjera o indexada al tipo cambiario

Este indicador mide la deuda en moneda extranjera como un porcentaje del total de la deuda pública bruta, y es usado como medida de vulnerabilidad del saldo de la deuda en depreciaciones abruptas en el tipo de cambio.

Deuda del Gobierno Federal en moneda extranjera o indexada al tipo cambiario 2009 (%)

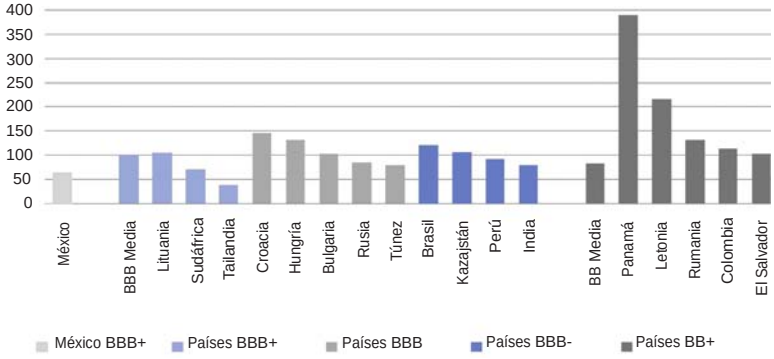


Fuente: Moody's (Mayo de 2009)

Deuda externa bruta / Ingresos en cuenta corriente

Este indicador mide el nivel de deuda externa en términos de ingresos en moneda extranjera en la economía.

Deuda externa bruta / Ingresos en cuenta corriente

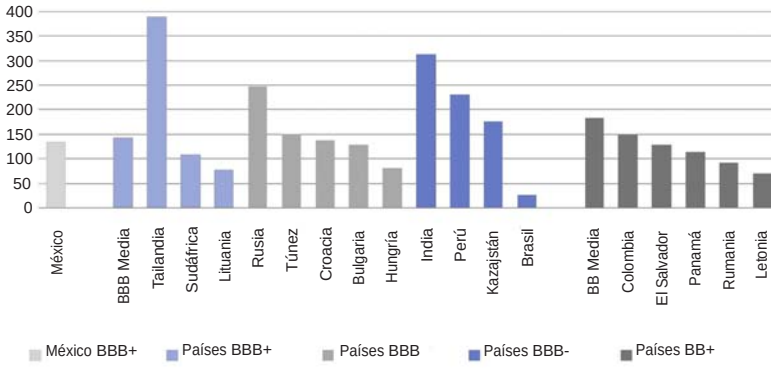


Fuente: Moody's (Mayo de 2009) y *SHCP

Índice de liquidez externa

Este indicador es equivalente a la relación del los activos líquidos y los pasivos líquidos externos (entre más alto es el indicador de un país, tiene menos propensión a presentar problemas en su Balanza de Pagos). Estas cifras se definen como sigue: los activos líquidos externos se definen como el *stock* registrado al final del año anterior de las reservas internacionales oficiales, que incluyen reservas en oro más activos externos de los bancos. Los pasivos líquidos externos se definen como el servicio programado de la deuda externa en el año en curso, más el *stock* de la deuda externa a corto plazo y los valores no residentes de la deuda en moneda local negociable a mediano y largo plazo registrada al final del año anterior.

Índice de liquidez externa 2008

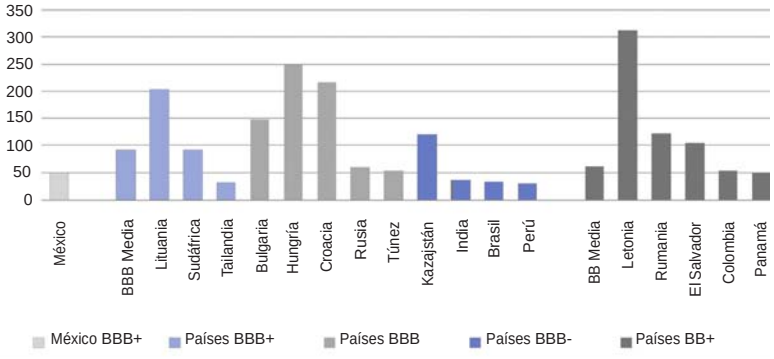


Fuente: Fitch (Marzo de 2009)

Índice de vulnerabilidad externa

Es igual a la deuda externa más los vencimientos a corto plazo de la deuda externa a largo plazo más los depósitos de no residentes efectuados durante un año divididos entre el nivel de reservas internacionales. Este indicador trata de medir la demanda potencial de divisas extranjeras en la cuenta de capital, a través de las amortizaciones y vencimientos durante el año, con respecto a la oferta potencial del Banco Central.

Índice de vulnerabilidad externa 2009



Fuente: Moody's (Mayo de 2009)

INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD DE LA POLITICA FISCAL

Indicador macro-ajustado de Talvi y Végh

Evolución de la deuda pública

El primer indicador describe la evolución de la deuda como una proporción del PIB dada una trayectoria de crecimiento para la economía, la tasa de interés real y un superávit fiscal primario.

La evolución de la deuda pública como proporción del PIB (b_t) en cada periodo es el resultado de la deuda en el periodo precedente, incrementado o disminuido por la tasa de interés (r) y el margen de crecimiento del PIB (ϑ); menos el superávit primario del período actual (s_t).

$$b_t = \left(\frac{1 + r}{1 + \vartheta} \right) b_{t-1} - s_t$$

b_t es el balance de la deuda pública como proporción del PIB al final del periodo t
ϑ es el crecimiento real del PIB
r es la tasa de interés real
s_t es el superávit primario como proporción del PIB

Indicadordesustentabilidadfiscal

El indicador I^*_t se define como:

$$I^*_t = s^* - s_t = \left(\frac{r - \vartheta}{1 + r} \right) b_{t-1} - s_t$$

Este indicador compara el superávit primario permanente sostenible s* (el superávit primario que mantiene la deuda como porcentaje del PIB constante y que es igual al valor descontado del balance de la deuda pública en $t - 1$), y el superávit observado en cada periodo (s_t). Para evaluar la política fiscal, el superávit primario para cada periodo (s_t) se define como el **balance macro-ajustado** o **balance estructural**, que es el superávit primario que sería observado en "condiciones normales" dada la estructura de las finanzas públicas y las variables macroeconómicas.

Si el superávit estructural excede el superávit constante sustentable, el indicador será $I_t < 0$ y la política fiscal de t es sustentable. Si es $I_t > 0$, la política fiscal es no sustentable y el balance de la deuda incrementaría al paso del tiempo.

Estimación para México 2010 – 2035

Parámetros

Para este ejercicio se hicieron dos estimaciones: una para la deuda del Gobierno Federal y una para la definición amplia de la deuda del Sector Público (balance histórico de los Requerimientos de Préstamo del Sector Público).

Parámetro	Descripción	Gob. Federal (%)	Sector Público/* (%)
b_{2009}	Deuda como % del PIB en 2009	26.7	38.7
s_t	Superávit primario permanente macro-ajustado	0.3	2.2
r	Tasa de interés real a largo plazo	3.5	4.5
ϑ	Tasa de crecimiento real del PIB a largo plazo	2.5	2.5
			/* HBPSBR

El superávit primario macro-ajustado se calculó usando el promedio de los superávits primarios observados durante los últimos 5 años (2004 – 2009).

La tasa de interés real para el Gobierno Federal se calculó con la tasa promedio de financiamiento durante el periodo 2004 – 2009[8], y una meta de inflación promedio del 3.5%, resultando en una tasa de 3.5%. Para el caso del sector público, se asumió que la tasa real era 1% más alta que aquella del Gobierno Federal, es decir 4.5%.

El valor del crecimiento real del PIB es el crecimiento real promedio de 2005 a 2008.

Resultados

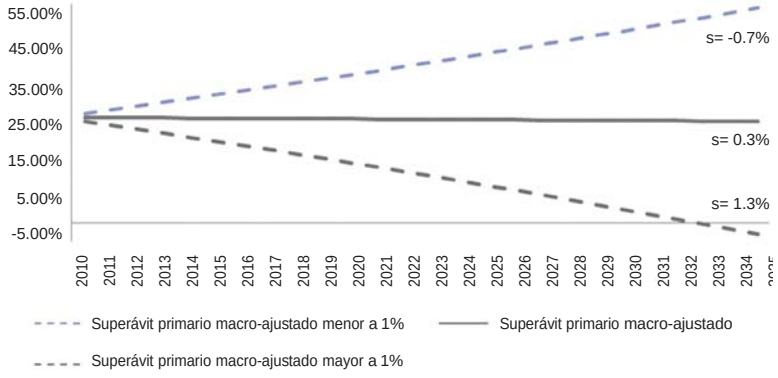
Gobierno Federal

La línea sólida muestra la trayectoria de la deuda consistente con un superávit primario igual al superávit primario macro-ajustado. Las líneas punteadas muestran vías alternativas de deuda calculadas a partir de las desviaciones del superávit macro-ajustado en 1% del PIB.

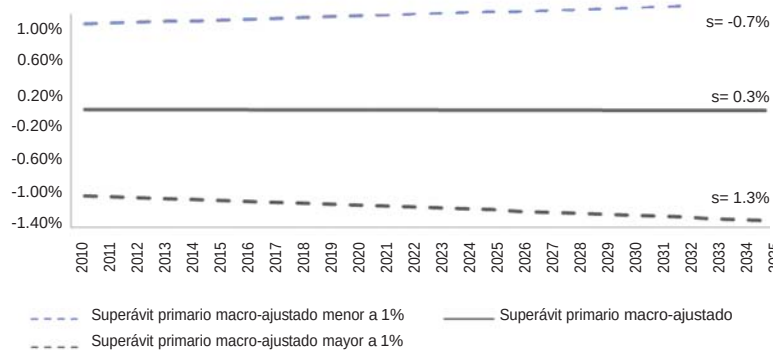
Un superávit primario del 0.3% del PIB o mayor, implica que el nivel de deuda del gobierno federal será sustentable por los siguientes 25 años. Bajo un superávit permanente del -0.7%, el nivel de la deuda se vuelve no sustentable y explota al paso del tiempo.

[8] Fuente: Banco de México.

Deuda del Gobierno Federal



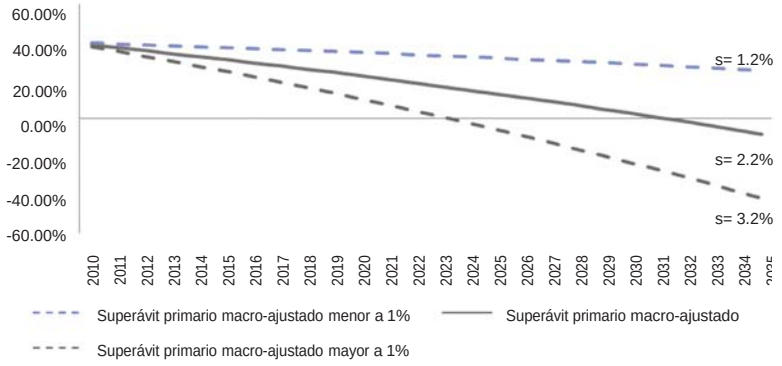
Indicador de sustentabilidad



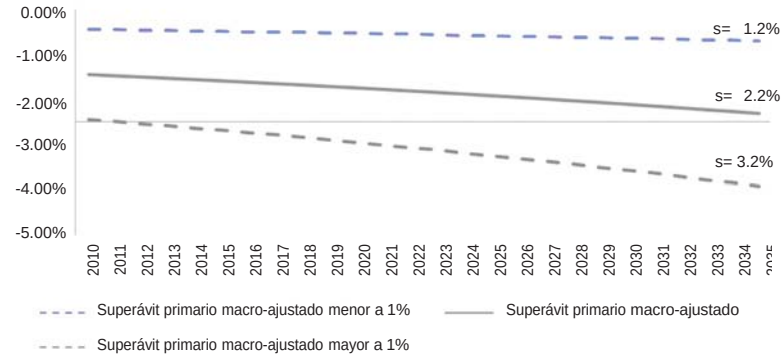
Balance histórico de los requerimientos de préstamo del Sector Público

Como un resultado similar, el indicador sugiere que la política fiscal del Sector Público es sustentable para el periodo 2010 – 2035 debido a un superávit del 2.2.% del PIB. Esta sustentabilidad se mantiene incluso en el caso de superávit permanente estimado con desviaciones de 1 punto porcentual.

Balance histórico de los requerimientos de préstamo del Sector Público



Indicador de sustentabilidad



Indicador de consistencia fiscal Blanchard

Este indicador mide la diferencia entre un ingreso sustentable (t^*) y el ingreso corriente (t_t). El ingreso sustentable se define como los ingresos del presupuesto considerados como porcentaje del PIB que es equivalente al gasto gubernamental más la tasa de interés de la deuda relacionada con el gasto del servicio de la deuda menos el crecimiento del PIB. Lo anterior significa que el ingreso sustentable mantendría el nivel de la deuda pública en una trayectoria sustentable.

$$t^* = \bar{g} + \bar{h} + (r - \vartheta)b_0$$

Donde,

g	es el gasto gubernamental primario como porcentaje del PIB
h	son las transferencias del gobierno como porcentaje del PIB
ϑ	es el crecimiento real del PIB
r	es la tasa de interés real
b_0	es la deuda inicial como porcentaje del PIB

Así, el indicador para el año t se crea a partir de la diferencia entre el ingreso sustentable t* con los ingresos fiscales observados en t.

$$I_t = t^* - t_t = \bar{g} + \bar{h} + (r - \vartheta)b_0 - t_t$$

Si el indicador de sustentabilidad I_t es positivo, los ingresos gubernamentales no son sustentables y la deuda crecerá. Además, también indica el valor del incremento necesario en ingresos con el fin de hacer sustentable la deuda. Si el indicador es cero, la deuda se mantendrá constante, y si el indicador es negativo, la deuda se reducirá.

EstimaciónparaMéxico2000-2009

Parámetros

Parámetros	Descripción	Gob. Federal (%)	Sector Público/* (%)
g	Gasto Primario a Largo Plazo como % del PIB (incluye transferencias)	15.2	19.7
r	Tasa de interés real a largo plazo	3.5	4.5
ϑ	Crecimiento real del PIB a largo plazo	2.5	2.5
b_{1999}	Deuda inicial respecto del PIB en 1999	21.35	39.51
t^*	Ingresos sustentables como % del PIB	15.4	20.5
t	Ingresos a largo plazo como % del PIB	15.5	21.9
			/* HBPSBR

La tasa de interés real para el Gobierno Federal se calculó con la tasa promedio de financiamiento durante el periodo 2004-2009[9], y una meta de inflación promedio del 3.5%, dando como resultado una tasa del 3.5%. En el caso del sector público, se asumió que la tasa real fuera 1% mayor que la tasa del Gobierno Federal, es decir 4.5%.

El valor del crecimiento real del PIB es el crecimiento promedio real de 2005 a 2008.

El gasto e ingresos primarios a largo plazo para el sector Federal y Público se calcularon con los niveles promedio observados durante los últimos cinco años.

[9] Fuente: Banco de México.

Resultados

El ingreso sustentable t* se calculó utilizando el nivel de la deuda en 1999, así como la estimación de gasto primario a largo plazo, la tasa de interés real y el crecimiento real a largo plazo del PIB previamente definido. Por ende, se comparó con los ingresos observados durante el periodo 2000-2008.

Los valores del indicador para el Gobierno Federal sugieren que el nivel de ingresos no fue sustentable durante el periodo de 2000 a 2007, y llegó a ser sustentable después de 2008. En el caso del sector público, el indicador sugiere la existencia de sustentabilidad hasta después de 2003. En ambos casos, el indicador para 2009 se calculó utilizando los ingresos a largo plazo, y muestra la sustentabilidad de la política fiscal proveída, de tal forma que un superávit primario estructural también fue utilizado (0.3% del PIB para el Gobierno Federal y 2.2% del PIB para el Sector Público como un todo).

Indicador Blanchard

Año	Gobierno Federal	Sector Público /*
2000	1.0%	0.8%
2001	0.7%	0.5%
2002	1.0%	0.2%
2003	0.4%	-0.7%
2004	0.6%	-0.2%
2005	0.1%	-0.7%
2006	0.4%	-1.4%
2007	0.1%	-1.9%
2008	-1.5%	-3.3%
2009*	-0.1%	-1.5%
		/* HBPSBR

Indicador de sustentabilidad fiscal basado en un algoritmo recursivo operacional (Croce y Juan-Ramón)

Este indicador evalúa el grado de capacidad para la adaptación que tiene el Gobierno a través de cambios en el superávit primario, a fin de lograr una trayectoria sustentable de la deuda. Más aun, este indicador puede ser utilizado para lograr la meta de una deuda como proporción del PIB que sea sustentable en el largo plazo.

La condición inicial del indicador es tal que el Gobierno no puede ser un deudor neto en el largo plazo. Lo anterior significa que el nivel real de la relación deuda / PIB debe ser igual a la relación suma de superávits primarios / PIB en periodos ***n*** descontados por la tasa β^* (la brecha entre la tasa de interés y el crecimiento del PIB). Esta condición implica, además, que el nivel deseado de deuda en razón del PIB (b^*) sea mayor que cero y menor que el nivel actual.

Este indicador está basado en tres elementos:

1) Evolución de la relación deuda / PIB:

$$b_t = \beta_t b_{t-1} - s_t$$

2) Al utilizar la anterior ecuación, podemos obtener el superávit primario a largo plazo, cuando la deuda es igual a su objetivo $b_{t-1} = b_t = b^*$:

$$s^* = (\beta^* - 1)b^*$$

3) La respuesta por política, dada por la corrección requerida para la sustentabilidad, es la magnitud de la diferencia entre lo observado y el objetivo de superávit primario. Esta respuesta es creada a través de la corrección entre el nivel de deuda y el nivel objetivo actual. De esta forma, λ_t, es un factor de política de intensidad que mide esa corrección.

$$s_t - s^* = \lambda_t (b_{t-1} - b^*)$$

Al combinar estas tres ecuaciones, se puede derivar la ecuación de movimiento para la razón deuda / PIB que incluye el parámetro de la política de intensidad $[(\lambda]_t$):

$$b_t = (\beta_t - \lambda_t)b_{t-1} - (\beta^* - \lambda_t - 1)b^*$$

Suponiendo que la deuda actual es superior a la deuda-meta b*, entonces sólo se podrá alcanzar el objetivo si $|\beta_t - \lambda_t| < 1$ |. Esto es, si la corrección es más agresiva que la tasa de descuento de la deuda.

Aquellos elementos constituyen el indicador que mide la diferencia entre la tasa de descuento (β_t) y la respuesta por política en el gobierno $[(\lambda]_t$) para alcanzar un nivel-meta de la relación deuda / PIB (b*):

$$I_t = \beta_t - \lambda_t = \frac{1 + r_t}{1 + \vartheta_t} - \frac{s_t - s^*}{b_{t-1} - b^*}$$

Donde,

β_t	es la tasa de descuento en *t*
β^*	es la tasa de descuento a largo plazo
ϑ	es el crecimiento real del PIB
r_t	es la tasa de interés real
λ_t	es la respuesta por política del gobierno
*s**	es el superávit primario que mantiene el nivel-meta b*
s_t	es el superávit gubernamental primario como un porcentaje del PIB en *t*
b*	es la deuda/PIB meta o deseada
b_{t-1}	es la deuda/PIB inicial en *t-1*

Los valores de I_t por debajo de 1 indican, en términos absolutos, una política fiscal sustentable, mientras que los valores consistentemente menores a 1 indican una no-sustentabilidad.

Estimación para México 2009

Parámetros

Parámetros	Descripción	Gob. Federal (%)	Sector Público/* (%)
s^*	Es el superávit primario que mantiene el nivel-meta b*	Variable	
b^*	Objetivo de deuda como % del PIB	1 - 30	1 - 45
$ß^*$	Tasa de descuento a largo plazo	101	102
r	Tasa de interés real a largo plazo	3.5	4.5
ϑ	Crecimiento real del PIB a largo plazo	2.5	2.5
$ß_{2009}$	Tasa de descuento en 2009	104	105
s	Superávit primario macro-ajustado	0.3	2.2
b_{2008}	Deuda inicial como % del PIB	24.5	35.7
			/* HBPSBR

La tasa de interés real para el Gobierno Federal se calculó con la tasa promedio de financiamiento durante el periodo 2004 a 2009[10], junto con un objetivo de inflación promedio del 3.5%, resultando una tasa del 3.5%. En el caso del sector público, se asumió que la tasa real fuera 1% mayor que la correspondiente para el Gobierno Federal, quedando en 4.5%.

El valor del crecimiento real del PIB es el crecimiento promedio real observado durante el periodo de 2005 a 2008.

[10] Fuente: Banco de México.

Resultados

El indicador mencionado arriba es útil para calcular la meta factible de deuda a largo plazo para el Gobierno Federal y el Sector Público utilizando datos de 2009. La siguiente tabla muestra los valores del indicador para un rango de objetivos de deuda *b**. Los objetivos o metas de deuda son factibles cuando los valores del indicador son menores a 1 porque es posible alcanzar una trayectoria decreciente desde la deuda real hacia la deuda meta.

Los resultados implican que la deuda sustentable objetivo para el Gobierno Federal se ubica en el intervalo entre 23% y 24% del PIB, dado que otros niveles de deuda no son sustentables o alcanzables (indicador mayor a 1). Esto se explica por la magnitud del superávit primario permanente (0.3%) utilizado en el ejercicio en relación al nivel actual de deuda.

Para el Sector Público, el rango del nivel de deuda sustentable meta se ubica entre 0 y 34% del PIB. Esto significa que es factible para el Sector Público alcanzar, en el largo plazo, menores niveles de deuda. Cabe señalar que el superávit primario en este caso es del 2.2% del PIB.

El área en gris muestra el rango de niveles de deuda en los que el indicador no puede ser calculado, ya que no se cumple el supuesto de que el nivel actual de deuda sea mayor al objetivo.

Estimación de la deuda sustentable meta para el Gobierno Federal y el Sector Público en 2009

Valores del indicador					
Deuda objetivo	Gobierno Federal	Sector Público	Deuda objetivo	Gobierno Federal	Sector Público
	2009	2009		2009	2009
b* = 0.00	1.02	0.99	b* = 0.23	0.99	0.91
b* = 0.01	1.02	0.98	b* = 0.24	0.90	0.90
b* = 0.02	1.02	0.98	b* = 0.25	1.14	0.89
b* = 0.03	1.02	0.98	b* = 0.26	1.07	0.87
b* = 0.04	1.02	0.98	b* = 0.27	1.05	0.86
b* = 0.05	1.02	0.98	b* = 0.28	1.04	0.83
b* = 0.06	1.02	0.98	b* = 0.29	1.04	0.80
b* = 0.07	1.02	0.98	b* = 0.30	1.04	0.77
b* = 0.08	1.02	0.97	b* = 0.31	1.04	0.71
b* = 0.09	1.02	0.97	b* = 0.32	1.04	0.63
b* = 0.10	1.02	0.97	b* = 0.33	1.03	0.48
b* = 0.11	1.02	0.97	b* = 0.34	1.03	0.16
b* = 0.12	1.02	0.96	b* = 0.35	1.03	1.02
b* = 0.13	1.02	0.96	b* = 0.36	1.03	6.67
b* = 0.14	1.02	0.96	b* = 0.37	1.03	2.21
b* = 0.15	1.02	0.96	b* = 0.38	1.03	1.69
b* = 0.16	1.02	0.95	b* = 0.39	1.03	1.49
b* = 0.17	1.02	0.95	b* = 0.40	1.03	1.38
b* = 0.18	1.02	0.94	b* = 0.41	1.03	1.31
b* = 0.19	1.02	0.94	b* = 0.42	1.03	1.27
b* = 0.20	1.01	0.93	b* = 0.43	1.03	1.23
b* = 0.21	1.01	0.93	b* = 0.44	1.03	1.21
b* = 0.22	1.00	0.92	b* = 1.44	1.03	1.04

Efectos de la depreciación del tipo de cambio en la sustentabilidad fiscal real (Calvo, Izquierdo y Talvi)

Este indicador mide la sensibilidad del superávit primario sustentable a los cambios en el tipo cambiario real (*RER* por sus siglas en inglés). El superávit primario sustentable puede expresarse de la siguiente manera:

$$s = \left(\frac{1 + r}{1 + \vartheta} - 1 \right) \bar{b}$$

La sensibilidad del superávit primario sustentable a los cambios en el tipo cambiario real depende de la sensibilidad de la relación deuda / PIB hacia estos cambios. Para calcular el indicador apropiado, la razón deuda gubernamental sostenible / PIB se descompone en deuda externa e interna, y se divide por la producción de bienes negociables y no negociables en la economía:

$$\bar{b} = \frac{B + eB^*}{Y + eY^*}$$

Donde,

$\bar{b}$	es la relación deuda sustentable / PIB
B	es la deuda interna
e	es el tipo de cambio real
B*	es la deuda externa
Y	es la producción de bienes no negociables
Y*	es la producción de bienes negociables

De esta forma, el indicador apropiado se establece por la relación entre la deuda interna y externa, dividida por la relación existente entre la producción de bienes no-negociables y negociables.

$$I = \frac{B / eB^*}{Y / eY^*}$$

Interpretación de los valores del indicador

Valor	Relación B/eB*	Relación Y/eY*	Descripción
0	0	$0 \leq \frac{Y}{eY^*} \leq \infty$	La máxima exposición al tipo cambiario real (*RER*) se encuentra en una economía cerrada (producción no negociable) y con un nivel de deuda B* mayor a cero, puesto que la depreciación en el tipo cambiario incrementa la deuda pero no el PIB nominal. En este caso, I_t es cero, y la magnitud del cambio en la deuda es dada por $\left(\frac{B^*}{Y}\right)$
	$0 \leq \frac{B}{eB^*} \leq \infty$	∞	
$0 < I_t < 1$	$\frac{B}{eB^*} < \frac{Y}{eY^*}$		El indicador es menor a 1 cuando la relación existente entre deuda interna y la externa es menor que la relación existente entre los bienes no-negociables y los negociables; así, el nivel de deuda sustentable se incrementará cuando el tipo cambiario se deprecie.
1	$\frac{B}{eB^*} = \frac{Y}{eY^*}$		Cuando el indicador es igual a 1, el cambio en la deuda sustentable ante movimientos en el tipo cambiario es igual a cero.
$I_t > 1$	$\frac{B}{eB^*} > \frac{Y}{eY^*}$		La relación existente entre la deuda interna y la deuda externa es mayor que la relación existente entre los bienes no-negociables y los negociables, de manera que el nivel de deuda sustentable se incrementará cuando el tipo cambiario se aprecie.

Estimación para México

Parámetros

Se empleó el nivel de exportaciones[11] para aproximar la producción de bienes negociables[12]. El nivel de la deuda se define por el saldo de la deuda pública bruta al final del año, tanto para los componentes internos como para los externos.

Se asume que la depreciación nominal en el tipo cambiario (*FIX*) es igual a la depreciación del tipo de cambio sobre una base anual.

Resultados

El valor del indicador muestra la exposición del Gobierno Federal y del Sector Público al tipo de cambio durante el periodo de 1999 a 2005.

Año	Gobierno Fed.	Sector Público /*
1999	0.23	0.52
2000	0.38	0.63
2001	0.40	0.60
2002	0.45	0.55
2003	0.47	0.52
2004	0.50	0.51
2005	0.62	0.65
2006	1.24	0.86
2007	1.38	0.97
2008	2.05	1.39
2009	1.19	0.79
		/* HBPSBR

[11] Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI).
[12] Esto no es exacto ya que los bienes negociables también pueden ser consumidos nacionalmente, pero es una aproximación justa.

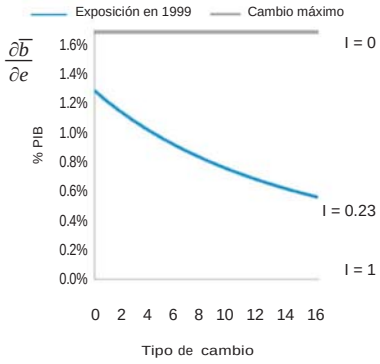
Se puede observar que el Gobierno Federal ha reducido la exposición de la deuda a la depreciación en la tasa de cambio de 1995 a 2005. Esta reducción se explica por la menor proporción de deuda externa respecto de la interna. En el periodo de 2006 a 2008, el indicador aumentó a niveles mayores a 1, lo que implicó un incremento en la vulnerabilidad a las apreciaciones del tipo de cambio (la razón de la deuda interna respecto de la externa tiene fuerte relación a la proporción de bienes producidos para consumo nacional y los destinados a exportaciones). En 2009, esta tendencia se revertirá ya que el valor del indicador de la deuda será cercano a 1.

El comportamiento del indicador del Sector Público es similar al del Gobierno Federal, lo que refleja la estrategia de una política orientada a la reducción de la deuda externa. El indicador de vulnerabilidad disminuye de 1999 a 2007 y aumenta en 2008. Se estima que para 2009 el sector público reducirá la vulnerabilidad del tipo cambiario, disminuyendo su indicador a 0.79. A diferencia del Gobierno Federal, la exposición al riesgo del Sector Público estará de lado de la depreciación del tipo de cambio.

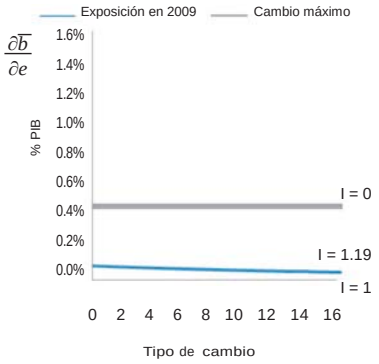
Las siguientes gráficas muestran la sensibilidad del nivel de deuda sustentable a las variaciones del tipo cambiario con combinaciones paramétricas del tipo de cambio para los años 1999 y 2009. La línea gris muestra el cambio máximo en la deuda cuando el indicador es 0. Este cambio máximo es dado por $\left(\frac{B^*}{Y}\right)$ y refleja la exposición cuando el Gobierno Federal tiene la peor composición de deuda. El decrecimiento en el cambio máximo durante este periodo se explica por la reducción de la deuda externa del Gobierno y por el incremento del PIB. La línea azul muestra la variación potencial de la deuda en cada año dada la composición real de la deuda. La exposición se redujo en este periodo y el indicador aumentó de 0.23 a 1.19.

Exposición del Gobierno Federal al tipo cambiario en los años 1999 y 2009

Exposición del Gobierno Federal a los tipos de cambio en 1999



Exposición del Gobierno Federal a los tipos de cambio en 2009



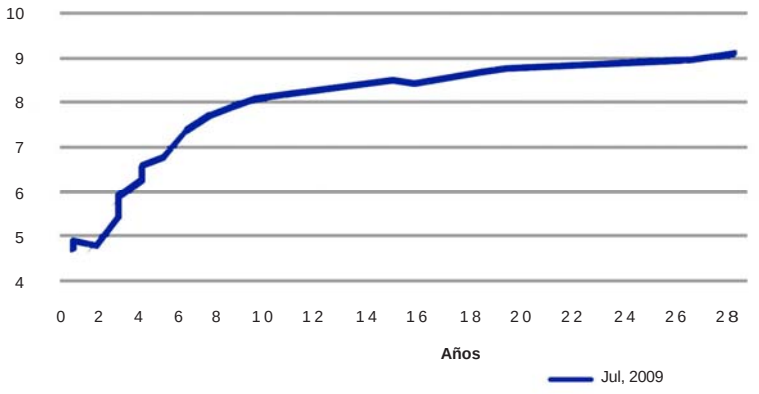
INDICADORES FINANCIEROS DE LA DEUDA

Riesgo del mercado

Tasas de interés y curva de rendimiento

El concepto de tasas de interés se utiliza comúnmente para describir el incremento de una ganancia potencial asociada con una cantidad de dinero. Los mercados de capital constituyen un mecanismo eficiente para la transferencia de capital entre los agentes económicos. Un mercado más consolidado representa para el gobierno mejores condiciones financieras. Por esta razón, es necesario conocer las tasas de interés para cada tipo de valores, y disponer de una manera de compararlos a través de una sola base. Cuando esto sucede, es posible obtener una estructura intertemporal de las tasas de interés, capaz de mostrar tasas de interés consistentes en diferentes períodos y con diversos plazos de vencimiento.

Curva de rendimiento de bonos del Gobierno
(%)

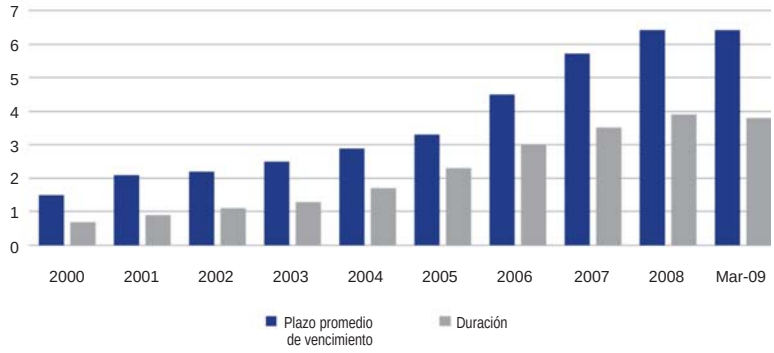


Fuente: Bloomberg

Plazo promedio de vencimiento y duración

El vencimiento y la duración son las medidas de tiempo promedio a las que el emisor debe hacer frente respecto del servicio de deuda. El plazo de vencimiento promedio ponderado tiene un uso limitado, ya que considera sólo las fechas de pago del principal, mientras que la duración toma en cuenta también las fechas de pago de los intereses. La duración se obtiene mediante el cálculo del plazo promedio de vencimiento del bono relacionado con las condiciones de pago (cupones y principal), ponderando cada uno de los términos asociados a los flujos referidos con sus respectivas cantidades en valor presente. Como regla general, cuanto mayor sea la duración de un bono, menor es el riesgo asociado, en promedio. Las proporciones menores de deudas públicas se ajustarán al nuevo nivel de las tasas de interés.

Plazo promedio de vencimiento y duración de la deuda interna (Años)



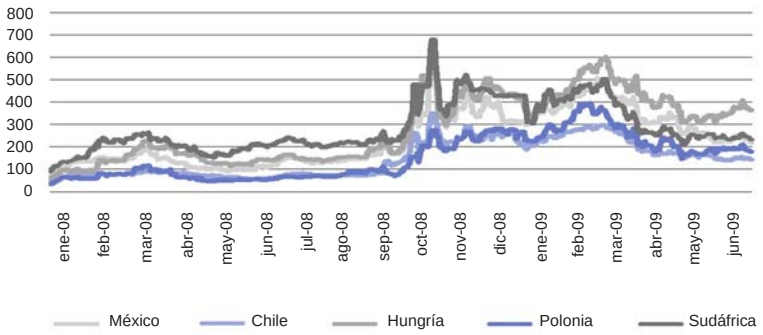
Riesgo crediticio

Credit Default Swaps (CDS)

Una innovación importante en esta materia ha sido el desarrollo de *Credit Default Swaps (CDS).* Los CDS proveen un seguro contra riesgo de quiebra de cualquier entidad. En un contrato CDS, el vendedor de la protección se obliga a comprar el bono de referencia a su valor par en caso de presentarse un evento crediticio. El comprador realiza pagos periódicos al vendedor durante la vigencia del contrato o hasta que un evento crediticio se produce, lo que ocurra primero. El pago regular, expresado como porcentaje del teórico, es conocido como el diferencial de CDS, o la prima de CDS. El diferencial de CDS representa un precio por el riesgo crediticio alternativo para la entidad.

Los agentes financieros han encontrado en los CDS no sólo la posibilidad de apoyar a los bonos y los préstamos; estos instrumentos han demostrado también ser buenos indicadores crédito-calidad, un atributo que no puede observarse directamente. Diversos estudios que analizan esta relación han encontrado que los cambios macroeconómicos causan que el nivel promedio de los CDS se modifique de manera anticipada. Esto implica que el comportamiento de los CDS, en particular en un escenario de próxima crisis, será seguido por un movimiento similar en el mercado de bonos.

CDS 5 Años
Puntuación Base



Fuente: Bloomberg.

Riesgo de reputación

Agenciasdecalificación

Las agencias de calificación son las empresas que resumen la información disponible de un determinado país, especificando parámetros y niveles para los diferentes indicadores analizados. Estas agencias asignan una calificación a la deuda soberna emitida en los mercados locales y extranjeros para vencimientos a corto y largo plazo, según la capacidad del país para hacer frente a sus obligaciones de pagos de la deuda. Además, las agencias reportan las perspectivas del país como positivas, estables o negativas, según sea el caso. Las principales agencias de calificación son Standard and Poor's, Fitch y Moody's.

Escala de calificación

Moody's	S&P	Fitch
Aaa	AAA	AAA
Aa1	AA+	AA+
Aa2	AA	AA
Aa3	AA-	AA-
A1	A+	A+
A2	A A-	A A-
A3	BBB+	BBB+
Baa1	BBB	BBB
Baa2	BBB-	BBB-
Baa3		
Ba1	BB+	BB+
Ba2	BB	BB
Ba3	BB-	BB-
B1	B+	B+
B2	B B-	B B-
B3	CCC+	CCC+
Caa1	CCC	CCC
Caa2	CCC-	CCC-
Caa3	CC	CC
Ca	C	C
C		

Mejor Grado

↓

Grado de Inversión

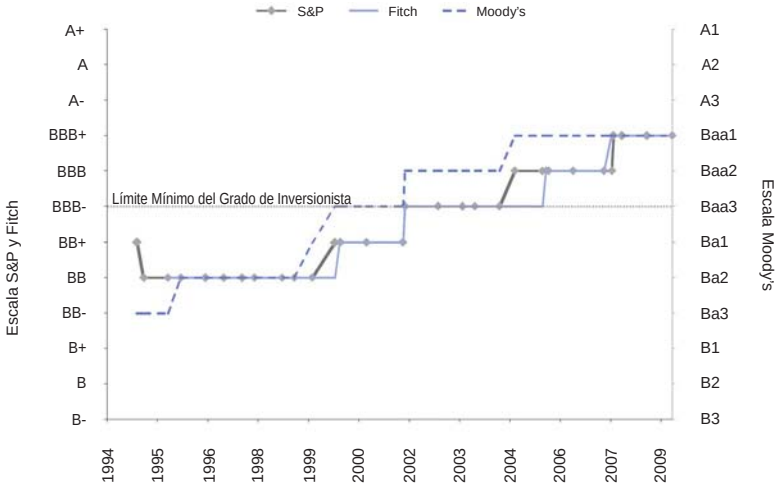
↓

Peor Grado

Calificaciones

México obtuvo el grado de inversión en 2000, debido a la evolución favorable de la economía, finanzas públicas, déficit manejable de la cuenta corriente, mejoría en el perfil de la deuda pública y baja inflación. Desde entonces, las agencias calificadoras han incrementado la calificación crediticia en 2002, 2005 y 2007.

Evolución de la calificación crediticia de México en moneda extranjera

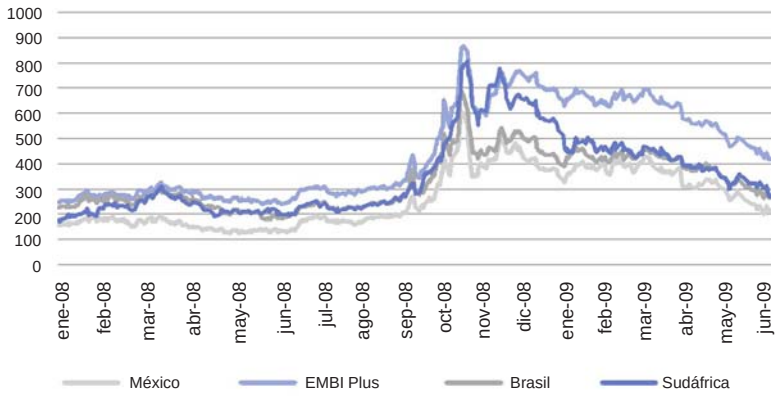


Perspectiva y calificación de los países BBB

	Standard & Poor's		Fitch		Moody's	
País	Calificación	Perspectiva	Calificación	Perspectiva	Calificación	Perspectiva
México	BBB+	Negativa	BBB+	Negativa	Baa1	Estable
Sudáfrica	BBB+	Negativa	BBB+	Negativa	Baa1	Estable
Tailandia	BBB+	Negativa	BBB	Estable	Baa1	Negativa
Lituania	BBB	Negativa	BBB	Negativa	A3	Negativa
Túnez	BBB	Estable	BBB	Estable	Baa2	Estable
Barbados	BBB	Estable	n.r.	n.r.	Baa2	Bajo revisión
Bulgaria	BBB	Negativa	BBB-	Negativa	Baa3	Estable
Croacia	BBB	Negativa	BBB-	Negativa	Baa3	Estable
Hungría	BBB-	Negativa	BBB	Negativa	Baa1	Negativa
Rusia	BBB	Negativa	BBB	Negativa	Baa1	Estable
Montserrat	BBB-	Estable	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
India	BBB-	Negativa	BBB-	Estable	Baa3	Estable
Perú	BBB-	Estable	BBB-	Estable	Ba1	Estable
Brasil	BBB-	Estable	BBB-	Estable	Ba1	Positiva
Kazajstán	BBB-	Estable	BBB-	Negativa	Baa2	Negativa

Riesgo de país

Evolución EMBI por país



Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

INTOSAI

Lista de verificación

Anexo ISSAI 5600

La lista se apoya, en cierta medida, en los *Lineamientos sobre la calidad de la fiscalización*, elaborados por una serie de EFS en cooperación con Sigma (OCDE) y aprobados por el VII Congreso EUROSAI celebrado en 2008. Los Lineamientos están disponibles en http://www.eurosai.org/docs/AQGuidelines.pdf.

Contenido

Introducción **4**

1 Marco normativo **5**

1.1 Independencia jurídica 5

1.2 Independencia financiera 6

1.3 Independencia organizativa 6

1.4 Mandato de auditoría 6

1.5 Facultades y enfoque de auditoría 7

1.6 Estrategia 7

1.7 Régimen interno 7

1.8 Rendición de cuentas 8

1.9 Recomendaciones legales / administrativas 8

2 Normas internas y reglamentos / procedimientos de control de la calidad **9**

2.1 Tipos de auditoría 9

2.2 Normas fiscalizadoras 10

2.3 Control de calidad 11

2.4 Revisión interna / externa 11

2.5 Relaciones con otras entidades públicas 12

2.6 Secreto profesional 12

3 Aspectos estructurales **13**

3.1 Normas formales 13

3.2 Áreas funcionales 13

4 Enfoque de auditoría **17**

4.1 Selección de los objetos a auditar 17

4.2 Planificación 18

4.3 Realización de la auditoría 19

4.4 Informes de auditoría 22

4.5 Seguimiento y tratamiento ulterior de los resultados de la EFS 23

Introducción

Las páginas siguientes sirven de marco de referencia para tratar las cuestiones que puedan surgir en una revisión entre pares. También incluyen una lista de preguntas. La lista proporciona un catálogo de preguntas que pueden ser tratadas a la hora de emprender una revisión entre pares. No se trata de una lista preceptiva con aspectos que deben o tienen que incorporarse ni de una lista exhaustiva. Una revisión entre pares puede, desde luego, cubrir temas que no se mencionan en la lista de verificación.

Dada la gran variedad de mandatos y funciones de las EFS, no todas las preguntas podrán aplicarse a la totalidad de las EFS, y puede ser que la EFS revisada solicite que se limite o enfoque la revisión a temas específicos. Un instrumento / una base excelente para decidir sobre los límites o el enfoque de una revisión entre pares es una autoevaluación que sirve para identificar las áreas que podrían ser optimizadas. La autoevaluación se puede también apoyar en una lista de verificación. La revisión entre pares puede comenzar una vez tomadas las medidas que resultaron necesarias para implantar los resultados de la autoevaluación.

En primer lugar, la lista de verificación permite realizar una evaluación profunda de las condiciones que rigen el cumplimiento del mandado de auditoría y sensibilizar a los revisores para los asuntos que merecen especial atención. La lista también puede servir de instrumento para verificar la medida en la que las prácticas fiscalizadoras se adecuan a las normas generalmente reconocidas. Por lo tanto, las preguntas se apoyan en las normas internacionalmente reconocidas y recogen informaciones extraídas de varias fuentes, como por ejemplo de los *Lineamientos sobre la calidad de la fiscalización*, así como las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), sobre todo la Declaración de Lima (ISSAI 1), la Declaración de México sobre la Independencia (ISSAI 10), ISSAI 20 y 21 sobre la transparencia y la rendición de cuentas y la ISSAI 40 sobre los controles de calidad para EFS. Además, existe un fuerte consenso internacional sobre tres elementos fundamentales de la base jurídica que revisten esencial trascendencia para la calidad de la labor de una EFS:

- la garantía de independencia de la EFS, preferiblemente establecida a través de la constitución nacional del país,
- un mandato de auditoría claro, especificado en la legislación, y con las facultades jurídicas necesarias para desempeñarlo, y
- la seguridad de que la EFS efectúe, según las normas internacionalmente reconocidas u otras normas profesionales que son de cumplimiento obligatorio, las auditorías cuya realización le corresponde.

1 Marco normativo

La responsabilidad por el manejo de fondos públicos es un pilar de la buena gestión financiera pública. Las EFS son las entidades nacionales encargadas de controlar los ingresos y gastos públicos y de dictaminar de manera independiente sobre el uso de los fondos por parte del Poder ejecutivo. Estos objetivos fundamentales rigen la labor de todas las EFS, aunque existen grandes diferencias en cuanto a la estructura de la dirección de las instituciones y su organización general. Estas diferencias tienen su origen en la constitución política de cada Estado, la tradición, la historia y en una serie de otros factores. Las distintas categorías principales de EFS son

- las instituciones monocráticas dirigidas por un Auditor o Contralor general,
- el modelo colegiado y
- los tribunales con o sin funciones jurisdiccionales.

Mientras que las normas legales que rigen el control externo en todo el mundo varían en gran medida, existe un fuerte consenso internacional sobre el respeto de los principios establecidos por las Declaraciones de Lima y México como condición para que las EFS puedan desempeñar sus funciones de manera eficiente y efectiva. Al comparar el marco organizativo de la institución con los postulados expresados en estas declaraciones, los revisores deben tener en cuenta que su tarea no es llegar a implantar una estructura específica (la de las EFS revisoras) sino que les incumbe más bien examinar si las normas existentes permiten el ejercicio adecuado de las funciones de una EFS.

Los siguientes párrafos contienen preguntas que los revisores pueden plantearse a la hora de recoger la información pertinente. Las preguntas también pueden ayudar a la EFS revisada a conocer de antemano los temas que serán tratados a lo largo de la revisión. La lista también puede servir de criterio de referencia para la autoevaluación de una EFS que se somete a la revisión.

1.1 Independencia jurídica

La intención de los pares puede consistir en comprender la manera en la que se cumplen los postulados de la Declaración de Lima sobre la independencia. La experiencia ha demostrado que las disposiciones legales son el elemento clave del marco normativo de cada EFS y que la comprensión de dichas disposiciones es una condición clave para que una revisión entre pares sea exitosa. Por este motivo, es posible que los pares verifiquen en qué medida el marco jurídico de la EFS y el grado de su independencia estén especificados en la constitución política y/o en las leyes orgánicas, cómo se garantiza la independencia de los miembros y funcionarios y qué normas están en vigor para garantizar la independencia financiera y la aplicación de las directrices pertinentes de INTOSAI.

Es particularmente importante asegurar que no haya influencia externa sobre las opiniones fiscalizadoras emitidas.

El principio de independencia debe estar garantizado no solamente en la constitución y las leyes orgánicas, sino que hay que aplicarlo también en el trabajo cotidiano de los auditores.

- ¿La EFS facilita al parlamento una información independiente, objetiva y fiable que permite determinar la eficacia de la gestión pública?
- ¿Cómo se designa al Presidente/Auditor General de la EFS?
- ¿Cuál es la duración del mandato?

1.2 Independencia financiera

- La independencia financiera de la EFS, ¿está garantizada a través de las normas legales y puesta en práctica?
- ¿Recibe la EFS los fondos suficientes para cumplir su mandato, incluidos los recursos financieros para recurrir, cuando sea necesario, al asesoramiento y apoyo externo?
- ¿Somete la EFS directa o indirectamente su presupuesto al parlamento, tras haber deliberado sobre su conveniencia con el ministro de finanzas?
- ¿Está autorizada la EFS a utilizar, según su propio criterio, los fondos asignados a través del presupuesto separado, o es posible que el Poder ejecutivo o el parlamento influyan de alguna manera en el presupuesto?

1.3 Independencia organizativa

- La estructura organizativa de la EFS (tribunal de cuentas, auditor general o sistema colegiado, etc.), ¿está definida en las disposiciones legales vigentes o formalizada de otra manera?
- ¿Es adecuada la estructura organizativa para cumplir el mandato de la EFS?

1.4 Mandato de auditoría

- La constitución y/o la legislación vigente, ¿establecen y especifican claramente las atribuciones, las funciones y las competencias? Esta pregunta se refiere en primer lugar al derecho de tomar decisiones autónomas a la hora de seleccionar y efectuar las auditorías, de rendir los informes correspondientes y de realizar las actividades de seguimiento que convienen.
- ¿Establece el mandato los procedimientos y el deber de rendición de informes así como la obligación del organismo auditado de cooperar plenamente con los auditores y de asegurar que tengan acceso ilimitado a toda la información y documentación solicitada?

1.5 Facultades y enfoque de auditoría

- ¿Cuáles son las facultades fiscalizadoras concretas de la EFS?
- ¿La EFS puede ejercer estas funciones en plena autonomía o está obligada a realizar ciertas auditorías?
- ¿Las facultades se limitan al nivel del Estado nacional o se extienden también al nivel regional y local, así como a empresas públicas u otras entidades?
- ¿Las facultades fiscalizadoras se extienden también a las entidades privadas, por ejemplo a aquellas que reciben fondos públicos?
- ¿Las actividades fiscalizadoras se extienden a todas las operaciones y transacciones con impacto financiero realizadas por las administraciones públicas?
- El mandato de auditoría así como las obligaciones de información de la EFS, ¿figuran en la constitución o en otras normas legales?
- ¿Existen normas que definen la relación con los auditores internos y con otras entidades públicas así como con auditores de cuentas privados que llevan a cabo auditorías externas en el sector público?

1.6 Estrategia

- ¿La EFS se ha autoimpuesto un estándar de rendimiento, y se realizan esfuerzos para alcanzarlo?
- ¿El personal de la EFS cumple con este estándar y, según las partes interesadas, la EFS desarrolla su labor de acuerdo con unas normas profesionales bien fundadas?
- ¿La EFS ha desarrollado, apoyándose en este estándar autoimpuesto, metas estratégicas para llegar a los objetivos fijados (por ejemplo, con respecto a su función asesora, a las auditorías realizadas en tiempo real), asegurar el enfoque de las auditorías (auditoría financiera y de desempeño, etc.) y garantizar el empleo regular y eficaz de los fondos públicos así como el desarrollo de una buena gestión económica?
- ¿El personal puede participar en la definición de las metas estratégicas de la EFS?
- ¿La EFS tiene e implanta, como orientación, una estrategia fiscalizadora e indicadores de desempeño que le permiten cumplir sus funciones y evaluar el impacto causado en las entidades auditadas así como en las finanzas públicas en general?

1.7 Régimen interno

- Según las leyes que rigen la actividad fiscalizadora, ¿está autorizada la EFS a establecer normas y reglamentos para la gestión interna, incluidas las reglas sobre la selección, la formación inicial, las funciones y la promoción del personal?
- ¿La EFS ha desarrollado un código de conducta que detalla las exigencias profesionales impuestas al personal y formaliza los procedimientos para evitar conflictos de intereses y otras acciones incorrectas?

- ¿Formaliza y aplica la EFS de manera eficaz los valores de conducta e integridad basados en los principios generalmente reconocidos por la comunidad de INTOSAI?
- ¿Fomenta la EFS una conducta, por parte de los auditores, que se adecue a estos valores?
- ¿Existe una estrategia para vigilar el cumplimiento de los requisitos relativos a la ética y la independencia?
- ¿Revisa la EFS en intervalos regulares sus métodos de trabajo, manuales y prácticas con el fin de optimizar su eficacia?

1.8 Rendición de cuentas

- ¿A quién rinde la EFS los informes sobre sus actividades y su gestión?
- ¿Estos informes son emitidos en el marco de la publicación regular de informes?
- ¿Se somete la EFS regularmente a exámenes y/o a auditorías externas?, y ¿está asegurado que el enfoque de estas auditorías no perjudique la independencia de la EFS?
- ¿Son transparentes los procedimientos aplicados para seleccionar a los auditores externos?
- ¿Se ponen a disposición de la ciudadanía los resultados del examen externo?, y la EFS, ¿implanta las recomendaciones acordadas?
- ¿Informa la EFS regularmente sobre la manera en la que se utilizaron los recursos asignados y los resultados obtenidos con ellos?

1.9 Recomendaciones legales / administrativas

- Si la EFS detecta posibilidades de mejora, ¿está autorizada para recomendar enmiendas legales y modificaciones de los procedimientos administrativos?
- ¿Puede la EFS informar sobre resultados de auditoría que conciernen el fundamento de las decisiones políticas o el impacto de estas decisiones?
- ¿Puede la EFS recomendar enmiendas legales si ha obtenido pruebas de que las disposiciones legales aplicadas tienen o pueden tener impactos no deseados por el parlamento o si ha constatado que los objetivos fijados por el parlamento podrían ser alcanzados de forma más eficiente tomando medidas alternativas?
- ¿La EFS ejerce estas facultades?

2 Normas internas y reglamentos / procedimientos de control de la calidad

2.1 Tipos de auditoría
▪ ¿Qué tipos de auditoría realiza la EFS? ▪ ¿Cómo se coordinan los diferentes tipos de auditorías, es decir las auditorías de regularidad/cumplimiento, financieras y de desempeño, así como las combinaciones de los diferentes tipos de auditoría?

2.1.1 Auditorías financieras y de regularidad/cumplimiento
▪ ¿Posee la EFS un mandato para auditar el cumplimiento de los reglamentos que constituyen la base para los gastos, la recaudación de ingresos y los compromisos? ▪ ¿Incluye el mandato también la exactitud de los ingresos y gastos contabilizados, documentados con los justificantes correspondientes, y consignados en las cuentas, así como el examen del cumplimiento con las disposiciones y los principios que rigen la gestión financiera? ▪ ¿La EFS tiene funciones jurisdiccionales?; ¿y cuáles son los procedimientos aplicados y las sanciones impuestas?

2.1.2 Auditorías de gestión
▪ ¿La EFS aplica diferentes métodos a la hora de realizar auditorías de gestión, como estudios de la estructura funcional y organizativa, estudios de impactos, estudios de servicios específicos y de la gestión de la calidad, auditorías medioambientales y de las técnicas de información? ▪ ¿Existen disposiciones que tienen como meta comprobar si se ha intentado conseguir y efectivamente alcanzado una óptima relación entre los objetivos fijados y los recursos utilizados? ▪ ¿La EFS comprueba la economía, eficiencia y la buena gestión de las medidas? ▪ ¿Se realizan auditorías para comprobar la eficacia de las operaciones y transacciones públicas, incluida la consecución de los objetivos (eficacia)? ▪ ¿Se comprueba si se ha limitado al nivel mínimo necesario la utilización de los recursos para poder conseguir los objetivos fijados previamente (eficiencia)? ▪ ¿Está previsto evaluar los resultados de los programas? Como norma general, estas evaluaciones deberían tratar los siguientes aspectos: - la consecución de los objetivos; - los resultados; - el desempeño (¿la eficiencia de la ejecución y la eficiencia del propio programa?); - el impacto en la sociedad en general.

2.1.3 Excepciones e importancia relativa de los resultados

- ¿Está previsto que la EFS evite, en la medida de lo posible, la existencia de lagunas de control, o sea que está asegurado que se obtenga la visión más amplia posible sobre la gestión financiera pública?
- ¿Se tienen particularmente en cuenta aquellas áreas que presentan un riesgo financiero sustancial?

2.1.4 Auditoría en tiempo real

- ¿Existen normas que permiten a la EFS realizar una auditoría en una fase temprana de un proyecto o programa para evitar cualquier daño que pudiera producirse, por ejemplo cuando se ha tomado una decisión pero todavía no se ha realizado el gasto?

2.2 Normas fiscalizadoras

- ¿La EFS utiliza normas que disponen claramente la manera en la que las actividades fiscalizadoras han de ser realizadas?
- ¿Las normas se adecuan a las funciones fiscalizadoras, a las normas de INTOSAI (ISSAIs) y a otras directrices y normas profesionales?
- En caso afirmativo, ¿cómo asegura la EFS que estas normas sean aplicadas?
- Si los auditores cumplen las normas internacionales / externas, ¿tienen que justificar su decisión en el caso de no haber observado estas normas en ciertas circunstancias?
- ¿La EFS cumple sus propias normas a la hora de realizar las auditorías?
- ¿La EFS asegura que las normas sean actualizadas en intervalos regulares?
- ¿Pueden acceder fácilmente todos los auditores a las normas pertinentes (por ejemplo en bibliotecas, en forma electrónica o a través de Internet?
- ¿Existen procedimientos para verificar que cada auditor conozca las normas pertinentes?
- ¿Se publican las normas fiscalizadoras?
- ¿Las normas están claramente autorizadas y el personal de la EFS está obligado a observarlas a la hora de realizar su labor de control?
- ¿Cuáles son las medidas para asegurar que los auditores dominen y utilicen ampliamente las normas?
- ¿La EFS ha definido primero las normas y el nivel de calidad apropiados y tomado una decisión correspondiente sobre sus resultados, y, después, establecido las modalidades para garantizar que se alcance el nivel de calidad fijado?
- ¿La EFS desempeña un papel (a nivel nacional) en el establecimiento de normas para la contabilidad pública y la auditoría de cuentas?
- En caso negativo, ¿está definida la relación entre la EFS y la entidad responsable para la elaboración de las normas de auditoría de cuentas?
- ¿La EFS participa en el procedimiento legislativo relativo a las normas sobre la fiscalización?

2.3 Control de calidad

- ¿Las normas fiscalizadoras se refieren también al control de la calidad?
- ¿Existen sistemas y procedimientos para:
  - confirmar que los procedimientos integrales de garantía de calidad operan de forma satisfactoria;
  - asegurar la calidad del informe de auditoría;
  - garantizar mejoras y evitar que se repiten deficiencias;
  - asegurar el buen flujo de comunicación;
  - asegurar que haya un procedimiento de *feedback*;
  - implantar los principios de la ISSAI 40.
- ¿La EFS ha también establecido sus propias disposiciones de control de calidad para la programación y realización de las auditorías, y la rendición de los informes correspondientes?
- ¿Las auditorías pueden ser revisadas a fondo por personal adecuadamente calificado que no ha estado implicado en ellas?, ¿estas revisiones se efectúan realmente?
- ¿Está garantizado que cada auditoría es realizada por un funcionario y autorizado por otro?
- ¿Existe un procedimiento para identificar las experiencias adquiridas a través de los controles de calidad y para difundirlas en el seno de la EFS?
- ¿La EFS dispone de un manual de garantía de calidad que cumple con la normativa internacional?
- ¿Contiene el manual objetivos y requisitos relativos a la calidad de las auditorías?
- En el manual, ¿se describen las responsabilidades, las modalidades, los métodos y los instrumentos para medir la calidad de las auditorías efectuadas por la EFS?
- ¿Existe, para cada auditoría prevista, un programa detallado que fija claramente la manera en la que se realizará la auditoría?
- El equipo encargado de la auditoría, ¿informa regularmente sobre el desarrollo de la auditoría y sobre el cumplimiento de lo establecido en el programa y en el manual de garantía de calidad?

2.4 Revisión interna / externa

- ¿La EFS ha establecido su propia unidad de auditoría interna con amplias facultades para contribuir a la realización eficaz de sus operaciones y asegurar un nivel elevado de calidad de la gestión?
- ¿Informa la unidad de auditoría interna directamente al Presidente/Auditor General de la EFS?
- ¿Existe un procedimiento formal para asegurar que las recomendaciones presentadas por la unidad de auditoría interna sean implantadas, una vez que la EFS las haya aceptado?
- ¿Se han establecido unos mecanismos de control interno eficaces que permiten evitar posibles riesgos y que garantizan de forma razonable el buen cumplimiento de las misiones que han sido asignadas a la EFS, de acuerdo con los objetivos, la estrategia y los criterios de

desempeño fijados (véase también el punto 3.2.3 sobre *Economía, eficiencia y eficacia*)?

- ¿La EFS trata de obtener las opiniones de los auditados sobre la calidad de sus informes de auditoría?
- ¿Se ha formado, para llevar a cabo esta tarea, un equipo de auditores que se encarga particularmente de la garantía de calidad?
- ¿La EFS evalúa periódicamente sus propios métodos de trabajo a través de autoevaluaciones para seguir optimizando la calidad de su labor?
- ¿La EFS se somete en intervalos regulares a evaluaciones externas de sus métodos de trabajo, por ejemplo mediante revisiones entre pares, con el fin de seguir optimizando la calidad de su labor?

2.5 Relaciones con otras entidades públicas

- Las relaciones entre la EFS y el parlamento y también el gobierno, ¿están claramente definidas en la normativa legal relevante y se desarrollan en conformidad con las condiciones y los requisitos nacionales, teniendo en cuenta la independencia de la EFS como principio rector?

2.6 Secreto profesional

- ¿La EFS dispone de normas claras para asegurar que la información sea tratada con la debida confidencialidad?
- ¿Está asegurado que las informaciones confidenciales sean exclusivamente remitidas a los destinatarios y no a terceros?
- ¿La EFS asegura que estas normas sean comunicadas a los auditores y aplicadas por ellos?

3 Aspectos estructurales

3.1 Normas formales

3.1.1 Estructura organizacional y responsabilidades

- ¿La EFS posee una estructura organizacional que le permite cumplir sus funciones de manera eficiente, económica y eficaz?
- Las responsabilidades, ¿están definidas de manera precisa y transparente para todo el personal y se evitan solapamientos?
- ¿Está asegurado, al mismo tiempo, que se cumplan todas las tareas de la EFS?
- ¿Existe un sistema eficiente de información y comunicación interna?
- ¿Existe un mecanismo para asegurar el control y la garantía de calidad en el seno de toda la EFS?
- ¿Los cargos directivos se comprometen a promover y asegurar el control de calidad?

3.1.2 Modificación de las tareas fiscalizadoras

- ¿La EFS es capaz y suficientemente flexible para responder, en tiempo oportuno, a tareas fiscalizadoras cambiantes, siempre que la ley lo permita?

3.2 Áreas funcionales

3.2.1 El procedimiento de auditoría: estructura y documentación

- ¿Está claramente estructurado todo el procedimiento de auditoría y están definidas de forma precisa y transparente las funciones a desempeñar por todas las personas?
- ¿Existe un procedimiento preciso para resolver posibles desacuerdos?
- ¿Se documenta de forma adecuada y continua el procedimiento fiscalizador?
- ¿La EFS dispone de amplias atribuciones que le permiten evaluar todos los aspectos esenciales para el cumplimiento de las misiones, y de tomar las decisiones correspondientes?

3.2.2 Requisitos técnicos y administrativos

- ¿La EFS dispone de los instrumentos técnicos y comunicativos necesarios para cumplir sus funciones?
- ¿El equipamiento informático es adecuado?
- ¿La EFS fomenta el uso y el desarrollo de tecnologías informáticas, incluido el empleo de métodos fiscalizadores informatizados?
- ¿Se han dado clases de formación sobre auditorías asistidas por ordenador?
- ¿Existe un manual sobre auditorías asistidas por ordenador?

- ¿Esto incluye el almacenamiento (electrónico) de datos e inter/intranet?
- ¿Existen unidades administrativas en el seno de la EFS que apoyan la labor de los equipos de auditoría, desempeñando actividades de secretaría, apoyo informático y de publicación?

3.2.3 Economía, eficiencia y eficacia

- ¿Existen disposiciones (relativas, por ejemplo, a los recursos financieros y humanos, a la logística y al transporte) para asegurar que la EFS cumpla sus funciones de manera económica, eficiente y eficaz?
- ¿La EFS dispone de puntos de referencia para vigilar su desempeño y subsanar deficiencias detectadas?
- Las deficiencias detectadas en el desempeño de la EFS, ¿se ponen al conocimiento de los cargos directivos, y se toman las medidas correctivas pertinentes?

3.2.4 Recursos humanos

3.2.4.1 Estrategia general

- ¿Dispone la EFS de una estrategia precisa para asegurar de forma adecuada que esté dotada, en cuanto al número y a los conocimientos, del personal necesario para cumplir sus funciones (plan de plantilla)?
- ¿Existen directrices claras sobre el acceso del personal a las medidas de formación, los recursos humanos, la evaluación del personal, el pago y la remuneración, la solución de conflictos de interés y la rotación del personal?
- ¿Existe una estrategia para identificar al personal que dispone de los conocimientos actualmente requeridos por la EFS?
- ¿La EFS asegura que se mantenga el nivel de conocimientos y aptitudes técnicas en el caso de que un colaborador deje la entidad?
- ¿La EFS presta atención no solamente a las aptitudes técnicas sino también a las habilidades personales/sociales?

3.2.4.2 Estrategia de selección de personal

- ¿Existe una estrategia clara para la selección e incorporación de personal nuevo?
- ¿La EFS trata de lograr la excelencia profesional y anticipa las necesidades futuras, adaptando su plan de recursos humanos a los tipos de labor previstos?
- ¿Está separada la estrategia para la selección del personal de la estrategia general?
- ¿La estrategia contiene objetivos y programas vinculados a la selección o se ha elaborado, para este fin, un documento separado?
- ¿La EFS incorpora a personas con conocimientos especializados, tales como ingenieros,

arquitectos o especialistas informáticos?

- ¿Recurre la EFS a medidas adecuadas para seleccionar a nuevo personal (por ejemplo, la evaluación de candidatos a través de los llamados *assessment centers*) y goza de autonomía a la hora de seleccionar al nuevo personal?
- ¿La EFS abre convocatorias para cubrir vacantes con el fin de hacer transparente y abierto el procedimiento de selección y de asegurar la igualdad de oportunidades?
- A la hora de seleccionar al personal, ¿la EFS tiene adecuadamente en cuenta la educación y la experiencia profesionales de los candidatos?

3.2.4.3 Formación inicial

- ¿Existen clases de formación inicial para el personal recientemente integrado en la plantilla? Esta pregunta se refiere a las estructuras organizacionales, las relaciones de trabajo internas y externas, las normas éticas, los estándares de desempeño, etc.
- En el marco de la formación inicial del personal recientemente integrado, ¿está previsto un periodo de prueba y la adquisición de experiencias prácticas *in situ*?
- ¿Prefiere la EFS incorporar a personal calificado/con experiencia o encargarse ella misma de la formación del nuevo personal?

3.2.4.4 Perfeccionamiento de las competencias profesionales y técnicas

- ¿Se encarga la EFS de perfeccionar las competencias y aptitudes técnicas con el fin de transmitir a los auditores los conocimientos y las capacidades metodológicas necesarias para programar y realizar las auditorías, así como para elaborar los informes correspondientes (de cumplimiento, de regularidad, financiera o de desempeño), garantizando la eficiencia y la alta calidad?
- ¿La EFS cuenta con una unidad técnica que se encarga de actualizar los documentos técnicos y de prestar los servicios de apoyo necesarios?
- Cuando se trata de perfeccionar las competencias profesionales y técnicas, ¿la EFS utiliza como multiplicadores a los auditores con experiencia y conocimientos técnicos en áreas específicos?
- ¿Se evalúan las necesidades de formación del personal?
- ¿Los auditores tienen la oportunidad de señalar posibles eventos de formación que tienen lugar dentro o fuera del país?

3.2.4.5 Formación de los cargos directivos

- ¿Se proporcionan clases de formación a las personas encargadas de supervisar a los equipos de auditoría?
- ¿Está asegurado, a través de la formación, que los cargos directivos posean las aptitudes necesarias para avanzar en el seno de la entidad y dedicarse a funciones directivas, como por

ejemplo la programación operativa y estratégica, la presupuestación del tiempo y de fondos, el análisis de resultados, la comunicación, presentación y las habilidades sociales?

- ¿Existe una estrategia para identificar y formar a los futuros cargos directivos?

3.2.4.6 Formación continua

- ¿Está asegurado que, a través de unas medidas de formación constantes, los auditores sigan continuamente manteniendo y fortaleciendo sus aptitudes profesionales?
- ¿Se fomenta el aprendizaje a lo largo de la vida?
- ¿Existe un programa de formación dividido en semanas y meses que especifica los objetivos a alcanzar dentro de un año y a largo plazo?
- ¿Existen mecanismos para asegurar que todos los auditores asistan a las clases de formación?
- A fin de reforzar los conocimientos y las aptitudes profesionales, y para poder afrontar las tareas cada vez más variadas, ¿puede asistir el personal de la EFS a medidas de formación externas, realizar pasantías o un desplazamiento temporal, participando, por ejemplo, en auditorías comunes realizadas con otras EFS?
- ¿El personal recibe el apoyo adecuado para perfeccionar sus aptitudes profesionales?

3.2.4.7 Evaluación

- ¿Se evalúa regularmente el rendimiento del personal?
- ¿Son ampliamente conocidos los criterios de evaluación?
- ¿Es objetiva la manera en la que se realiza la evaluación?
- ¿Se han definido los objetivos y el uso previsto de los resultados obtenidos a través de la evaluación?

3.2.4.8 *Feedback* del personal

- ¿La EFS garantiza un trato igual y justo del personal?, ¿la EFS obtiene un *feedback* sobre este asunto?
- ¿Existen mecanismos que permiten que el personal pueda expresar su opinión de forma confidencial?; ¿las sugerencias son tenidas en cuenta?

4 Enfoque de auditoría

Los enfoques aplicados varían según los mandatos conferidos a las EFS. Por este motivo, el siguiente párrafo trata primero las cuestiones relativas a la totalidad de formas y mandatos existentes, mientras que el segundo párrafo contiene una lista de preguntas que sólo se aplican si el mandato detalla el tipo concreto de la auditoría.

4.1 Selección de los objetos a auditar

4.1.1 Estrategia general

La estrategia general para la realización de las auditorías obligatorias de las cuentas financieras, a las que se deben someter todas las entidades, se puede distinguir de la estrategia adoptada para las auditorías de gestión, que serán realizadas a iniciativa de cada EFS.

- ¿Se tienen adecuadamente en cuenta los siguientes aspectos a la hora de decidir sobre las áreas a fiscalizar y el calendario?
  - La evaluación de los riesgos y la trascendencia, la sensibilidad y la importancia relativa así como el valor agregado de los objetos a auditar;
  - los recursos financieros y humanos necesarios para realizar auditorías individuales, incluida la disponibilidad de auditores que reúnan las habilidades requeridas, teniendo también en cuenta la envergadura y la complejidad de la entidad auditada;
  - el momento en el que los resultados fiscalizadores resultarán probablemente de la más alta utilidad, teniendo en cuenta los plazos impuestos por la normativa legal;
  - la necesidad de modificar las prioridades fiscalizadoras a raíz de unas circunstancias cambiantes;
  - las actividades efectuadas por auditores internos y otros auditores en las mismas entidades pueden repercutir en la selección de los temas y la fijación del calendario.

4.1.2 Prioridades de las tareas fiscalizadoras

- A la hora de seleccionar las tareas fiscalizadoras a incluir en el programa de auditoría, ¿la EFS tiene debidamente en cuenta el objetivo de evitar lagunas fiscalizadoras?
- ¿Se utilizan criterios para establecer las prioridades de las diferentes tareas fiscalizadoras?
- Teniendo en cuenta las posibles obligaciones fiscalizadoras legales de la EFS y los límites del mandato, ¿cómo identifica la EFS la prioridad de los distintos objetos a auditar?
- ¿Existen indicadores para determinar, a corto plazo y de manera fiable, la envergadura financiera, la importancia relativa y el riesgo vinculado a la auditoría?
- ¿La EFS puede, a su propia iniciativa, aplicar métodos de muestreo?
- ¿Puede la EFS decidir no auditar ciertas cuentas?

4.1.3 Selección de las entidades a auditar

- ¿Se seleccionan los objetos a auditar con el fin de generar resultados fiscalizadores que permitan obtener una vista general sobre las operaciones del sector público sometidas al control de la EFS?
- ¿La EFS recoge información sobre los objetos de auditoría y las utiliza para identificar áreas que merecen ser controladas?

4.1.4 La relación costo/eficiencia

Desde el punto de vista costo/beneficio puede ser necesario conceder prioridad a auditorías que, vista la experiencia obtenida en controles anteriores, pueden producir unas conclusiones importantes.

- ¿Se tienen adecuadamente en cuenta áreas fiscalizadoras surgidas recientemente?
- ¿Existen normas al respecto?

4.2 Planificación

4.2.1 Recursos

- ¿Dispone la EFS revisada de unos procedimientos eficaces para asegurar el óptimo empleo de los fondos que le han sido asignados?
- Los recursos utilizados para efectuar las auditorías, ¿son asignados de forma apropiada?
- ¿Las auditorías son realizadas en los plazos previstos?
- ¿La EFS utiliza la información obtenida en auditorías previas o un estudio comparativo (*benchmarking*) con el fin de poder estimar adecuadamente los recursos y el tiempo necesarios para emprender la auditoría?
- ¿Existe un plan para anticipar y reducir posibles demoras que pueden surgir por la asignación de auditores a otras tareas, por el retiro, y por la suspensión temporal por vacaciones o enfermedad de los auditores?
- ¿Existen estrategias para estimar los recursos financieros y humanos necesarios para realizar una auditoría individual, particularmente:
  - el número y las habilidades del personal disponible para la auditoría;
  - el tiempo, los fondos y otros recursos requeridos, así como, cuando sea conveniente para la realización de la auditoría, la posibilidad de comisionar a expertos externos; y
  - los riesgos que puedan surgir a lo largo de la auditoría?

4.2.2 Conveniencia

- Antes de emprender una auditoría, ¿la EFS trata de adquirir la información necesaria sobre el entorno, la contabilidad y los sistemas de gestión clave de la entidad a auditar?

- ¿Existen procedimientos para asegurar la calidad de las preguntas de auditoría y de los métodos que se aplicarán?
- ¿Se efectúan auditorías de seguimiento para verificar si la entidad fiscalizada tomó las medidas apropiadas para subsanar las deficiencias identificadas en los informes de auditoría y para implantar las recomendaciones?
- ¿Está asegurado que las auditorías sean llevadas a cabo según las normas vigentes?
- ¿Se identifican los elementos claves del sistema de control interno?

4.3 Realización de la auditoría

4.3.1 Personal

¿Existe una estrategia que asegura que:

- todos los participantes en la auditoría conozcan el conjunto del programa y las funciones que les corresponden;
- cada persona que participa en la auditoría tenga las habilidades necesarias para ejercer las funciones asignadas;
- la ausencia de intereses divergentes u otros factores que impidan que las personas participantes en la auditoría puedan ejercer las tareas asignadas de forma competente y objetiva;
- la ausencia de intereses divergentes esté documentada;
- los auditores que participan en la auditoría puedan expresar, antes de la aprobación del programa de auditoría, su opinión acerca de las tareas que les han sido asignadas y participar en la elaboración del programa?

4.3.2 Documentación y procedimientos

- ¿Se documenta de manera adecuada y transparente el procedimiento fiscalizador?
- ¿Se registran de forma adecuada los documentos relativos a la auditoría para poder localizarlos más fácilmente?
- ¿Son adecuadamente conservados los documentos en papel o electrónicos, es decir las condiciones físicas son apropiadas?
- ¿Se han tomado las medidas apropiadas en los siguientes ámbitos?
    - Se conservan apropiadamente los documentos relativos a la auditoría y se describen de forma adecuada las comprobaciones efectuadas y los resultados obtenidos; los documentos son registrados y contienen las referencias necesarias a los elementos relevantes del programa de trabajo y a las misiones realizadas;
    - el programa de auditoría contiene enlaces que permiten encontrar, sin demora, los papeles de trabajo pertinentes;

- las pruebas de fiscalización se ponen a disposición en papel cuando se trata de una auditoría asistida por ordenador;
- los documentos justificativos son suficientes y apropiados;
- se cumplen los procedimientos establecidos para la obtención de pruebas;
- existen niveles de seguridad para limitar el acceso a documentos que forman parte de las pruebas de fiscalización;
- si el enfoque de auditoría previsto resulta inadecuado en vista de las informaciones obtenidas a lo largo de la auditoría, se realizan las modificaciones necesarias;
- los sistemas de control interno de la entidad auditada son documentados, evaluados y comprobados de forma precisa;
- se tienen debidamente en cuenta los sistemas informáticos de control;
- cuando resulten necesarias, las actividades desarrolladas para tomar muestreos, realizar procedimientos analíticos, obtener pruebas y analizar la información generada son apropiadas;
- los documentos de trabajo contienen pruebas relevantes, fiables y suficientes para apoyar todos los resultados, las opiniones, las conclusiones y las recomendaciones;
- los auditores han documentado la labor realizada de tal manera que una tercera persona pudiera ser capaz de volver a realizar la misma tarea y de comprender la naturaleza, el calendario y el alcance de las actividades efectuadas; y
- se ha elaborado una lista de verificación para asegurar que la labor realizada sea apropiadamente documentada.

4.3.3 Estudio previo a las actividades *in situ*

- Antes de emprender las labores *in situ*, ¿los auditores competentes estudian el programa con el fin de asegurar que pueda ser llevado a cabo apropiadamente?
- ¿Este estudio es realizado conjuntamente por todos los auditores del equipo para que cada integrante esté informado sobre el conjunto del programa y las funciones a desempeñar durante la auditoría, y para conceder a todos la posibilidad de aportar sus propias consideraciones?
- ¿Los auditores están invitados a señalar posibles deficiencias en el programa de auditoría y en el sistema de control de calidad?
- Si surgen dificultades importantes e imprevistas, ¿el enfoque y/o el programa de la auditoría son debidamente modificados para tener en cuenta el problema?
- ¿Estas modificaciones son sometidas al cargo directivo competente para su aprobación?
- ¿La EFS adopta e implanta normas profesionales, optimiza los métodos y las técnicas aplicadas para prevenir y detectar casos de fraude y corrupción, refuerza la comunicación e información, y apoya la publicación y aplicación de lineamientos y manuales de procedimiento?

4.3.4 Documentación continua

- La realización de las tareas individuales, que figuran en el programa de auditoría, ¿es documentada y estudiada, va acompañada de las pruebas pertinentes y es aprobada por el superior inmediato del auditor responsable?
- ¿Son sistemáticamente recogidos, analizados y archivados los papeles de trabajo?
- Las modificaciones del programa de auditoría aprobado, ¿son debidamente documentadas y justificadas, particularmente si se trata de modificaciones significativas de la metodología fiscalizadora, del calendario o de los demás recursos necesarios para la realización de la auditoría?
- ¿Estas modificaciones son estudiadas y, dado el caso, sometidas a la aprobación del auditor responsable que aprobó el programa inicial?

4.3.5 Supervisión durante la auditoría

- ¿La tarea de la supervisión es confiada a una unidad determinada en el seno de la EFS o se trata de un integrante de los equipos de auditoría que se encarga de ella?
- ¿Quién más se encarga de la supervisión?
- ¿El jefe de equipo de auditoría supervisa de manera adecuada al personal participante en la auditoría para garantizar el buen desarrollo de las tareas fiscalizadoras?

4.3.6 Evaluación al final de la auditoría

- El jefe de equipo de auditoría y, dado el caso, sus superiores, ¿evalúan todos los aspectos relacionados con las tareas realizadas a lo largo de la auditoría, incluidas las comprobaciones, los resultados y los papeles de trabajo con el fin de identificar los cambios y las mejoras necesarias para futuras auditorías? ¿Estas evaluaciones son documentadas?
- ¿El auditor/el equipo de auditoría competente analiza las razones y las consecuencias de los defectos detectados a lo largo del procedimiento fiscalizador?

4.3.7 Recurso a expertos a corto plazo

- ¿La EFS intenta conseguir la asistencia de expertos externos cuando, durante la auditoría, surjan problemas inesperados o cuestiones técnicas que requieren aptitudes que el equipo no posee?
- ¿La EFS asegura que la labor realizada por el experto se ha adecuadamente documentado y evaluado?
- ¿Se ha elaborado un glosario con los términos técnicos utilizados por los expertos externos con el fin de garantizar la buena comprensión?

4.4 Informes de auditoría

4.4.1 Metodología

- ¿Se analizan adecuadamente los asuntos que forman parte de los informes de auditoría, y se sacan las conclusiones apropiadas?
- ¿Se han evaluado la importancia relativa, la legalidad y exactitud de todos los resultados, teniendo en cuenta todas las observaciones sustanciales?
- ¿Los hechos presentados ofrecen una imagen fiel?
- ¿Se mencionan las fuentes de los hechos, de las cifras indicadas y de las citas?
- ¿Se tienen en cuenta los acontecimientos relevantes y significativos ocurridos después de la auditoría en la medida en la que el auditor toma nota de ellos y los incluye en la documentación?
- ¿Existen pruebas documentadas que apoyan todas las conclusiones y opiniones?
- ¿El jefe de equipo de auditoría y sus asistentes han elaborado una pista clara de auditoría que indica los trámites, los resultados, así como las conclusiones y recomendaciones?
- ¿Existe un sistema de referencias cruzadas entre los documentos inspeccionados y los papeles de trabajo?
- ¿Los informes son concisos, claros, emitidos en tiempo real, precisos, simples, objetivos, equilibrados y constructivos?
- ¿La entidad auditada y las diferentes partes interesadas conocen los informes y se han familiarizado con los contenidos?
- Todos los resultados y las conclusiones, ¿se apoyan en pruebas fiscalizadoras adecuadas y fiables que figuran en los documentos de trabajo pertinentes?
- ¿La EFS ha elaborado sus recomendaciones de acuerdo con las normas de la buena práctica profesional?
- Dado el caso, ¿señalan los informes expresamente las conclusiones positivas o las medidas correctivas a tomar y las sanciones a imponer por la EFS?
- En caso afirmativo, ¿asegura el auditor que estas conclusiones positivas estén apoyadas por las pruebas recogidas?
- ¿Se cumplen los plazos fijados?
- Cuando, a través de la auditoría, se detecten graves irregularidades y casos de fraude, ¿se aplican los procedimientos pertinentes?
- En los informes, ¿se describe adecuadamente la metodología de las auditorías de gestión, para aumentar así la transparencia y la credibilidad de las conclusiones?

4.4.2 Procedimiento interno

- ¿Quién se encarga de redactar el informe?
- ¿Está asegurado que el informe corresponde con los resultados de auditoría?
- Un auditor con la experiencia necesaria, el órgano colegiado competente y/o el fiscal de la

EFS, todos cumpliendo sus funciones independientemente del equipo de auditoría, ¿revisan si el informe es adecuado, concluyente, pertinente y comprensible?

- Dado el caso, ¿va relacionada esta revisión con otras revisiones simultáneas o posteriores realizadas por altos cargos o por otras unidades de la entidad, particularmente si el objeto del informe es delicado o los documentos son extraordinariamente complejos o técnicos? Esta revisión, realizada por una unidad con competencias multisectoriales, se recomienda para evitar que distintas unidades de la EFS emitan opiniones inconsistentes, particularmente cuando se trata de cuestiones legales.
- ¿Existen disposiciones legales bien claras y lineamientos internos que regulan quién está facultado para aprobar y emitir el informe de auditoría (el auditor competente, un órgano colegiado, etc.)?

4.4.3 Opiniones divergentes y pruebas sometidas al procedimiento contradictorio

- Tras una revisión interna, ¿se remite el borrador de informe a la entidad auditada para que tome nota y presente sus alegaciones dentro de un plazo determinado?
- ¿Hasta qué punto se toman en consideración las alegaciones presentadas por la entidad auditada?
- ¿Son publicadas las alegaciones en el informe?
- ¿Cómo se resuelven los desacuerdos sobre hechos comprobados?
- Todas las pruebas significativas que son objeto de opiniones divergentes, ¿son recogidas en el informe, y se indican las razones pertinentes por las que las alegaciones de la entidad auditada al respecto han sido rechazadas o no han sido incluidas en el informe?

4.4.4 Información sobre infracciones detectadas

- ¿La información sobre infracciones detectadas se remite, de acuerdo con el mandato de la EFS y la normativa legal relevante, a las autoridades de persecución penal?
- ¿El procedimiento fiscalizador asegura que en caso de delito, como por ejemplo fraude, violación de contratos u otras infracciones, sean informadas sin demora las autoridades de persecución penal?

4.5 Seguimiento y tratamiento ulterior de los resultados de la EFS

4.5.1 Seguimiento

- ¿Se realizan auditorías de seguimiento?
- ¿Las actividades de supervisión son adecuadas y suficientes para garantizar que las recomendaciones fiscalizadoras sean debidamente implantadas?
- ¿Está previsto un plazo fijo, contando desde la conclusión de la auditoría, para la apertura de una auditoría de seguimiento con el fin de comprobar la implantación de las

recomendaciones?

- ¿Existen métodos que rigen la realización de las auditorías de seguimiento, así como criterios bien claros que especifican cuándo conviene realizar dichos seguimientos?
- ¿Cumple la EFS con la metodología prescrita y los plazos previstos?
- Si las recomendaciones no son implantadas o no lo son en los plazos previstos, ¿la EFS asegura que este hecho sea debidamente documentado y que los organismos sometidos al control presenten los justificantes pertinentes?

4.5.2 Impactos generados por las auditorías de gestión realizadas por las EFS

- ¿La EFS evalúa el impacto producido por sus auditorías en la gestión de las entidades auditadas?
- A la hora de realizar la evaluación, ¿se tienen en cuenta las observaciones de las diferentes partes interesadas?
- ¿Existen indicadores para evaluar el impacto de la auditoría?
- ¿Las recomendaciones implantadas contribuyeron a mejorar la gestión?

4.5.3 ¿Cómo se percibe a la EFS?

- ¿Existen indicadores que permiten identificar la percepción de las tareas realizadas por la EFS, el cumplimiento de su labor y su competencia profesional?
- ¿La EFS goza de gran reputación por las actividades que efectúa?
- ¿Es considerada la EFS una entidad independiente y profesional, respectada por la sociedad civil en general, y por las partes interesadas en particular, gracias a su influencia positiva en el buen desarrollo de las actividades del Estado?
- ¿Es evaluada la percepción que tiene la sociedad civil sobre la EFS?
- ¿Cómo se utilizan los resultados obtenidos en estas evaluaciones?
- ¿Qué medidas se han considerado para mejorar la percepción que tienen las partes interesadas sobre la EFS?

4.5.4 Publicaciones

- Si, según la normativa legal vigente sobre el control externo, la EFS está facultada para publicar los resultados de su trabajo: ¿Estas publicaciones se elaboran con el fin de que sean comprensibles para los usuarios y la sociedad civil en general?
- ¿De qué forma se transmiten los informes?
- ¿La EFS utiliza también el Internet para sus publicaciones?
- ¿Qué tipo de relación tiene la EFS con los medios de comunicación?

4.5.5 Gestión del riesgo institucional

- ¿Cómo se manejan aquellos casos en los que la EFS no consigue, a través de sus auditorías, los objetivos buscados, por ejemplo cuando se trata de auditorías complejas sobre asuntos que están en el centro de atención de la sociedad civil y/o que son políticamente delicados, y que, por lo tanto, pueden perjudicar su credibilidad?
- ¿Se ha establecido un procedimiento concreto para evaluar y manejar estos riesgos institucionales, teniendo en cuenta los asuntos relacionados con la complejidad de la auditoría, con los costos generados por la auditoría, los desacuerdos sobre los objetos a auditar y el grado de cooperación o resistencia por parte de la entidad auditada?

4.5.6 Gestión de las relaciones externas

¿Dedican tiempo y despliegan esfuerzos los cargos directivos de la EFS para reforzar las relaciones con

- el parlamento y sus comisiones;
- el Ministerio de finanzas, para mejorar la contabilidad pública y los controles internos;
- los ministerios técnicos y las agencias del Estado, para garantizar que los auditores puedan desarrollar sus actividades de forma eficiente y libres de influencias e impedimentos;
- los medios de comunicación, para asegurar que la sociedad civil esté informada sobre los productos importantes de la EFS y sobre las medidas correctivas tomadas (o no tomadas);
- los censores de cuentas del sector privado y con las asociaciones privadas relevantes, para intercambiar experiencias, lo que puede contribuir a optimizar la calidad en ambos sectores;
- con el mundo académico, para facilitar, cuando sea necesario, el acceso a esta fuente de conocimientos especializados y para incorporar licenciados de alto nivel; y
- con la comunidad de las EFS, incluida la cooperación a nivel bilateral y multilateral, para facilitar el *benchmarking*, el intercambio de conocimientos, experiencias, técnicas y buenas prácticas?

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite *www.issai.org*

I N T O S A I

Prólogo

INTOSAI GOV

9140 y 9150

INTOSAI GOV 9150

Prólogo

Dentro del marco de trabajo del plan estratégico INTOSAI 2005-2010 y enfoque dual del Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI (PSC)[1], la presidencia del PSC y el presidente del Instituto de Auditores Internos (IIA)[2], firmaron un Memorando de Entendimiento (julio de 2007) creando así un proceso de cooperación entre ambas organizaciones. El XIX INCOSAI (México, noviembre de 2009) otorgó al Subcomité de Normas de Control Interno el mandato de desarrollar, más a fondo, las Directrices de la INTOSAI para el Buen Gobierno.

Los miembros del Subcomité presentaron dos temas en particular para su futura elaboración: la relación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y los auditores internos y la independencia de los auditores internos en el sector público. El plan de acción del Subcomité se presentó y se aprobó por el Comité Rector del PSC y el Comité Directivo de la INTOSAI.

Las nuevas directrices de ambos temas son el resultado del esfuerzo conjunto de los miembros del Subcomité y de la cada vez más amplia comunidad INTOSAI. El trabajo fue preparado por un *Task Force* conformado por miembros del Subcomité, con delegados de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Bangladesh, Hungría, Lituania, Países Bajos, Rumania, la Federación de Rusia, Sudáfrica, España, el Sultanato de Omán, Ucrania, el Reino Unido, Estados Unidos de América y Bélgica (presidencia) y del Instituto de Auditores Internos, quienes se reunieron en Bruselas en abril de 2008. Se presentaron versiones preliminares a todos los miembros del Subcomité y a los miembros del Comité Rector del PSC en octubre de 2008, para que se comentaran. El Comité Rector del PSC, aprobó algunas versiones preliminares para exposición de las INTOSAI GOV 9140 y 9150, en su reunión en Brasilia en junio de 2009. Posteriormente, estas versiones preliminares se publicarán para comentarios generales hasta octubre de 2009. El Subcomité discutió la incorporación de los comentarios recibidos, redacción, precisión técnica, discutió consistencia de los proyectos en su reunión plenaria, cuya sede fue la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia en Moscú, en febrero de 2010. El Comité Rector del PSC aprobó las versiones para aprobación de las versiones preliminares, en su reunión en Copenhague de mayo de 2010.

[1] Por sus siglas en inglés: Professional Standards Committee | PSC.
[2] Por sus siglas en inglés: Institute of Internal Auditors | IIA.

Quiero agradecer a todos los miembros del Subcomité y especialmente, a los miembros del *Task Force* y al anfitrión de la reunión plenaria del Subcomité, por su dedicación y cooperación para completar este proyecto.

Versiones para aprobación de las INTOSAI GOV 9140 y 9150, serán presentadas para su aprobación final durante el XX INTOSAI (Johannesburgo, noviembre 2010).

Philippe Roland
Presidente de la Corte de Cuentas de Bélgica
Presidente del Subcomité de Normas de Control Interno del INTOSAI

Ignace Desomer
Vicepresidente de la Corte de Cuentas de Bélgica
Ejecutivo del Subcomité de Normas de Control Interno de la INTOSAI

ARTÍCULO 12. Este Decreto comenzará a regir el 2 de enero de 2013, fecha a partir de la cual queda derogado el Decreto No.247 de 13 de diciembre de 1996, "por la cual se emiten las Normas de Auditoria Gubernamental para la República de Panamá".

Fundamento Legal: Artículos 279 y 280 de la Constitución Política de la República y la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

Dado en la ciudad de Panamá, a los veintinueve (29) días del mes de octubre de dos mil doce (2012).

GIOCONDA TORRES DE BIANCHINI
Contralora General

EDWIN RAÚL HERRERA
Secretario General

CONTRALORÍA GENERAL
DIRECCIÓN SUPERIOR
COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Este documento consta de 3 páginas
27 NOV 2012
SECRETARIO GENERAL

REPÚBLICA DE PANAMÁ
SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES

ACUERDO No.2 -2012
De 28 de noviembre de 2012

"Por medio del cual se modifica el numeral 2 del artículo 4 del Acuerdo No. 3-2008 de 31 de marzo 2008"

LA JUNTA DIRECTIVA,
En uso de sus facultades legales y

CONSIDERANDO:

Que a través de la Ley 67 de 1 de septiembre de 2011, se crea la Superintendencia del Mercado de Valores como organismo autónomo del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, presupuestaria y financiera, con competencia privativa para regular y supervisar a los emisores, sociedades de inversión, intermediarios y demás participantes del mercado de valores en la República de Panamá.

Que en virtud de lo establecido en el artículo 121 de la Ley 67 de 2011, la Asamblea Nacional expidió el Texto Único que comprende el Decreto Ley No. 1 de 1999 y sus leyes reformatorias y el Título II de la Ley 67 de 2011, en adelante Ley del Mercado de Valores, y de conformidad con lo establecido en el artículo 10, numeral 1 de la precitada norma, corresponde a la Superintendencia el adoptar acuerdos que regulen las actividades llevadas a cabo en el Mercado de Valores de la República de Panamá.

Que el artículo 3 de la Ley del Mercado de Valores, establece que la Superintendencia tendrá como objetivo general la regulación, supervisión y fiscalización de las actividades del Mercado de Valores que se desarrollen en la República de Panamá o desde ella, propiciando la seguridad jurídica de todos los participantes del mercado y garantizando la transparencia, con especial protección de los derechos de los inversionistas.

Que por su parte, el artículo 323 de la Ley del Mercado de Valores, dispone que cuando la Superintendencia contemple adoptar, reformar o revocar un acuerdo o recomendar al Ejecutivo la adopción, la reforma o la revocación de un Decreto Ejecutivo deberá considerar lo siguiente para determinar si la acción es necesaria o apropiada: el interés público, la protección de los inversionistas y si la acción promueve la eficiencia, la competencia del mercado y la formación del capital.

Que el Estado de la República de Panamá, a través del Ministerio de la Presidencia contrató un equipo de consultores, con el fin de desarrollar y coordinar con distintas instituciones, una estrategia para mejorar el clima de negocios en Panamá y el nivel de competitividad como nación, buscando un mejor posicionamiento dentro del *Ranking Doing Business* del Banco Mundial.

Que, uno de los indicadores medibles dentro del *Rankig Doing Business,* es el indicador *"Protección al Inversionista"*, y que del análisis realizado por los consultores, se evidencia la necesidad e importancia de hacer reformas en la reglamentación vigente, con el propósito de fortalecer uno de los objetivos principales de la Superintendencia, consagrado en el artículo 3 de la Ley del Mercado de Valores, la protección de los derechos de los inversionistas.

Que la Comisión Nacional de Valores, hoy Superintendencia del Mercado de Valores, emitió el Acuerdo No. 3-2008 de 31 de marzo de 2008, a través del cual se dictan normas de forma, contenido y plazo para la comunicación de hechos de importancia de emisores registrados ante la Superintendencia.

Que en sesiones de trabajo de esta Junta Directiva, se ha puesto de manifiesto la necesidad y conveniencia de proceder con la modificación del porcentaje actual que hace referencia el numeral 2 del artículo 4 del Acuerdo No. 3-2008 de 31 de marzo de 2008, promulgado en Gaceta Oficial No. 26041 de 16 de mayo de 2008, en relación con las transacciones relacionadas con los activos de un emisor.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES

Es fiel copia de su original
Panamá 18 de diciembre de 2012

Secretaria General

18-12-12
Fecha:

Que el presente acuerdo ha sido sometido al procedimiento de Consulta Pública establecido en el Título XIV de la Ley del Mercado de Valores, titulado ***"Procedimiento Administrativo para la Adopción de Acuerdos"***; específicamente los artículos 323, 324 y 325, la Superintendencia del Mercado de Valores publicó el 31 de octubre de 2012, aviso convocando a un proceso de consulta pública.

Que en virtud de lo anteriormente expuesto, la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores, en ejercicio de sus funciones,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el numeral 2 del artículo 4 del Acuerdo No. 3-2008 de 31 de marzo de 2008, el cual quedará de la siguiente forma:

"Artículo 4. Eventos que constituyen hechos de importancia

Se considerarán eventos que constituyen Hechos de Importancia los mencionados en la siguiente lista:

1. .....
2. Venta o adquisición de activos de importancia que representen o excedan el 10% del patrimonio del emisor.
3. ....

....."

ARTÍCULO SEGUNDO (VIGENCIA): El presente Acuerdo entrará a regir a partir de su promulgación en Gaceta Oficial de la República de Panamá.

Dado en la República de Panamá a los (28) días del mes de (noviembre) de 2012.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

EL PRESIDENTE

ANA LUCRECIA TOVAR DE ZARAK

EL SECRETARIO

JOSÉ RAMÓN GARCÍA DE PAREDES.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES

Es fiel copia de su original
Panamá 18 de diciembre de 2012

Secretario General

18-12-12
Fecha:

ACUERDO MUNICIPAL No. 39
(Del 22 de agosto de 2012)

POR EL CUAL EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA MARIA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES QUE LE CONFIERE LA LEY Y:

CONSIDERANDO:

1. Que el Municipio de Santa María, es dueño de las Fincas que constituyen o comprenden el área y ejidos del Distrito de Santa María.

2. Que la Empresa Municipal JUCOMSAMA es propietaria de 15 fincas localizadas en el Distrito de Santa María.

3. *Que se hace necesario reglamentar la venta, adjudicación y arrendamientos* de los lotes o terrenos ubicados dentro de dichas áreas, a ello se procede, y por lo tanto.

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO: Los lotes propiedad del Municipio de Santa María y de la Empresa JUCOMSAMA, sobre los cuales no existe derecho de propiedad anterior que deban ser respetado de acuerdo con el código Fiscal y leyes concernientes sobre tierras podrían ser solicitadas a titulo de plena propiedad por adjudicaciones gratuitas o por la venta a personas naturales o jurídicas siempre y cuando que cumplan las formalidades que se expresen en este acuerdo, con prioridad para los *ciudadanos de Santa María*.

Las personas interesadas en que se le adjudique un lote propiedad del Municipio o de La Empresa Municipal JUCOMSAMA harán su solicitud por si ò por medio de un apoderado al alcalde Municipal o Gerente de la Empresa Municipal JUCOMSAMA.

ARTICULO SEGUNDO: A toda persona que se le adjudique derecho posesorio de (20X20) y no cumpla con el pago, mantenimiento y limpieza perderá el derecho posesorio asignado. El derecho posesorio tendrá un valor de B/.50.00 balboas, este derecho no será negociable, transferible ni prorrogable y tendrá una vigencia de un año, de lo contrario lo pierde y revierte a la Empresa

ARTICULO TERCERO: Los terrenos comprendidos dentro de los ejidos del Municipio de Santa María y de la Empresa Municipal JUCOMSAMA, serán adjudicados en plena propiedad por compras divididos en cuatro categorías; destinados para vivienda, comercio e industrias

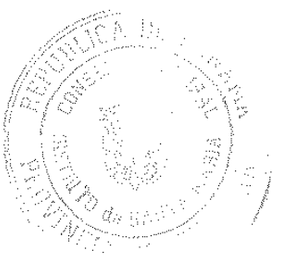
PRIMERA CATEGORIA: un B/. 1.00 balboa el metro cuadrado en las fincas municipales y las Fincas propiedad de la Empresa JUCOMSAMA No. 1265,1266, 1267, 1268, 1269, 1270, 1272, 1273, 1274, 12089, 12087, 13890; en los Corregimientos de Santa María y Los Canelos

SEGUNDA CATEGORIA: En el Corregimiento de Chupampa, El Limón y El Rincón a B/. 0.50 centavos el metro cuadrado en áreas pobladas o céntricas.

TERCERA CATEGORIA: En todos los corregimientos el valor será de B/. 0.25 centavos el metro cuadrado en los Corregimiento de Santa María Y Los Canelos las fincas 1271, 1275,1276 y en los Corregimientos de Chupampa, EL Limón y EL Rincón en áreas no residenciales y fincas.

CUARTA CATEGORIA: Los Terrenos destinados a

- Construcciones Comerciales: el valor será de B/. 2.00 balboas
- Construcciones Industriales: el valor será de B/. 3.00 balboas



ARTICULO CUARTO: La venta de terrenos deberá ser decretada por el Concejo Municipal mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría de los miembros.

ARTICULO QUINTO: Acogida la solicitud, si estuviere conforme a lo dispuesto por este acuerdo, La alcaldía o la Empresa Municipal JUCOMSAMA hará comparecer a los colindantes para que firmen la declaración de colindantes y publicara la solicitud mediante Edictos en diferentes Murales de aviso durante 10 días calendarios, además deberá publicarse edictos una vez en la GACETA OFICIAL y en un periódico de circulación Nacional por tres días consecutivos, reunidos los anteriores requisitos la Alcaldía Municipal o a La Empresa Municipal JUCOMSAMA emita vista administrativa del expediente, se cancelará el valor del terreno en la Tesorería Municipal.

ARTICULO SEXTO: Si uno ò mas colindantes se oponen, el alcalde o La Empresa Municipal JUCOMSAMA en asocio con el concejo Municipal estudiaran el caso, y expuestos todos los elementos que sustentan la oposición emitirán Resolución concediendo la razón a quien la asista a fin de agilizar el tramite correspondiente.

ARTICULO SEPTIMO: Comprobado el pago con el recibo o recibos expedidos por el Tesorero Municipal, el alcalde o La Empresa Municipal JUCOMSAMA dictara Resolución en la que señalara el precio total del terreno solicitado y que el solicitante es legítimamente comprador del terreno, que tiene derecho a que se adjudique mediante el otorgamiento de la Escritura correspondiente de venta del solar adjudicado ante el Notario Público.

ARTICULO OCTAVO: Los documentos requeridos para la confección de la Escritura Publica de Compra - Venta, serán los siguientes:

A). COPIAS AUTENTICADAS DE:

1. LA SOLICITUD Y EL PODER SI LO HUBIESE
2. DEL INFORME DEL AGRIMENSOR
3. DE LA RESOLUCION DE LA ADJUDICACION, CON SUS NOTIFICACIONES.

B). TRES (3) EJEMPLARES DEL PLANO DEL TERRENO, UNO SE QUEDARA EN LA ALCALDIA O EN LA EMPRESA MUNICIPAL JUCOMSAMA, OTRO SE LE ENTREGARA AL INTERESADO CON LA ESCRITURA PUBLICA, Y EL OTRO PARA CATASTRO.

C). CERTIFICADO EXPEDIDO POR EL TESORERO MUNICIPAL, EN QUE CERTIFIQUE QUE EL INTERESADO SE ENCUENTRA PAZ Y SALVO CON EL MUNICIPIO.

ARTICULO NOVENO: El alcalde, La Empresa Municipal JUCOMSAMA o agrimensor Municipal, llevara un registro de los lotes segregados. Y será el encargado de la ubicación de dichos lotes.

ARTICULO DECIMO: Una vez que al interesado se le entreguen los documentos de que habla el articulo octavo (8) los llevara al Notario Público para la confección de la Escritura correspondiente y luego al Registro publico para su inscripción.

ARTICULO DECIMO PRIMERO: La venta o arrendamientos de bienes Municipales y de JUCOMSAMA se hará siguiendo el procedimiento indicado en el Régimen Impositivo.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: El interesado que promueva la compra o arrendamiento de un lote Municipal, sufragara de su propio pecunio todos los gastos correspondientes para su debida adjudicación.

ARTICULO DECIMO TERCERO: Todo terreno que tenga Derecho Posesorio o abono a terreno no podrá ser traspasado, ni vendido dicho terreno hasta que no tenga su titulo de propiedad.

ARTICULO DECIMO CUARTO: El reconocimiento y declaratoria de servidumbres establecida dentro del área del Distrito de Santa María, se adjudicara en los Códigos Civiles Fiscales y Administrativos, de acuerdo a lo que establece la Ley.

ARTICULO DECIMO QUINTO: El Municipio se reserva el derecho de explorar los solares a fines adquiridos por los particulares a uso de utilidad pública, servidumbres tales como ensanche de calles, plazas, avenidas o construcción de Obras Municipales, previo al correspondiente juicio ante el tribunal competente y su respectiva indemnización.

ARTICULO DECIMO SEXTO: Las tierras Municipales y de JUCOMSAMA usadas para cultivos anuales serán cedidas para tal fin mediante contratos Anuales de arrendamientos, no podrá sembrar árboles frutales ni maderables. Cada año se debe solicitar el terreno, por un costo de:

- Hasta media hectárea B/. 30.00
- De media a una hectárea B/. 75.00
- Cultivos no tradicionales (melón, sandia, cebolla, zapallo, Tomate) B/. 150.00 por hectárea

Solo cultivos anuales. Toda persona podrá solicitar un terreno de siembro mediante nota (cada año), dirigida a la Alcaldía Municipal o la Empresa Municipal JUCOMSAMA y especificando cual es el producto a cultivar.

ARTICULO DEIMO SEPTIMO: En toda adjudicación onerosa o arrendamientos de solares Municipales, el Municipio y la Empresa Municipal JUCOMSAMA se reserva el derecho de ocupar y usar el terreno necesario para las Obras Instalaciones que se hagan por cuenta del mismo Municipio, en la forma establecida en el ART. 144, CODIGO AGRARIO.

ARTICULO DECIMO OCTAVO: En la Alcaldía y en la Empresa Municipal JUCOMSAMA se hará un censo de todos los lotes segregados de las áreas del Distrito de Santa María, con indicación del numero que corresponde a cada solar, según los planos respectivos y medidas de dicho lotes, y en un libro aparte se llevara un registro de las adjudicaciones que se hagan a partir de la vigencia de este acuerdo. Tanto en el censo como en el Registro de que se habla, se indicara el nombre del dueño de cada lote.

ARTÍCULO DECIMO NOVENO: Igualmente se hará un censo de todos los lotes o solares ocupados con ò sin construcción e indicación del ocupante actual, número, ubicación, linderos, y capacidad superficiaria del solar. Y estado económico.

ARTICULO VIGESIMO: Toda persona que se adjudique derecho posesorio para construir viviendas (lote 20x20) o en propósito comercial, debe construir en un período de un (1) año, partiendo de la fecha del derecho posesorio, ya que de no ser así perderá los derechos asignados.

ARTICULO VIGESIMO PRIMERO: Ninguna persona podrá disponer de más de un (1) lote de terreno de vivienda (20X20), ni comercial. Si se comprobara que cuenta con más de un (1) lote de terreno, se le retirará los que estén de más y se adjudicara un solo lote.

ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO: Si los lotes que están de más fueron abonados a compra, pasará el abono al lote asignado.

ARTICULO VIGESIMO TERCERO: Toda persona o institución que tenga un lote donado por el municipio o empresa JUCOMSAMA, o abonado a compra tendrá dos (2) años para pagar su lote a compra. Y la institución que se le dono sino realiza el proyecto para que fue asignado, pasará nuevamente al municipio.

ARTICULO VIGECIMO CUARTO: Este acuerdo deroga cualquier otra reglamentación, respecto a la adjudicación, arrendamiento o traspaso de los lotes Municipales o de la Empresa Municipal JUCOMSAMA y otra disposición Legal que le sea contraria.

ARTICULO VIGECIMO QUINTO: Ester acuerdo empezará a regir a partir de su aprobación y sanción

DADO EN EL SALON DE REUNIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA MARIA A LOS VEINTIDOS (22) DIAS DEL MES DE AGOSTO DEL DOS MIL DOCE (2012).

HC. JOSE F. MORENO
Presidente del Concejo Municipal
Corregimiento de El Rincón

HC. JULIO ULLOA
Vicepresidente del Concejo
Corregimiento de Chupampa

HC. RIGOBERTO GUEVARA
Corregimiento de El Limón

HC. MARCOS RIQUELME
Corregimiento de Los Canelos

HC. ELADIO DE LEON
Corregimiento de Santa María

LICDA. IRSE M. PINZÓN.
Secretaria del Concejo

SANCIONADO EN LA OFICINA DE LA ALCALD IA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA MARIA A LOS 12 DIAS DEL MES DE Septiembre DEL DOS MIL DOCE (2012)

LICDA. DORALIS RODRÍGUEZ U.
Alcaldesa Municipal del Distrito

LICDA. LASTENIA RODRÍGUEZ
Secretaria General

Fijado: 13 de Sept. 2012
Desfijado:

ALCALDIA MUNICIPAL
SANTA MARIA
27 DE noviembre DE 2012
ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
FIRMA:

ACUERDO MUNICIPAL No. 40
(22 de AGOSTO de 2012)

ALCALDIA MUNICIPAL
SANTA MARIA
27 de Noviembre de
ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL
FIRMA

POR EL CUAL EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALE Y,

CONSIDERANDO:

- Que de acuerdo a la ley 106 del 8 de Octubre de 1973, determina que es facultad del Concejo Municipal reglamentar la venta, arrendamiento, la adjudicación de solares o lotes de terreno y demás bienes Municipales que se encuentran dentro del área y ejidos de población, mediante Acuerdo Municipal aprobado por la mayoría de los Honorables Concejales.

- *Que es de interés municipal que los moradores del Distrito de Santa María* tramiten los títulos de propiedad de sus lotes.

ACUERDA:

PRIMERO: Hacer un descuento del 25 % en la cancelación total el precio de los lotes Municipales y de JUCOMSAMA.

SEGUNDO: En el caso de existir abonos en el pago de los terrenos se aplica al saldo que mantenga a la fecha.

TERCERO: *Los moradores deberán realizar todos los trámites correspondientes* para la titulación de sus parcelas, una vez finalizados estos se aplicará el descuento.

CUARTO: Este acuerdo empezará a regir a partir del primero (1) de septiembre 2012 y se extenderá hasta el veintiocho (28) de diciembre del dos mil doce (2012).

DADO EN EL SALON DE REUNIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL A LOS VEINTIDOS DÍAS DEL MES DE AGOSTO DEL DOS MIL DOCE (2012).

6-81-124.
HC. JOSE F. MORENO
Presidente del Concejo Municipal
Corregimiento de El Rincón

HC JULIO ULLOA
Vicepresidente del Concejo
Corregimiento de Chupampa

Rigoberto Guevara
HC. RIGOBERTO GUEVARA
Corregimiento de El Limón

HC. ELADIO DE LEON R
Corregimiento de Santa María

Marcos Riquelme
HC. MARCOS RIQUELME
Corregimiento de Los Canelos

LICDA. IRSE M. PINZÓN.
Secretaria del Concejo

SANCIONADO EN LAS OFICINAS DE LA ALCADIA MUNICIPAL DE SANTA MARÍA A LOS 23 DÍAS DEL MES DE agosto (2012)

Doralis Rodríguez M.
LICDA. DORALIS RODRÍGUEZ U.
Alcaldesa Municipal del Distrito

LICDA. LASTENIA RODRÍGUEZ
Secretaria General.

Fijado: 24 de agosto 2012
Desfijado: 13 de sept. 2012

ACUERDO MUNICIPAL No. 41
(Del 5 de Septiembre de 2012)

POR EL CUAL EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA MARÍA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y:

CONSIDERANDO:

- Que de acuerdo a la ley 106 del 8 de Octubre de 1973, determina que es facultad del Concejo Municipal reglamentar la venta, arrendamiento, la adjudicación de solares o lotes de terreno y demás bienes Municipales que se encuentran dentro del área y ejidos de población, mediante Acuerdo Municipal aprobado por la mayoría de los Honorables Concejales.

- Que el pasado 8 de agosto se presentó ante el Concejo Municipal el Doctor Ramón Cedeño - Director Médico Institucional de CSS Región de Herrera, para solicitar la donación de una hectárea de terreno para la construcción del ULAPS de Santa María.

ACUERDA:

PRIMERO: Donar una hectárea de terreno a la Caja de Seguro Social para uso exclusivo de la construcción del ULAPS de Santa María, ubicado en la Finca 1272, Tomo151, Folio 488. Colindantes: Norte Carretera Nacional, Sur JUCOMSAMA, Este JUCOMSAMA, Oeste Pedro Trejos

SEGUNDO: Dar un plazo de un año a partir de la fecha para que la Caja de Seguro Social construyan las instalaciones del ULAPS de Santa María, sino el globo de terreno revertirá a la Empresa Municipal JUCOMSAMA con todos las mejoras que hayan realizado.

TERCERO: Este Acuerdo empezará a regir a partir de su aprobación y promulgación.

DADO EN EL SALON DE REUNIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA A LOS CINCO (5) DIAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL DOCE (2012).

HC. JOSÉ F. MORENO
Presidente del Concejo Municipal
Corregimiento de El Rincón

HC. JULIO ULLOA
Vicepresidente del Concejo
Corregimiento de Chupampa

HC. RIGOBERTO GUEVARA
Corregimiento de El Limón

HC. MARCOS RIQUELME
Corregimiento de Los Canelos

HC. EUADIO DE LEON R.
Corregimiento de Santa María

LICDA. IRSE PINZON.
Secretaria del Concejo

SANCIONADO EN LA OFICINA DE LA ALCALDIA DEL DISTRITO DE SANTA MARÍA A LOS 12 DIAS DEL MES DE Septiembre DEL DOS MIL DOCE (2012).

LICDA DORALIS RODRIGUEZ
Alcalde Municipal Suplente del Distrito

LICDA. LASTENIA RODRÍGUEZ
Secretaria General

Fijado: 13 sept. 2012
Desfijado

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
27 DE Noviembre DE 2012
ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
FIRMA:

ACUERDO MUNICIPAL No. 42
(Del 5 de Septiembre de 2012)

POR EL CUAL EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA MARÍA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y:

CONSIDERANDO:

- Que de acuerdo a la ley 106 del 8 de Octubre de 1973, determina que es facultad del Concejo Municipal reglamentar la venta, arrendamiento, la adjudicación de solares o lotes de terreno y demás bienes Municipales que se encuentran dentro del área y ejidos de población, mediante Acuerdo Municipal aprobado por la mayoría de los Honorables Concejales.

- Que ha solicitud de parte interesada en comprar terrenos Municipal, se requiere dar trámite a dicha solicitud.

ACUERDA:

PRIMERO: Por la cual se decreta la siguiente venta de terreno propiedad del Municipio de Santa María

Un Globo de terreno segregado de la Finca: 2142, Tomo: 373, Folio 376, propiedad del Municipio de Santa María, con una Superficie de 0 Has + 0720.30 M2., ubicado en el Corregimiento de Santa María, Distrito de Santa María, Provincia de Herrera, a favor de **FRANSISCO CHAVARRIA RUJANO,** con cédula de identidad personal No. 9-124-1604

SEGUNDO: Facultar a Doralis Rodríguez U. Alcalde Municipal, para que realice lo conducente a fin de dar cumplimiento a este acuerdo.

TERCERO: Este Acuerdo empezará a regir a partir de su aprobación y promulgación.

DADO EN EL SALON DE REUNIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA AL CINCO (5) DIA DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL DOCE (2012).

HC. JOSÉ F. MORENO
Presidente del Concejo
Corregimiento de El Rincón

HC. JULIO ULLOA
Vicepresidente del Concejo
Corregimiento de Chupampa

HC. RIGOBERTO GUEVARA
Corregimiento de El Limón

HC. MARCOS RIQUELME
Corregimiento de Los Canelos

HC. ELADIO DE LEON R.
Corregimiento de Santa María

LICDA. IRSÉ PINZON.
Secretaria del Concejo Municipal.

SANCIONADO EN LA OFICINA DE LA ALCALDIA DEL DISTRITO DE SANTA MARÍA A LOS 12 DIAS DEL MES DE Septiembre DEL DOS MIL DOCE (2012).

LICDA DORALIS RODRIGUEZ U.
Alcalde Municipal del Distrito

LICDA. LASTENIA RODRÍGUEZ
Secretaria General

Fijado: 13 sept. 2012

ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
27 DE Noviembre DE 2012
ESTE DOCUMENTO ES FIEL DE SU ORIGINAL
FIRMA

ACUERDO MUNICIPAL No. 43
(Del 5 de Septiembre de 2012)

POR EL CUAL EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA MARÍA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y:

CONSIDERANDO:

- Que de acuerdo a la ley 106 del 8 de Octubre de 1973, determina que es facultad del Concejo Municipal reglamentar la venta, arrendamiento, la adjudicación de solares o lotes de terreno y demás bienes Municipales que se encuentran dentro del área y ejidos de población, mediante Acuerdo Municipal aprobado por la mayoría de los Honorables Concejales.

- Que ha solicitud de parte interesada en comprar terrenos Municipal, se requiere dar trámite a dicha solicitud.

ACUERDA:

PRIMERO: Por la cual se decreta la siguiente venta de terreno propiedad del Municipio de Santa María

Un Globo de terreno segregado de la Finca: 2142, Tomo: 373, Folio 376, propiedad del Municipio de Santa María, con una Superficie de 0 Has + 2914.70 M2., ubicado en el Corregimiento de Santa María, Distrito de Santa María, Provincia de Herrera, a favor de **CUPERTINO ABDIEL ARENAS BATISTA,** con cédula de identidad personal No. 6-58-1424

SEGUNDO: Facultar a Doralis Rodríguez U. Alcalde Municipal, para que realice lo conducente a fin de dar cumplimiento a este acuerdo.

TERCERO: Este Acuerdo empezará a regir a partir de su aprobación y promulgación.

DADO EN EL SALON DE REUNIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA AL CINCO (5) DIA DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL DOCE (2012).

HC. JOSÉ F. MORENO
Presidente del Concejo
Corregimiento de El Rincón

HC. JULIO ULLOA
Vicepresidente del Concejo
Corregimiento de Chupampa

HC. RIGOBERTO GUEVARA
Corregimiento de El Limón

HC. MARCOS RIQUELME
Corregimiento de Los Canelos

HC. ELADIO DE LEON R.
Corregimiento de Santa María

LICDA. IRSE PINZON.
Secretaria del Concejo Municipal.

SANCIONADO EN LA OFICINA DE LA ALCALDIA DEL DISTRITO DE SANTA MARÍA A LOS 12 DIAS DEL MES DE Septiembre DEL DOS MIL DOCE (2012).

LICDA DORALIS RODRIGUEZ U.
Alcalde Municipal del Distrito

LICDA. LASTENIA RODRÍGUEZ
Secretaria General

Fijado: 13 de sept. 2012
Desfijado:

27 de Noviembre de 2012

ACUERDO MUNICIPAL No. 44
(Del 5 de Septiembre de 2012)

POR EL CUAL EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA MARÍA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y:

CONSIDERANDO:

- Que de acuerdo a la ley 106 del 8 de Octubre de 1973, determina que es facultad del Concejo Municipal reglamentar la venta, arrendamiento, la adjudicación de solares o lotes de terreno y demás bienes Municipales que se encuentran dentro delárea y ejidos de población, mediante Acuerdo Municipal aprobado por la mayoría de los Honorables Concejales.

- Que ha solicitud de parte interesada en comprar terrenos Municipal, se requiere dar trámite a dicha solicitud.

ACUERDA:

PRIMERO: Por la cual se decreta la siguiente venta de terreno propiedad del Municipio de Santa María

Un Globo de terreno segregado de la Finca: 2142, Tomo: 373, Folio 376, propiedad del Municipio de Santa María, con una Superficie de 0 Has + 0229.32 M2., ubicado en el Corregimiento de Santa María, Distrito de Santa María, Provincia de Herrera, a favor de **BONIFACIA MARIA ARENAS BATISTA,** con cédula de identidad personal No. 6-41-1262

SEGUNDO: Facultar a Doralis Rodríguez U. Alcalde Municipal, para que realice lo conducente a fin de dar cumplimiento a este acuerdo.

TERCERO: Este Acuerdo empezará a regir a partir de su aprobación y promulgación.

DADO EN EL SALON DE REUNIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA AL CINCO (5) DIA DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL DOCE (2012).

HC. JOSÉF. MORENO
Presidente del Concejo
Corregimiento de El Rincón

HC. JULIO ULLOA
Vicepresidente del Concejo
Corregimiento de Chupampa

HC. RIGOBERTO GUEVARA
Corregimiento de El Limón

HC. MARCOS RIQUELME
Corregimiento de Los Canelos

HC. ELADIO DE LEON R.
Corregimiento de Santa María

LICDA. IRSE PINZON.
Secretaria del Concejo Municipal.

SANCIONADO EN LA OFICINA DE LA ALCALDIA DEL DISTRITO DE SANTA MARÍA A LOS 12 DIAS DEL MES DE Septiembre DEL DOS MIL DOCE (2012).

LICDA DORALIS RODRIGUEZ
Alcalde Municipal del Distrito

LICDA. LASTENIA RODRIGUEZ
Secretaria General

Fijado: 13 sept. 2012
Desfijado

ALCALDIA MUNICIPAL
SANTA MARIA
27 DE Noviembre DE 2012
ESTE DOCUMENTO ES COPIA
FIRMA