

**NORMAS APLICABLES A LA REALIZACIÓN
DE AUDITORÍAS ESPECIALIZADAS**

AUDITORÍAS DE DEUDA PÚBLICA

Auditoría General de la Nación



ÍNDICE

I. PARTE GENERAL ...4	
I. INTRODUCCIÓN ...4	
II. DEFINICIONES ...5	
III. MARCO DE BUENAS PRÁCTICAS APLICABLES A AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA ...6	
II. PARTE ESPECÍFICA ...19	
I. SELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE TEMAS DE AUDITORÍA ...19	
II. PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA ...21	
II.1 DEFINIR LOS OBJETIVOS DE AUDITORÍA ...25	
II.2 DESARROLLAR LOS CRITERIOS DE AUDITORÍA ...27	
III AUDITORÍA DE TEMAS DE DEUDA PÚBLICA ...29	
III.1 AUDITORÍA DEL MARCO LEGAL ...29	
HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:	
LISTADO DE PREGUNTAS POSIBLES SOBRE EL MARCO LEGAL DE LA DEUDA PÚBLICA ...30	
III.2 AUDITORÍA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN DE DEUDA PÚBLICA ...31	
HERAMIENTA DE AUDITORÍA:	
PREGUNTAS SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA ...32	
III.3 AUDITAR LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO ...33	
HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:	
PREGUNTAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO ...34	
III.4. AUDITORÍA DE LA ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN DE DEUDA PÚBLICA ...35	
HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:	
PREGUNTAS SOBRE LA ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN DE DEUDA PÚBLICA ...37	
III.5. AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES DE ENDEUDAMIENTO ...38	
HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:	
PREGUNTAS SOBRE LA GESTION DE L ENDEUDAMIENTO ...40	
III.6. AUDITORÍA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ...43	
HERRAMIENTA DE AUDITORÍA ...46	
III.7. AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA ...48	
HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:	
PREGUNTAS SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA ...49	
III.8. AUDITORÍA DEL INFORME DE LA DEUDA ...51	

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:

PREGUNTAS PARA LA REALIZACIÓN DE INFORMACION DE LA DEUDA PÚBLICA ...53

III.9. AUDITORÍA DE RIESGOS FISCALES ...54

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA I:

PREGUNTAS SOBRE LAS GARANTÍAS O DE LOS PRÉSTAMOS ...56

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA II:

PREGUNTAS SOBRE AVALES ...57

IV. EJECUCION DE LA AUDITORIA Y CONFECCION DE LA MATRIZ DE HALLAZGOS ...59

V. REALIZACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA SOBRE DEUDA PÚBLICA ...61

REDACCIÓN DE INFORMES DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO SOBRE DEUDA PÚBLICA ...61

I. PARTE GENERAL

I. INTRODUCCIÓN

Se define a la administración de la deuda pública como “el proceso de establecer y ejecutar una estrategia para administrar la deuda del gobierno a fin de recaudar los fondos requeridos, cumplir con los objetivos de riesgos y costos, y alcanzar cualquier meta de deuda pública que el gobierno puede haber fijado”.

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 considerando un nivel de riesgo adecuado. 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. (ISSAI 5422 pto 4.- “Términos de referencia para la gestión de la deuda”, página 17)

En materia de gestión de las finanzas públicas, la deuda pública ocupa un lugar de importancia. Una buena gestión de la deuda pública constituye una herramienta eficaz para lograr el crecimiento económico.

La deuda pública es una obligación de carácter intergeneracional; por ello, es esencial disponer de un sistema de gestión eficaz para garantizar que la deuda pública sea sostenible a lo largo del tiempo, y que ésta constituya un factor positivo para el país. Un control eficaz y oportuno del endeudamiento público constituye una herramienta fundamental para el logro de una sana administración de acuerdo a mejores prácticas.

De acuerdo a lo establecido por la Resolución N° 26/15 AGN, apartado I.E.II, la auditoría de la Deuda Pública constituye una Auditoría Especializada y como tal, dada su especificidad requiere un abordaje multidisciplinario.

Asimismo, teniendo en cuenta que la Auditoría General de la Nación es miembro activo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), como así también el Plan Estratégico Institucional, esta normas técnicas ha sido desarrollada

en base a la normativa internacional vigente en la materia, ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions- INTOSAI) y las mejores prácticas internacionales.

II. DEFINICIONES

En la República Argentina la facultad de contraer empréstitos corresponde al Congreso de la Nación Argentina y constituye una fuente de recursos del Gobierno Federal (artículos 4 y 75 inciso 4 de la Constitución Nacional). La negociación de las condiciones de las operaciones de crédito público y el establecimiento de las pautas operativas por lo general se delega en el Poder Ejecutivo de la Nación.

El marco normativo básico que rige las operaciones de crédito público se compone de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (Ley 24.156), su decreto reglamentario (1344/07), Ley 11.672 t.o. 2005, Ley 25.917 y demás normas específicas que regulan cada operación.

La Ley 24.156 define el crédito público como “la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos”. La Ley prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

Según la Ley de Administración Financiera la Deuda Pública puede originarse en:

- a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo constitutivos de un empréstito.
- b) La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.
- c) La contratación de préstamos.
- d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de UN (1) ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.
- e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero.
- f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

La ISSAI 5421 “Guía sobre definición y exposición de la Deuda Pública” agrega los siguiente conceptos relativos a la misma:

- Préstamos de Estados Soberanos u Organismos Multilaterales de Crédito (préstamos bilaterales)
- Ingresos provenientes de planes de ahorro (ver esta traducción “procedes of public savings schemes”)
- Emisión de dinero
- Cuentas a pagar por bienes y servicios
- Valor de reembolso (traducción taxation repayable)
- Pasivos originados en pago de pensiones y servicios sanitarios para empleados públicos
- Otros beneficios provistos por el Sector Público, que pueden incluir compromisos sociales relacionados con obligaciones explícitas o implícitas que el gobierno pudiera pagar en el futuro en base a reclamos. Estos pasivos, aunque difíciles de cuantificar son casi siempre significativos y deben ser al menos estimados dentro del cálculo de la deuda del Sector Público.
- Indemnizaciones
- Cartas de respaldo y otras garantías no vinculantes
- Programas de seguros y reaseguros
- Otros compromisos. Obligaciones que pudieran derivar de contratos existentes, acuerdos o disposiciones legislativas que podrían convertirse en pasivos exigibles en caso de producirse ciertas condiciones

III. MARCO DE BUENAS PRÁCTICAS APLICABLES A AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

Dado el estado del arte en buenas prácticas aplicables a auditorías de deuda pública (o deuda soberana) el marco vigente referencia a:

- Estándares internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) de nivel 4 (Directrices) de aplicación específica a las auditorías especializadas de deuda pública
- Guía para auditar la gestión de la deuda pública INTOSAI 2012
- Declaración de los “Principios consolidados sobre la promoción del otorgamiento y la toma responsable de préstamos soberanos” (UNCTAD, 2012)
- Declaración de los “Principios básicos para la reestructuración de Deuda Soberana” (Naciones Unidas)
- Herramientas de Evaluación de Desempeño para Gestión de la Deuda (DeMPA), producido por el Banco Mundial

Cabe tener en cuenta que estos documentos se actualizan permanentemente por lo que se recomienda realizar un seguimiento de mejoras y actualizaciones, así como también incorporar nuevos principios y normas internacionales generalmente aceptados como nuevas mejores prácticas.

Solo a los fines de referencia para el Auditor Gubernamental se ofrece a continuación una reseña de los puntos principales contenidos en los documentos mencionados.

Listado de Directrices (ISSAIs) aplicables a la realización de Auditorías de Deuda Pública

- 5421 Guía sobre Definición y Divulgación de la Deuda Pública
- 5410 Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública
- 5422 Un Ejercicio de Términos de Referencia para realizar una Auditoría de Desempeño a la Deuda Pública
- 5411 Indicadores de Deuda
- 5420 La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS
- 5430 Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las EFS
- 5440 Guía para la Realización de una Auditoría de Deuda Pública – La Utilización de Pruebas Sustantivas en las Auditorías Financieras

Descripción del contenido de cada Directriz

ISSAI 5421 Guía sobre Definición y Divulgación de la Deuda Pública

Objetivo: alentar buenas prácticas para la definición y divulgación de la Deuda

- Rol de las EFS (Auditoria General de la Nación)
 - Auditar la información de deuda disponible
 - Fomentar mejoras en la divulgación
 - Promover la mejor gestión de la deuda y mejorar la comprensión de las implicaciones actuales y futuras de los compromisos públicos.

Requisitos de la definición de deuda

- **Precisión**, para evitar duda o disputa acerca de la inclusión o exclusión de elementos particulares;
- **Claridad**, para hacer reportes de fácil lectura y comprensión del usuario
- **Consistencia** de año a año, con otras estadísticas financieras o registros contables dentro de un país en particular y, cuando sea relevante, entre países;

- **Adecuación**, la cual debe basarse en la relevancia de los objetivos que los informes deben satisfacer;
- **Comprensión**, para asegurar que todos los elementos particulares de la deuda se encuentran dentro del enfoque de adecuada aprobación, planeación, gestión y procedimientos de control.

Los reportes sobre deuda pública variarán en función de los propósitos para los que son preparados (por ejemplo la rendición de cuentas de un ente en particular)

Elementos a considerar: espectro amplio: desde el préstamo directo a varias contingencias y compromisos, registrados o no como pasivos, pero que necesidades futuras de endeudamiento y, por lo tanto demandas futuras de los recursos económicos del país

Pautas generales sobre la divulgación de la deuda

- Rol de las EFS: fomentar el uso de formas, generalmente aceptadas, para poner los “grandes números” de la deuda a disposición de los contribuyentes afectados. Se estimula la utilización de “indicadores simples”

ISSAI 5410 Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública

Objetivo: Planear y ejecutar auditorías de controles internos de deuda pública

- 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;
- Supervisión.

- Cada componente puede considerarse como una puerta que representa un **área potencial** de auditoría.

Componente Ambiente de control

- 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.

Componente Evaluación de riesgos

- 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.

- Riesgos operacionales

- Falta de segregación de las responsabilidades o funciones
- Personal sin suficiente competencia
- Riesgos relacionados con los productos
- Riesgos relacionados con los sistemas y la tecnología
- Riesgos relacionados con los procedimientos
- Riesgos relacionados con la recuperación de desastres
- Riesgos de documentación
- Riesgos de valuación

- Riesgos de fraude

Componente Actividades de Control

- 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.

Garantizar la liquidez de la Tesorería:

- Objetivos

- Mantener un equilibrio entre el costo y la estabilidad de la deuda
- Establecer y mantener un eficaz mercado de capitales interno

- Estrategias

- Relación entre deuda fija y deuda flotante
- Perfil de vencimientos de la deuda à é plazo; é estabilidad; é costo à optar por costo o estabilidad.
- Necesidad de diversificar los instrumentos de la deuda à eficiencia
- Relación entre deuda en moneda nacional y deuda en moneda extranjera

- Relación entre deuda a tasa real y deuda a tasa nominal a la tasa base (tasa real) se le agrega un ajuste por inflación a riesgo lo asume el gobierno (no los acreedores)

Plan Operacional: (acorde Objetivos y Estrategia) 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

Componente Información y Comunicación

- 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

- Sistema de contabilidad gubernamental uniforme (operaciones presupuestales + de tesorería + de deuda pública)
- Base de datos integrada
- Normas de contabilidad (requisitos de los informes: uniformidad = forma + contenido)
- Coordinación de distintas áreas

Componente Supervisión

- 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

ISSAI 5422 Un Ejercicio de Términos de Referencia para realizar una Auditoría de Desempeño a la Deuda Pública

Considera

- Marco Jurídico
- Términos de referencia para la gestión de la deuda
 - Estructura de la deuda
 - Evaluación de riesgos

- Prácticas prudentes de la gestión de la deuda
 - Registro, Control y Seguimiento
-
- Términos de referencia para evaluar la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda (indicadores)
 - Comportamiento de los actores
 - Rendición de Cuentas a los ciudadanos

Marco Jurídico

Es necesario que se determinen y delimiten los siguientes aspectos:

- 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.
- Entidades autorizadas para contratar deuda.
- Establecimiento de la entidad o área facultada para registrar y administrar la deuda pública, 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 si 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**.

Términos de referencia para la gestión de la deuda

- La gestión de la deuda es 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 de la administración de la deuda es obtener **financiamiento estable**, al **más bajo costo posible** para apoyar las actividades gubernamentales.

- 4 conceptos:

- Estructura de la deuda (monedas, tenedores, tasas, plazos, instrumentos y entidades contratantes)
- Evaluación de riesgos
 - Financieros
 - Operativos
- Administración prudente.
- Registro, control y seguimiento

Términos de referencia para evaluar la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

Vulnerabilidad: riesgo de que las condiciones actuales puedan quebrantar el estatus de la deuda. Son indicadores estáticos porque se basan en datos observados o previsibles en fechas fijas.

Sostenibilidad: miden si pueden enfrentar contingencias negativas. Son indicadores dinámicos porque recurren a ejercicios de prospectiva.

- Comportamiento de los actores

- Institución
- Recursos Humanos

- Rendición de Cuentas

- Transparencia
- Participación
- Accesibilidad

Fomentar una administración prudente: ISSAIs 5420 Y 5430

- 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 de las crisis.

- Rol de las EFS: Fomentar prácticas sanas

- Administración de la deuda y el riesgo
- Información

- Comprender el alcance y la naturaleza de las **contingencias fiscales**: no se intenta una definición estricta, sino que se trata de un marco para considerar la **amplia gama de responsabilidades, programas y actividades** emprendidas por los gobiernos nacionales que pudieran disponer de recursos futuros.

- Identificar/Clasificar
- Estimar
- Informar

Riesgo Fiscal: Probabilidad de ocurrencia de un evento que, de suceder, afecte de manera negativa el desempeño fiscal. En este caso se aumentan los pasivos estatales, o sea, la DEUDA PÚBLICA

ISSAI 5420 - La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS

- A través de las auditorías de desempeño de las prácticas de administración de deuda, las Entidades Fiscalizadoras Superiores podrían:

- Desempeñar un papel activo para proteger la situación financiera de los gobiernos ayudando a que se establezcan prácticas de deuda pública sanas.
- Motivar a que los gobiernos se concentren más en supervisar la vulnerabilidad y den mayor prioridad a la administración del riesgo.
- 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.
- Incentivar a los gobiernos para que los reguladores y los supervisores del sector de servicios financieros adopten prácticas que cumplan con las normas internacionales

Riesgos a controlar por las EFS

- **Riesgo de refinanciamiento / reestructuración:** las economías emergentes y en desarrollo tienden a contratar deuda a corto plazo mediante grandes emisiones à reducir costos de financiamiento + obtener beneficios fiscales inmediatos con tasas de interés más bajas à luego autoridades necesitan recurrir a mercados de capital, a veces en condiciones de mercado desfavorables

- **Riesgo de liquidez:** relacionado con efectivo y reservas adecuadas.

- **Riesgos del mercado** (variaciones de tipos de cambio y tasas de interés)

- Pueden utilizarse técnicas prospectivas:
 - Análisis de escenarios à para estimar la sensibilidad de la posición de riesgo del gobierno a cambios de los factores del mercado
 - Pruebas de presión à para probar movimientos extremos.

- Los gobiernos pueden recurrir a instrumentos financieros derivados a mercados de derivados en moneda nacional o una moneda estrechamente correlacionada con la nacional a swaps de tasas de interés (para manejar la estructura de vencimientos de la deuda)

- **Riesgo crediticio:** asociado al riesgo por el incumplimiento de un emisor o la contraparte de una operación.

- **Riesgo de operación:** las deficiencias en los sistemas empleados podrían conducir a pérdidas financieras imprevistas

ISSAI 5430 Matriz de Riesgos Fiscales

- Herramienta útil para una rápida identificación de las contingencias fiscales de un país

- Proporciona una visión integral

PASIVOS	DIRECTO	CONTINGENTE
EXPLÍCITO Pasivo gubernamental reconocido por LEY o CONTRATO	Utilización futura de recursos exigibles basada en sucesos actuales o continuación de la política actual.	Utilización eventual de recursos públicos por una situación futura
IMPLÍCITO Expectativas derivadas de posibles exigencias “ morales ” o “ sociales ” con base en políticas actuales (y/o las percepciones del público respecto al papel del gobierno)	Erogaciones derivadas de exigencias con efecto directo sobre pasivos presentes o futuros que implican recursos públicos.	Erogaciones por la ocurrencia de un evento que afecte indirectamente a los pasivos futuros que implican el uso de recursos públicos.

ISSAI 5440 Guía para la Realización de una Auditoría de Deuda Pública. La Utilización de Pruebas Sustantivas en las Auditorías Financieras

- Planificación de una auditoría de deuda pública

- Identificar aspectos importantes del ámbito en que opera la entidad
- Conocer los mecanismos de gestión de la deuda pública
- Factores económicos generales
- Conocimiento de las transacciones y procedimientos
- Definir los objetivos y comprobaciones de auditoría
- Identificar los principales sistemas y controles de gestión
- Determinar la importancia relativa de las materias a estudiar
- Examinar y evaluar el grado de confiabilidad de la auditoría interna

- Determinar los métodos de auditoría más eficientes y eficaces
- Revisar las conclusiones y recomendaciones de auditorías anteriores
- Prever la documentación adecuada

- Evaluación del control interno en la gestión de la deuda pública

- Evaluación del entorno de riesgo
- Sistemas de información
- Separación de responsabilidades

- Conformidad con la legislación y la reglamentación

- Examinar la conformidad con las leyes y reglamentos
- Conocimiento de las disposiciones y requisitos a cumplir
- Situaciones y transacciones ilícitas

- Obtención de pruebas

- Los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría
- Métodos y procedimientos
- La calidad de las pruebas

- Examen de las cuentas

- Normas de contabilidad
- La entidad fiscalizada
- Informaciones suficientes

- Elaboración de informes sobre los resultados de auditoría

- El informe del auditor
- Otras comunicaciones

Nuevas perspectivas: Principios de UNCTAD sobre Endeudamiento Responsable

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) promueve el desarrollo de **prácticas responsables** y **principios comunes**, que se exponen de forma conjunta en el documento titulado “Principios consolidados sobre la promoción del otorgamiento y la toma responsable de préstamos soberanos” (UNCTAD, 2012), en el que se expresa la importancia de que **tanto los prestatarios como los prestamistas compartan la responsabilidad** de evitar la gestación de una deuda insostenible o el financiamiento soberano irresponsable.

Otro documento fundamental a tener en cuenta es la Resolución sobre principios básicos para la

Principios UNCTAD	
Responsabilidades de los Prestamistas	
1. Representación	Los prestamistas deberían reconocer que los oficiales gubernamentales que participan en las transacciones de otorgamiento y toma de préstamos soberanos son responsables por proteger el interés público (frente al Estado y sus ciudadanos por los cuales están actuando como agentes)
2. Decisiones Informadas	Los prestamistas tienen la responsabilidad de proveer información a sus clientes soberanos para asistirlos a realizar decisiones crediticias informadas.
3. Debida autorización	Los prestamistas tienen la responsabilidad de determinar, de acuerdo a sus capacidades, si el financiamiento ha sido debidamente autorizado y si los consiguientes contratos crediticios son válidos y ejecutables bajo la/s jurisdicción/es relevante/s.
4. Decisiones responsables en materia de créditos	El prestamista tiene la responsabilidad de realizar una evaluación de realizar realista de la capacidad del prestatario soberano de reembolsar el préstamo basándose en la mejor información disponible y siguiendo reglas técnicas objetivas y acordadas en materia de diligencia debida y cuentas nacionales.
5 . Financiamiento de proyectos	Los prestamistas que financian un proyecto en el país deudor tienen la responsabilidad de llevar a cabo sus propias investigaciones ex ante y, cuando ello corresponda, la supervisión posterior al desembolso, respecto de los probables efectos del proyecto incluyendo sus implicaciones financieras, operativas, civiles, sociales, culturales y ambientales. Esta responsabilidad debería ser proporcional a la pericia técnica del prestamista y el monto de los fondos a ser prestados.
6. Cooperación Internacional	Todos los prestamistas tienen el deber de cumplir con las sanciones de Naciones Unidas impuestas contra un régimen de gobierno.
7. Reestructuraciones de deuda	En circunstancias en las que el soberano es manifiestamente incapaz de pagar sus deudas, todos los prestamistas tienen la responsabilidad de actuar de buena fe y con espíritu de cooperación para alcanzar una recomposición consensual de dichas obligaciones. Los acreedores deberían procurar una resolución pronta y ordenada al problema.

Principios UNCTAD	
Responsabilidades de los Prestatarios Soberanos	
8. Representación	Los gobiernos son agentes del Estado y, como tales, cuando contraen obligaciones por deudas, tienen la responsabilidad de proteger el interés de sus ciudadanos. Cuando corresponda. Los prestatarios también deberían considerar la responsabilidad de los agentes de los prestamistas hacia sus organizaciones.
9. Acuerdos vinculantes	Un contrato de deuda soberana es una obligación vinculante y debería ser honrada. No obstante, pueden surgir casos excepcionales. El estado de necesidad financiera puede impedir al prestatario el pago total y/u oportuno. También, una autoridad judicial competente podría establecer que se han dado las circunstancias que dan lugar a una defensa legal. Cuando cambios a las condiciones contractuales originales sean inevitables debido al estado de necesidad financiera del prestatario deberían seguirse los Principios 7 y 15.
10. Transparencia	El proceso para obtener financiamiento y asumir obligaciones de deudas soberanas y pasivos debería ser transparente. Los gobiernos tienen la responsabilidad de establecer e implementar marcos legales comprensivos que claramente definan autoridades, procedimientos, responsabilidad y obligaciones de rendición de cuentas. Particularmente deberían establecer medidas para asegurar la aprobación y supervisión adecuadas de la toma de créditos oficiales y otras formas de financiamiento, incluyendo las garantías otorgadas por entidades relacionadas con el Estado.
11. Divulgación de información y publicación	Los términos y condiciones relevantes de un acuerdo de financiamiento deberían ser divulgados por el deudor soberano, estar universalmente disponibles, y ser libremente accesibles para todos los interesados, incluidos los ciudadanos, de una manera oportuna a través de medios en línea. Los deudores soberanos tienen la responsabilidad de divulgar información completa y precisa sobre su situación económica y financiera que respete los requerimientos informativos estandarizados y que sea relevante para su situación de deuda. Las restricciones legales para divulgar información deberían estar basadas en un evidente interés público y ser usadas de manera razonable.
12. Financiamiento de proyectos	En el contexto de financiamiento de proyectos, los prestatarios soberanos tienen la responsabilidad de llevar a cabo una investigación ex ante y completa de las implicaciones financieras, operativas, civiles, sociales, culturales y ambientales del proyecto y su financiamiento. Los prestatarios deberían hacer públicos los resultados de los estudios evaluatorios del proyecto.
13. Gestión y supervisión adecuadas	Los deudores deberían diseñar e implementar una estrategia de sustentabilidad y gestión de la deuda y de asegurar que su gestión de deuda sea adecuada. Los países deudores tienen la responsabilidad de establecer sistemas de supervisión efectivos, incluso en el ámbito subnacional, que también capturen los pasivos contingentes. Una institución auditora debería llevar a cabo auditorías independientes, objetivas, profesionales, oportunas y periódicas de sus carteras de deuda a fin de evaluar cuanti y cualitativamente las obligaciones contraídas recientemente. Los resultados de esas auditorías deberían ser publicados para asegurar transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la deuda. Las auditorías también realizarse a nivel subnacional.
14. Evitando incidencias del sobre endeudamiento	Los gobiernos tienen la responsabilidad de sopesar costos y beneficios cuando procuran préstamos soberanos. Deberían procurar un préstamo soberano si permitiera incrementar las inversiones públicas o privadas que conlleven una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés probable
15. Reestructuración	Si una reestructuración de obligaciones por deudas soberanas se torna inevitable, debe ser abordada de manera pronta, eficiente y justa.

reestructuración de deuda soberana:

- Un Estado soberano tiene **derecho**, en el ejercicio de su facultad discrecional, a elaborar sus políticas macroeconómicas, incluida la reestructuración de su deuda soberana. Debe ser el último recurso.
- Principio de **buena fe** del deudor soberano y los acreedores. Implica participaciones en negociaciones constructivas. El propósito es restablecer la sostenibilidad y el servicio de la deuda de manera rápida y duradera y obtener el apoyo de una masa crítica de acreedores.
- **Transparencia** compartir oportunamente datos y procesos relacionados con la renegociación de la deuda (+rendición cuentas)
- **Imparcialidad**: todas las instituciones y agentes involucrados en las reestructuraciones sean independientes y se abstengan de ejercer influencia indebida en el proceso y otros interesados o realizar actos que generen conflictos de interés o corrupción o ambos.
- **Trato equitativo**: no discriminar arbitrariamente a los acreedores, salvo que esté justificada de derecho, sea razonable y se corresponda con las características del crédito, garantice la igualdad entre acreedores y sea examinada por todos.
- **Inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución**. Las excepciones deben interpretarse restrictivamente.
- **Legitimidad** validez de los acuerdos hasta la reestructuración
- **Sostenibilidad**. Crear una situación de endeudamiento estable en el Estado deudor, preservando los derechos de los acreedores y promoviendo el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos. Reestructuración por mayoría. Alentar a los Estados que incluyan cláusulas de acción colectiva.

II. PARTE ESPECÍFICA

I. SELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE TEMAS DE AUDITORÍA

Conforme al marco normativo y las prácticas los temas que puede abarcar una auditoría de la deuda pública son amplios y variados. Una evaluación de las prioridades de auditoría resultará útil para cumplir de manera efectiva los objetivos de la Institución y concretar los objetivos estratégicos de la Gerencia de Deuda Pública y el Departamento correspondiente.

La selección de temas a auditar será tomada de los tópicos señalados como prioritarios para la Institución, plasmados en el Plan Operativo Anual y aquellos que puedan agregarse conforme pedidos especiales efectuados por el Congreso de la Nación o el Colegio de Auditores Generales. Dado que los recursos son limitados, es necesario dar prioridad a los temas de auditoría y establecer secuencias que resulten útiles al cumplimiento de los objetivos planteados y realizables en términos de tiempo y recursos. La priorización de los temas debe realizarse con la participación de la Jefatura del Departamento que corresponda y los Equipos de Trabajo que llevarán adelante las tareas de cada auditoría.

Las principales variables a tener en cuenta serán:

Tiempo: se contempla el tiempo necesario estimado para desarrollar la tarea completa como así también plazos predeterminados, que pueden estar dados por requerimientos externos (cumplimiento de planes internacionales o pedidos especiales)

Recursos: aquí entra también a consideración la necesidad de contar con recursos que posean un expertise específico de acuerdo a la tarea que se espera desarrollar. Si no se cuenta con este tipo de recurso, debe preverse la posibilidad de contratar un profesional con el perfil requerido.

Objetivos: en función de la estrategia de la Auditoría General de la Nación, la Gerencia de Control de Deuda Pública y el Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad.

Con un claro conocimiento de los límites impuestos por las variables anteriores, se procede a la priorización de los temas preseleccionados en el POA; para esta tarea es útil la utilización de herramientas como por ejemplo la Matriz ATS. La Matriz de Selección de Temas de Auditoría (Matriz ATS, por sus siglas en inglés) es la herramienta de auditoría necesaria para seleccionar y priorizar los temas de auditoría utilizando enfoques cualitativos y cuantitativos.

El auditor gubernamental puede clasificar y priorizar los temas según los siguientes parámetros o factores de selección:

Factores de selección	
Impacto potencial de la auditoría	Valor agregado que se espera obtener con la auditoría. Se identifican y clasifican los impactos potenciales de una auditoría de desempeño con respecto a: economía, eficiencia, efectividad, calidad de servicio, planificación, control y rendición de cuentas. A las áreas con mayor potencial de impacto de auditoría se les da mayor prioridad.
Importancia relativa financiera	La importancia relativa financiera se refiere al presupuesto y al gasto que la entidad o programa auditado le asigna a sus actividades. También se puede realizar un análisis comparativo de los diferentes temas para determinar la importancia relativa de cada uno. Cuanto mayor sea el impacto financiero para el gobierno, más alta será su prioridad para ser seleccionado como tema de auditoría.
Riesgos para una buena gestión	Se refiere a evaluar los riesgos relacionados con las operaciones económicas, eficientes y efectivas de la entidad auditada.
Complejidad	Un programa o actividad que sea más complejo de manejar y opera en un entorno incierto tiene más probabilidad de tener problemas relacionados con el desempeño.
Significatividad	La significatividad de un tema de auditoría debe tomar en consideración la magnitud de su impacto institucional. Esto dependerá de si la actividad es comparativamente menor y si las deficiencias del área correspondiente pueden transferirse a otras actividades dentro de la agencia.
Visibilidad	Se debe analizar la cobertura externa de un tema de auditoría a través de diversos medios, como los medios de comunicación, la legislatura, la sociedad, etc. Esto tiene relación con los aspectos sociales, económicos y ambientales de la actividad y la importancia de sus operaciones para el gobierno y el público. También hay que tener en cuenta el grado de interés de la legislatura y del público en el resultado de la auditoría.
Cobertura	La cobertura se refiere no sólo a las auditorías previas, sino también a otros análisis independientes de la actividad. Tales análisis pueden haber sido realizados mediante una auditoría interna, consultores externos o comisiones de gobierno, o la actividad puede haber sido sometida a una evaluación de programa. El auditor debe examinar la frecuencia de cobertura mediante estos medios para identificar si la auditoría está garantizada.
Intersectorial	Se debe asignar la más alta prioridad a las auditorías que atraviesan varias agencias, que tratan temas relacionados con todo el sector público o que abordan inquietudes nacionales significativas.

Los temas y factores se trabajan dentro de una matriz, como la que se presenta a continuación:

Matriz de Priorización de Temas de Auditoría de Gestión										
Temas	Impacto Potencial	Importancia Relativa	Riesgo para la Buena Gestión	Complejidad	Significatividad	Visibilidad	Cobertura	Intersectorial	Puntaje por Tema	Orden (Puntaje Total)
Pesos Ponderales									0	
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

- Se asigna puntaje, por ejemplo: No aplicable = 0, Bajo = 2, Moderado = 5, Alto = 10
- La suma de los pesos ponderales asignados a los parámetros es 1.
- La asignación de pesos ponderales y parámetros para la selección de temas de auditoría depende de la importancia que cada parámetro revista por ejemplo para la AGN, el Congreso, el gobierno y el público en general.
- El auditor gubernamental debe aplicar su juicio profesional al asignar un puntaje de “no aplicable”, “bajo”, “moderado” o “alto” a cada parámetro para cada tema en particular. El producto de los “pesos ponderales” y “orden” provee los puntajes ponderados. Del total de los puntajes ponderados surge el “Puntaje total de cada tema”.
- El tema que tenga el “Puntaje total” más alto tendrá la mayor prioridad respecto de los recursos de auditoría; posteriormente, se asignarán prioridades a cada tema según sus respectivos puntajes totales. Dependiendo de los recursos de auditoría disponibles, se elegirán la cantidad de temas de auditoría para ser auditados en un período dado de tiempo.

II. PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA

Aunque las auditorías de desempeño, financieras y de cumplimiento tengan distintos objetivos y utilicen distintos criterios, comparten un conjunto de estamentos en la planificación similares para realizar sus auditorías de manera eficiente y efectiva.

La Resolución 26/15 AGN III.A.I.I. determina los pasos básicos que debe contener el proceso de planificación de una auditoría gubernamental a saber:

- 1) Análisis preliminar: relevamiento global de la información relevante. Debe comprender mínimamente:

- Respecto del objeto y su contexto, los objetivos, la estrategia de actuación, las acciones desarrolladas, metas y programas fijados, procesos y recursos empleados y beneficios proporcionados, estructura organizacional, fuentes de financiamiento, ejecución presupuestaria, normas que lo rigen, naturaleza de la actuación de otros órganos o programas gubernamentales que actúan en la misma área y el vínculo con el auditado.

- Respecto del funcionamiento del objeto auditado, mapas de procesos de gestión y administración, bases de datos existentes, restricciones externas, como ser imposiciones legales y limitaciones, por la tecnología, falta de recursos o necesidad de cooperar con otras entidades. Analizar informes anteriores de AGN y SIGEN, auditoría interna del ente y otros informes.

2) Desarrollo del objetivo del control: propósito y alcance, especificando qué se espera obtener como resultado. Razones de su inclusión al Plan Anual.

3) Determinación de los criterios y parámetros: los criterios son los puntos de referencia o estándares de comparación a utilizar para opinar o concluir sobre la/s cuestione/s a evaluar. Pueden tener origen en distintas fuentes, incluyendo entre otros las leyes, reglamentos, regulaciones, estándares profesionales, principios de control interno y mejores prácticas:

4) Evaluación de los riesgos en el Control Externo Gubernamental: riesgo es la probabilidad de obtener conclusiones incorrectas o incompletas, brindando información equivocada. Como consecuencia, no se proporcione la conclusión que merece o bien, no se pueda proveer de recomendaciones útiles que contribuyan a mejorar el desempeño en términos de economía, eficacia y/o eficiencia.

El riesgo comprende:

- **Riesgo inherente:** asociado a la naturaleza del ente auditado u objeto de control. Posibilidad de errores o irregularidades significativas, asumiendo que no existen controles internos asociados que lo minimicen.

- **Riesgo de control:** errores o irregularidades que no puedan ser detectados por los controles existentes, o bien, que no se hubieren previsto o detectado el riesgo, y por lo tanto, no se hubieren corregido oportunamente

- **Riesgo de detección:** derivado de la aplicación de procedimientos de auditoría seleccionados que no lleguen a detectar un error significativo, sea por error o fraude.

5) Relevamiento y evaluación del control interno: el auditor debe estudiar y evaluar las características del sistema de control interno de la entidad, en orden a determinar su capacidad para responder a los riesgos internos y externos existentes. Ello permite determinar el grado de confianza, y establecer la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos a aplicar.

Se debe tener en cuenta por lo menos:

- Relevamiento de actividades formales de control de los sistemas pertinentes y comprobar la aplicación en la práctica
- Identificar los riesgos del ente y evaluar la suficiencia de las respuestas
- Examinar los informes acerca del funcionamiento del control interno
- Evaluar las actividades reales de control de los sistemas
- Evaluar el grado de confiabilidad de la información.
- Identificar acciones u omisiones intencionales de elusión de dichos controles

6) Materialidad: puede ser entendida como la importancia relativa de una materia en cuestión en el contexto en el que se está considerando y debe tener en cuenta la magnitud de sus impactos. Debe ser juzgada como material si conocerla puede influenciar y/o modificar la opinión y/o conclusiones del auditor y decisiones de los destinatarios del informe.

7) Determinación de los procedimientos a aplicar: los auditores puede recurrir al muestreo a un nivel aceptablemente bajo, entendiendo como tal al riesgo de que las conclusiones obtenidas a partir de una muestra sean distintas de las que se obtendrían si se analizara la población entera.

8) Detección de errores, fraudes y lavado de activos: la responsabilidad principal sobre su prevención y detección recaen en la entidad auditada.

- Error: imprecisión no intencional u omisión que afecte la información bajo examen del auditor
- Fraude: acto intencionado realizado por una o más personas del ente auditado, que conlleve la utilización del engaño con el fin de conseguir una ventaja injusta o ilegal

- Lavado de activos: proceso de dar apariencia legítima a operaciones de carácter ilegítimo. Los activos de origen delictivo se integran al sistema económico legal con apariencia de haberse obtenido en forma lícita.
- Operación sospechosa: transacción que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate y de la experiencia e idoneidad del auditor, resulten inusuales, sin justificación económica o jurídica o de complejidad inusitada o injustificada, ya sean realizadas en forma aislada o reiterada. El auditor deberá informar a las autoridades de la AGN, de acuerdo a las normas vigentes y procedimientos específicos.

9) Recursos a comprometer: recursos humanos y materiales, con los principios de economía, eficiencia y eficacia. Relación costo-beneficio.

Elaboración del plan de trabajo: comprende la documentación formal del detalle secuencial y ordenado de, entre otros:

- El equipo que llevará a cabo las tareas con funciones asignadas, el plazo para desarrollar tareas.
- Los puntos de control para la revisión del plan de trabajo y los criterios
- Un informe detallado del análisis preliminar de la entidad a controlar, los riesgos identificados que determinen el enfoque del trabajo de control, objetivos, puntos críticos, criterios y aspectos que se esperan concluir.
- Información crítica necesaria y sus fuentes.
- Metodología a aplicar, incluyendo las técnicas y procedimientos generales a utilizar para la recolección de la evidencia y los criterios para la contrastación.

El auditor gubernamental debe planificar cuidadosamente para definir de manera precisa los objetivos de auditoría y determinar los criterios de auditoría elegibles conforme al tipo de control a realizar.

El proceso de planificación debe documentarse en una **Matriz de Planificación de Auditoría**, que relacione los contenidos principales derivados de los pasos anteriores.

La matriz de planificación debe contener:

Tema de Auditoría						
Objetivo						
Sub objetivo						
Cuestión o Pregunta de Investigación	Criterio e Información Requerida	Fuente de información	Método para recabar evidencia	Método de análisis de datos	Limitaciones de auditoría	Conclusiones esperadas

Fuente: elaboración en base a Guía IDI. INTOSAI e ISSAI 3100

II.1 DEFINIR LOS OBJETIVOS DE AUDITORÍA

Los objetivos de auditoría varían según los tipos de auditoría de deuda pública:

Desempeño (gestión)	Financiera (de regularidad)	Cumplimiento (Legal)
<p>Examinar la efectividad, la eficiencia y la economía (las 3 E) en la deuda pública, inclusive su:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Marco legal. · Estructura organizativa: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Directivos: planificación, negociación, relaciones exteriores, informes y comunicación, y supervisión del control interno. ❖ Gerentes: análisis de riesgos, simulaciones, estrategias de mediano y largo plazo. ❖ Empleados administrativos: captura y validación de la información de la deuda, procesamiento, contabilidad y sistemas de información. · Operaciones en múltiples unidades de administración de la deuda. · Coordinación de actividades internas y externas de endeudamiento. · Estrategias de mediano y largo plazo. · Coordinación de las operaciones de dinero. · Rendición de cuentas y transparencia, prácticas de realización de informes de la deuda. · Riesgos de deuda pública: identificación, medición, supervisión y realización de informes. · Coordinación con el pasivo contingente, las garantías y los riesgos fiscales. 	<p>Expresar una opinión de auditoría independiente sobre la legitimidad de la afirmación de la deuda pública en los informes financieros.</p>	<p>Determinar el cumplimiento de las regulaciones, normas, leyes o demás requisitos formales de la deuda pública, contratos de préstamos, acuerdos de subvenciones entre otros compromisos o pasivos gubernamentales.</p>

Las auditorías de desempeño son evaluaciones de la prueba obtenida contra los criterios que fundamentan los hallazgos y las recomendaciones para asistir a la administración y a quienes hacen las políticas en la mejora de las operaciones, la reducción de los costos y el aumento de la rendición de cuentas pública; específicamente dan respuesta a las demandas de evaluaciones confiables y basadas en los hechos de la efectividad, la eficiencia y la economía en las actividades de deuda pública, conocido como las 3 E's

- Economía

En una auditoría de la economía, el auditor examina si las actividades de deuda pública se realizan conforme a principios sensatos de administración pública y siguen las mejores prácticas de administración.

- Eficiencia

En una auditoría de eficiencia, el auditor examina los vínculos entre los recursos o los ingresos utilizados y los objetivos específicos alcanzados en las actividades de la administración de la deuda. La principal pregunta en una auditoría de eficiencia es: ¿los objetivos de la administración de la deuda pública se han obtenido de una manera eficiente en relación al costo-beneficio?. La eficiencia en deuda pública es un problema habitual de max-min. Esto es maximizar la consecución de los recursos provenientes del crédito público minimizando costos dado el riesgo.

- Efectividad

En una auditoría de efectividad, el auditor evalúa si la administración de la deuda logró sus objetivos y obtuvo los resultados pretendidos.

Las tres E evaluadas en las auditorías de desempeño pueden ser vistas como puertas que representan una cantidad de metas de auditoría potenciales. En la etapa de planificación, el equipo de auditoría debe seleccionar actividades específicas y comparar cuidadosamente los beneficios que pueden alcanzarse con los costos, la complejidad y los riesgos de la auditoría.

II.2 DESARROLLAR LOS CRITERIOS DE AUDITORÍA

En la etapa de planificación es la definición de un criterio o norma que puede usarse para determinar si el desempeño de la administración de la deuda pública cumple, supera, o no cumple con las expectativas.

En las auditorías financieras y de cumplimiento, se utilizará el marco de referencia normativo y regulatorio aplicable.

Fuentes y marcos de referencia sobre buenas prácticas para las auditorías sobre deuda pública

Fuentes básicas: Leyes y regulaciones nacionales que rigen las actividades de deuda pública:

- Ley 24.156, Decreto reglamentario N° 1344/07, normas modificatorias y complementarias
- Ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto
- Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, Decreto Reglamentario, complementarias y modificatorias
- Normativa que enmarca las operaciones y temas de deuda pública específicos que son objeto de auditoría, así como las políticas y procedimientos establecidas por los funcionarios que administran la deuda pública (por ejemplo prospectos, condiciones de emisión de títulos de la deuda pública, etc.) Normas de contabilidad Leyes organizativas de los organismos, ministerios y empresas del Estado con facultades para endeudarse y pedir garantías Leyes de responsabilidad fiscal

Buenas Prácticas: ver punto III, Parte General.

III. AUDITORÍA DE TEMAS DE DEUDA PÚBLICA

III.1 AUDITORÍA DEL MARCO LEGAL

Comprende la evaluación del marco jurídico relacionado a las operaciones de deuda pública. Un marco legal claro y explícito puede contribuir alcanzar bajos costos de endeudamiento, y prevenir el fraude, la dilapidación y la corrupción en la administración de la deuda pública.

Los prestamistas prudentes requieren contratos legalmente vinculantes y ejecutables para brindarles fondos a cualquier prestatario, particularmente al gobierno central. Cuando las leyes de deuda pública son ambiguas o difícilmente aplicables, los acreedores pueden tener dudas sobre si podrán recuperar el monto total del préstamo original con el pago de los intereses. En estas circunstancias, será imposible para el gobierno pedir un préstamo en el mercado o será solamente posible penalizar las tasas de interés que aumentarán substancialmente el costo de la deuda. Establecer un marco legal claro y explícito para la deuda pública, por lo tanto, sirve como una señal positiva para los acreedores que ayudan a los países a reducir los costos del endeudamiento a través del tiempo, y un prestatario soberano tiene la facultad única de definir el marco legal de la administración de la deuda pública.

Un marco legal claro y explícito también puede servir para proteger al país contra el fraude y el abuso de los fondos solicitados. Algunos individuos en puestos en el Poder Ejecutivo tienen la oportunidad de cometer y ocultar transacciones de deuda fraudulentas cuando no existen leyes que restrinjan el uso de los préstamos para un propósito público específico. La posibilidad de actividades de deuda fraudulentas se reduce también cuando hay un requerimiento legal para realizar informes periódicos al Congreso de la Nación (y otras partes relevantes) sobre transacciones de deuda pública significativas.

Como criterio, resulta útil la utilización de los Principios consolidados sobre la promoción del otorgamiento y la toma responsable de préstamos soberanos (UNCTAD), particularmente los Principios 10 y 11, como así también todo marco que imponga transparencia a la gestión pública (Convención Interamericana contra la Corrupción y marcos similares).

Se pondrá especial atención en determinar si el marco jurídico aplicable contiene conceptos abiertos no reglamentados, redacción ambigua o abierta, falta de reglamentación, como así también en la falta de publicidad de los procedimientos.

Los siguientes cinco elementos deben estar presentes en el marco legal de la deuda pública y se definen explícita, clara y consistentemente:

- Delegación de facultades soberanas del Congreso de la Nación al Poder Ejecutivo
- Mandato (responsabilidad, ámbito de actividad) de la oficina de administración de deuda
- Propósitos del endeudamiento
- Objetivos y metas de la administración de la deuda
- Realización de informes de deuda

Delegación del Parlamento o Congreso al Ejecutivo

La facultad última para endeudarse en nombre del gobierno central la tiene el Congreso. Esta facultad surge de la Constitución Nacional.

Propósitos de Endeudamiento

Los límites legales para los propósitos de endeudamiento son una protección contra el endeudamiento para inversiones especulativas y el endeudamiento para financiar gastos que no han sido incluidos en el presupuesto anual o aprobados por la legislatura. Si el Ejecutivo pudiera pedir prestado para financiar gastos no aprobados por la legislatura, el proceso presupuestario de la legislatura no sería efectivo, ya que la legislatura se verá forzada en el futuro a realizar acciones legales para pagar el interés y el servicio de una obligación de deuda pública que fue contraída sin aprobación directa o indirecta.

Si el marco legal define claramente y explícitamente los propósitos de endeudamiento. Ejemplos de propósitos de endeudamiento comunes especificados en la legislación son: financiar los déficit de presupuesto; cubrir deuda en efectivo a corto plazo; refinanciar la deuda vencida; financiar proyectos de inversión aprobados por el Congreso.

Metas y objetivos de la administración de deuda

La definición legal de las metas y los objetivos de la deuda pública ayuda a formular una estrategia de administración de deuda pública. Se debe examinar si el marco legal del país contiene los objetivos y las metas de deuda pública que son lógicamente consistentes y se apoyan mutuamente y, se debe también evaluar si las metas son lo suficientemente prominentes, estables y sólidas para servir como punto de partida de las estrategias de la administración de deuda.

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:

LISTADO DE PREGUNTAS POSIBLES SOBRE EL MARCO LEGAL DE LA DEUDA PÚBLICA

1. ¿Cuál es el marco legal de la deuda pública?

2. ¿Existen leyes que definan claramente los propósitos para los cuales se pueden pedir préstamos, por ejemplo, para financiar el déficit presupuestario?
3. ¿Existen leyes que definan claramente las metas y los objetivos de la administración de la deuda pública?
4. ¿Hay una autorización legal clara realizada por el Parlamento al Poder Ejecutivo para que apruebe el endeudamiento en nombre del gobierno central?
5. ¿Hay una autorización legal clara del Ejecutivo a la Oficina de Administración de Deuda para que pida préstamos y realice transacciones relativas a la deuda?
6. ¿Existen leyes que establezcan que es obligatorio para el Poder Ejecutivo realizar informes de las actividades de administración de deuda, por lo menos una vez al año, para el Parlamento sobre los resultados de la deuda pública en comparación con las metas establecidas y la estrategia determinada?

Es útil la utilización de la Herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA), en particular el DPI-1

III.2 AUDITORÍA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Una administración efectiva del gobierno de la deuda implica siete funciones básicas: políticas, regulaciones, recursos, registros, análisis, control y operaciones (inclusive la administración activa de la cartera). Las funciones de política, regulaciones y recursos (conocidas como las funciones ejecutivas de la administración de la deuda) las toman los funcionarios de alto nivel, es decir, el gabinete de ministros, los directores o subdirectores, y como tales deben ser vistas como las funciones que establecen las reglas de actuación. Los funcionarios senior imparten las directivas para todo el sistema de administración de deuda. Una vez que se decidió esta directiva, otras unidades u oficinas de deuda realizan funciones operativas, implementado y ejecutando las reglas.

Política, regulaciones y recursos. Estas funciones tratan la formulación de los objetivos y la estrategia de la administración de la deuda, inclusive el establecimiento de niveles de sostenibilidad de deuda.

La función reguladora cubre la estructura institucional que regula la determinación, la recaudación y el desembolso de fondos, y el servicio la deuda pertinente; y la aplicación de las leyes y las regulaciones que gobiernan la administración de deuda a nivel operativo y de la política.

La función de recursos asegura que las funciones de registro, de análisis, de control y operativas relativas a la administración de la deuda pública sean realizadas por el personal calificado e implica el reclutamiento, la contratación, la motivación, la capacitación y la retención del personal. La función de recursos también debe proveer instalaciones físicas adecuadas para realizar las tareas requeridas. Estas funciones pueden ser realizadas por los directivos.

Registro, análisis, y operaciones. La función de registro define que el marco para toda la información relevante de la administración de la deuda y las actividades relativas al pedido de préstamos, las disposiciones presupuestarias y de reservas de los pagos del servicio de la deuda, y el servicio de la deuda.

Control. La función de control comprende las actividades relacionadas con el cumplimiento para asegurar que se alcancen los objetivos de la política de deuda, y la coordinación de las actividades de la administración de la deuda. Esta función cubre la totalidad de las actividades implicadas en el mantenimiento de las estadísticas de deuda y su análisis. Esta función ayuda a asegurar que los objetivos de las políticas se cumplan y asiste en la determinación de las políticas de administración de deuda.

Se examinará si:

1. El marco organizativo está bien articulado, es práctico y asegura una administración de deuda pública sana y transparente.
2. La estructura organizativa para la administración de deuda pública es eficiente y promueve un sistema de control efectivo.

HERAMIENTA DE AUDITORÍA:

PREGUNTAS SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

1. ¿La estructura organizativa para la administración de la deuda pública está apropiadamente documentada, es decir, hay un manual de procedimientos abarcador?
2. ¿La estructura está claramente especificada?

3. ¿Los mandatos, y los roles y las responsabilidades de las diferentes unidades de administración de deuda están bien articulados?
4. ¿La división de los roles y las responsabilidades promueve un sistema de control efectivo?
5. ¿Hay una clara división de roles y responsabilidades entre las unidades de administración de deuda a nivel técnico? ¿Qué unidades realizan las funciones definidas para las áreas directivas, gerenciales y administrativas de una oficina de administración de deuda?
6. Si hay más de una unidad de administración de deuda a nivel técnico, ¿hay un sistema que coordine sus actividades?
7. ¿Hay un intercambio de información regular entre las unidades de administración de deuda?
8. ¿Hay una oficina de administración de deuda principal que asegure la correcta coordinación e intercambio de información entre las distintas unidades?

Es útil la utilización de la Herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA), en particular el DPI-2

III.3 AUDITAR LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Determinar cuánto pedir prestado es parte del ciclo de planificación de la administración de la deuda. Hay cuatro factores principales que los administradores de la deuda pública deben saber para obtener una estimación confiable de las necesidades de endeudamiento para el período futuro, por ejemplo un año: la deuda que vence dentro de un año más un estimado del déficit presupuestario del año que viene más un estimado de las contingencias, como el default de los préstamos asegurados, que se producirá el año que viene, más un estimado de los activos financieros netos, incluida la acumulación de balances de efectivo, que serán adquiridos dentro de un año.

De los cuatro factores mencionados arriba, los administradores de deuda solo sabrán con certeza la deuda que vencerá dentro del año si sus registros de deuda están completos y actualizados. Los otros tres factores: déficit presupuestario, contingencias y adquisición de activos financieros netos, son provistos comúnmente por otros organismos.

Determinar las necesidades de endeudamiento es una función compleja que requiere una cantidad significativa de información y coordinación entre los organismos del Estado. Los

gobiernos con capacidad para estimar correctamente no incurrirán en un sobreendeudamiento, que es costoso y puede llevar al deterioro de la situación fiscal del gobierno. Asimismo, el gobierno puede evitar el subendeudamiento, que puede forzar al gobierno a alterar su presupuesto, crear una crisis de liquidez o desencadenar el default de la deuda. Auditar las necesidades de endeudamiento, por lo tanto, puede dar como resultado hallazgos y recomendaciones útiles para mejorar los esfuerzos de coordinación entre organismos, minimizar el endeudamiento, fortalecer la ejecución del presupuesto, estimar las contingencias de pérdidas y aumentar las ganancias de las inversiones financieras.

Se deben obtener suficientes pruebas para determinar si las unidades de administración de deuda tienen información completa y confiable sobre la deuda que está por vencer, como un organigrama de amortizaciones de deuda completo y actualizado para todos los instrumentos de deuda.

Evaluar la capacidad del gobierno para producir y comunicar rápidamente a los administradores de deuda las cifras del presupuesto: ingresos y egresos.

La confiabilidad del estimado del tamaño del pasivo contingente que tendrá lugar durante el período actual.

Se deben incluir procedimientos de auditoría para examinar la administración del pasivo contingente explícito.

Los siguientes objetivos de auditoría pueden ser incluidos en el plan:

- Determinar si los préstamos reales pedidos por el gobierno se basan en la estimación correcta y completa de las necesidades de endeudamiento.
- Determinar si hay estimaciones confiables de las contingencias.
- Determinar si hay estimados confiables de las compras netas futuras de activos financieros, incluidos los balances de efectivo.

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:

PREGUNTAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO

1. ¿La oficina de administración de deuda tiene registros de deuda completos y actualizados para determinar la deuda que vencerá en el período futuro?

2. ¿La oficina de administración de deuda participa en el proceso presupuestario del gobierno para que el gobierno esté adecuadamente informado sobre la cantidad de capital que se puede razonablemente pedir en moneda local y extranjera, y cuánto puede absorber el mercado interno sin congestionar al sector privado?
3. ¿El presupuesto anual del gobierno brinda un estimado confiable del déficit presupuestario?
4. ¿Hay un estimado confiable de las contingencias que se desencadenarán en un período dado? ¿Las contingencias implícitas están incluidas en el estimado? De no ser así, ¿por qué?, ¿cuáles podrían ser los riesgos?
5. ¿Hay un estimado confiable de los activos financieros netos que el gobierno tiene intenciones de adquirir en el próximo período?
6. ¿Hay ejemplos de sobre o subendeudamiento? De ser así, ¿cuáles fueron las razones?, ¿Cuáles fueron las consecuencias?, ¿se tomaron los pasos apropiados para minimizar los riesgos en el futuro?

III.4. AUDITORÍA DE LA ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Una estrategia de administración de deuda tiene un enfoque más amplio que el plan de endeudamiento, y es esencialmente un proceso iterativo para definir las óptimas fuentes de financiación del gobierno, en base a su tolerancia al riesgo, la etapa de desarrollo de los mercados financieros internos, la capacidad del gobierno y del sector privado para obtener financiación externa, y la etapa de desarrollo económico del país. Debería estar plasmada en un documento de estrategia de deuda pública que incluya lo siguiente:

1. Descripción de los riesgos de mercados que se manejan (moneda, tasa de interés, y riesgos de refinanciación) y el contexto histórico de la cartera de deuda.
2. Descripción del futuro ambiente para la administración de deuda, incluidas las proyecciones fiscales y de deuda, los supuestos sobre las tasa de interés y de cambio, y las restricciones en la elección de la cartera, esto incluye a aquellas que se relacionan con el desarrollo del mercado y la implementación de la política monetaria.
3. Descripción del análisis realizado para apoyar la estrategia de administración de deuda recomendada, clarificando los supuestos utilizados y las limitaciones del análisis.

4. La estrategia adoptada y su justificación, con objetivos y rangos específicos para los indicadores claves de riesgo de la cartera y el programa de financiación sobre la meta proyectada. Los documentos de estrategia comúnmente proveen objetivos cualitativos y cuantitativos deseados de los indicadores de desempeño claves.

Los indicadores de riesgo claves variarán dependiendo de la cartera de deuda del país y el alcance para manejar los riesgos. La base analítica para determinar los indicadores de riesgo se debe mostrar para aumentar la transparencia en la formulación de la estrategia de administración de deuda. Los siguientes indicadores son los que probablemente se evalúen:

1. El total del servicio de la deuda en diferentes escenarios, particularmente, la sensibilidad a las tasas de interés y las tasas de cambio.

2. Vencimiento de la deuda en varios escenarios

3. Puntos de referencia estratégicos, como los siguientes:

- a. Porción de la deuda en moneda extranjera en el total de la deuda pública
- b. Composición en divisas de la deuda en moneda extranjera
- c. Duración o vencimiento promedio de la deuda
- d. Ratio de la deuda a corto plazo a la deuda a largo plazo
- e. Ratio de deuda con tasas flotantes a tasas fijas

Específicamente, el auditor evaluará hasta qué punto las metas de deuda están respaldadas por la estrategia de administración de deuda mediante las siguientes tareas:

- Seleccionar los niveles de exposición al riesgo de moneda extranjera.
- Definir la estructura meta del vencimiento de la deuda.
- Establecer la sensibilidad del presupuesto del gobierno a los cambios en las tasas de interés.
- Decidir la proporción de la deuda pública que está indexada a la inflación.
- Desarrollar un plan para desarrollar mercados de deuda internos.

Al evaluar la estrategia de la deuda, el auditor puede evaluar hasta qué punto la administración de la deuda ha seguido una secuencia de pasos lógicos en la formulación y la implementación de sus estrategias de deuda:

- Identificar los objetivos de la administración de la deuda pública y el alcance de la estrategia.

- Identificar la estrategia actual de administración de deuda y analizar el costo y los riesgos de la deuda existente.
- Identificar y analizar las fuentes de financiación potenciales, incluidas sus características de costos y de riesgos.
- Identificar las proyecciones y los riesgos de base en las áreas claves de la política: fiscal, monetaria, externa (movimiento de la tasa de cambio y el balance anticipado del desarrollo de los pagos desarrollo de balance de pagos anticipado), y de mercado (proyecciones para las curvas de rendimiento relevantes).
- Revisar los factores estructurales claves de largo plazo.
- Evaluar y clasificar las estrategias alternativas sobre la base de la correlación entre el costo y el beneficio.
- Revisar las implicancias de seleccionar las estrategias de administración de deuda para las autoridades fiscales y monetarias, y para las condiciones de mercado.
- Emitir y asegurar los acuerdos sobre la estrategia.

En esta evaluación el auditor puede apoyarse especialmente como marco de referencia de buenas prácticas en los Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos de la UNCTAD, Herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA), en particular el DPI-3

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:

PREGUNTAS SOBRE LA ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

1. ¿El gobierno preparó una estrategia de administración de deuda de mediano plazo? De ser así:

a) ¿Cómo se realizó la estrategia? ¿Siguió las buenas prácticas (por ejemplo, las guías del Banco Mundial y del FMI sobre el desarrollo de una estrategia de administración de deuda de mediano plazo)?

b) ¿La unidad de administración de deuda consideró varias estrategias alternativas desde una perspectiva de costos y riesgos antes de finalizar la estrategia?

- c) ¿La unidad de administración de deuda evalúa las estrategias alternativas conforme a escenarios de riesgo/estrés relevantes?
 - d) ¿La administración de la deuda consideró qué características de deuda o de la composición de la deuda mitigaría las fuentes claves de volatilidad del presupuesto, y consideró los costos potenciales de alcanzar esa composición de la deuda?
 - e) ¿Quién era responsable de elaborar la estrategia y cuáles eran sus respectivos roles?
 - f) ¿La estrategia de la deuda fue aprobada por la autoridad superior que realiza las políticas?
 - g) ¿Qué análisis se realizó al formular la estrategia?
 - h) ¿Cómo se realizó el análisis? ¿Quién fue responsable de establecer los parámetros económicos y presupuestarios? y ¿quién fue responsable de las estimaciones de la deuda?
 - i) ¿Se consultó al Banco Central al formular la estrategia? ¿Es coherente con la implementación de la política monetaria del Banco Central?
 - j) ¿Cuál es el contenido de la estrategia? ¿Establece claramente los objetivos deseados?
¿Utiliza indicadores de riesgo apropiados?
 - k) ¿La estrategia se hizo pública? De ser así, ¿cuándo fue publicada y en qué formato?
 - l) ¿Cómo se ha implementado la estrategia?
 - m) ¿Cuán a menudo se revisa y se actualiza la estrategia?
2. ¿Los riesgos implícitos en el pasivo contingente fueron tenidos en cuenta? y ¿Cómo se evaluaron estos riesgos?

III.5. AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES DE ENDEUDAMIENTO

El ciclo de endeudamiento público está compuesto de varias actividades específicas la preparación de un plan de endeudamiento anual que sea coherente con la estrategia de endeudamiento del país y la identificación de los mejores instrumentos de endeudamiento, como los préstamos en condiciones favorables y los títulos de deuda de referencia.

Los planes de endeudamiento anuales deben incorporar la información descrita en el capítulo anterior sobre la determinación de las necesidades de endeudamiento.

El gobierno debe pedir prestado fondos suficientes para financiar el déficit presupuestario estimado, refinanciar la deuda que venza y pagar las contingencias inciertas que se puedan realizar en el futuro cercano. Se determina la cantidad total del préstamo, el equipo de administración de deuda debe distribuirlo entre los diferentes instrumentos de deuda: préstamos bilaterales y multilaterales, y títulos de deuda que se emitirán en el mercado interno y en el mercado externo. Estos instrumentos deben ser seleccionados para alcanzar los objetivos establecidos en la estrategia de administración de deuda.

La mayoría de los gobiernos pueden pedir prestado dinero de los mercados internos y externos. Los mercados de capitales locales son importantes para obtener fuentes de financiación estables en moneda nacional y ayudan a los gobiernos a que cumplan con sus compromisos de deuda con los ingresos del gobierno. Las mejores prácticas recomendadas en este mercado es concentrar el endeudamiento del gobierno en un grupo reducido de títulos de deuda del gobierno líquidos de referencia que ayude al desarrollo de mercados internos, aumente su capacidad para la intermediación financiera y estimule la creación de un rango más amplio de activos de administración de riesgo, por ejemplo, los futuros mercados, y de este modo facilitar una mejor administración de riesgo para todos. Hasta donde sea posible, la emisión de deuda debe utilizar mecanismos de precios transparentes y basados en el mercado, principalmente, subastas verdaderamente competitivas, y, de ser necesario, emisiones y sindicaciones.

Implica evaluar si el gobierno ha documentado el plan de endeudamiento, que está en línea con las metas, los objetivos y la estrategia de deuda pública; y si la administración de deuda ha adoptado las mejores prácticas y procedimientos, por ejemplo:

- Mantener manuales de procedimiento completos y actualizados para las actividades de endeudamiento
- Preparar y seguir un plan de endeudamiento anual que sea regular y predecible.
- Comunicarse con los prestamistas y los inversores con frecuencia.
- Coordinar las actividades de endeudamiento con la ejecución del programa del proyecto de capital.
- Adoptar procedimientos transparentes para realizar subastas y sindicaciones en el mercado interno y externo.

- Determinar el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.
- Coordinar de manera efectiva las operaciones en efectivo y de deuda, para evitar los costos del sobreendeudamiento y los riesgos de liquidez debido al subendeudamiento.

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:

PREGUNTAS SOBRE LA GESTION DE L ENDEUDAMIENTO

1. ¿El gobierno tiene un plan de endeudamiento documentado? De ser así,
 - a) ¿Incluye las fechas indicativas de cada préstamo pedido, y los métodos y las fuentes de cada préstamo?
 - b) ¿El plan está en línea con la estrategia de deuda del gobierno, se es que desarrolló una estrategia?
 - c) ¿El plan de endeudamiento está coordinado con la autoridad monetaria (Banco Central)?
 - d) ¿El plan de endeudamiento se implementa regularmente y de manera predecible?
¿Los funcionarios de administración de deuda realizan informes sobre la implementación de los planes de endeudamiento? ¿Hay documentos públicos que explican los cambios en el plan de endeudamiento?
2. ¿Cuál es el proceso para negociar y contratar nuevos préstamos? ¿Cuál es la entidad responsable de administrar este proceso?
3. Si el gobierno tiene alguno de los siguientes puntos de referencia estratégicos, determinar con cuál se ha cumplido:
 - a) Porcentaje de la deuda denominada en moneda extranjera a la deuda interna.
 - b) Composición en divisas de la deuda denominada en moneda extranjera.
 - c) Vencimiento promedio mínimo de la deuda.
 - d) Máximo porcentaje de la deuda que se permite que esté vencida en un año particular.
 - e) Ratio máximo de la deuda a corto plazo en relación a la deuda de largo plazo.

f) Ratio máximo de la de deuda con tasa flotante en relación a la deuda con tasa fija.

g) Promedio de tiempo mínimo para fijar nuevamente la tasa de interés.

4. ¿El informe anual sobre las actividades de la administración de la deuda contiene una evaluación sobre de qué manera han cumplido con la estrategia del gobierno?

5. ¿Qué instrumentos de deuda se venden en los mercados internos y qué técnicas se usan para emitir cada instrumento?

6. ¿Cuándo anuncia el gobierno el plan de endeudamiento interno, y qué información se brinda? ¿Con cuánta frecuencia se actualiza esta información durante el año fiscal?

7. En el caso de las subastas de bonos del Tesoro a corto plazo, y bonos del Tesoro de mediano y largo plazo, identifique los pasos en el proceso, los roles desempeñados por cada institución, las responsabilidades del personal, y el organigrama para realizar las subastas. Específicamente, describa las siguientes características:

a) Anuncio de la subasta.

b) Período de la licitación (apertura y clausura).

c) Procesamiento de las ofertas.

d) Aprobación de la fecha límite de la subasta.

e) Anuncio a los licitadores y al mercado.

f) Fijación de la subasta.

8. En el caso de las emisiones de los bonos del Gobierno, identifique los pasos en el proceso, los roles desempeñados por cada institución, las responsabilidades del personal, y el cronograma para estos métodos de adquirir títulos de deuda.

9. ¿Hay un memorándum de información para la venta de cada instrumento de deuda importante? ¿Está publicado o hay una copia digital disponible en el sitio web del gobierno o del Banco Central? ¿Cuál es el contenido del memorándum de información? ¿Cuán rápido y qué tan ampliamente se distribuyen estos materiales y se ponen a disposición de las partes relevantes?

10. ¿La oficina de administración de deuda publica los procedimientos operativos o las guías para la emisión de cada instrumento del gobierno? ¿Cuál es el contenido de los procedimientos operativos? ¿Cuán efectivamente y ampliamente se ponen a disposición de los posibles compradores los procedimientos operativos para la venta de los títulos de deuda?
11. ¿Qué instrumentos de deuda se venden a los inversores externos y qué técnicas se utilizan para emitir cada instrumento?
12. ¿Hay guías y límites para el endeudamiento externo no concedido en condiciones favorables?
13. ¿Cuál es la base utilizada por los funcionarios de administración de deuda pública para seleccionar las fuentes de financiación: fuentes multilaterales, bilaterales o comerciales?
14. ¿Cómo son los términos y las condiciones para cada préstamo y cuál es el alcance para negociar estos términos y condiciones?
15. ¿Se pidieron préstamos en condiciones no favorables aunque el gobierno puede haber sido apto para la financiación en condiciones favorables? De ser así, ¿cuáles fueron las razones?
16. ¿Cuáles son los pasos en el proceso, los roles de cada institución, las responsabilidades del personal, y el cronograma para contratar o emitir cada instrumento de deuda externa?
17. ¿Cuándo se involucran los asesores legales en la contratación de nuevos préstamos? ¿Cuál es su participación y rol, y cuánto valor/experiencia brindan?
18. ¿Se realizan evaluaciones técnicas para nuevas propuestas de endeudamiento a fin de analizar los costos totales y su impacto en la composición en moneda, la estructura de la tasa de interés y el vencimiento de toda la cartera de préstamos?
19. ¿Hay procedimientos documentados para pedir préstamos en mercados extranjeros? ¿Cuál es el contenido de los procedimientos documentados? ¿Se está cumpliendo con estos procedimientos? De no ser así, ¿cuáles fueron las consecuencias?
20. ¿Hay un acuerdo formal de los roles y las responsabilidades de los principales intermediarios? ¿Quién supervisa la participación de los principales intermediarios? ¿El acuerdo con los principales intermediarios se revisa regularmente en respuesta a las necesidades del gobierno y a los cambios en el mercado de deuda? ¿De qué manera el gobierno mide la efectividad del acuerdo con los principales intermediarios?

21. ¿Quién es responsable de coordinar la administración de deuda y del efectivo? ¿Hay un acuerdo formal respecto a los roles y las responsabilidades de cada parte?

22. ¿Quién es responsable de estimar los flujos de capital del gobierno? ¿Cada cuánto se realizan las estimaciones? ¿Cuán precisas han sido las estimaciones? Si las estimaciones a través de los años han sido materialmente imprecisas, ¿cuáles fueron las razones y qué acciones se realizaron para mejorar el sistema de estimaciones?

23. ¿Quién es responsable de preparar las estimaciones del nivel agregado de los balances de efectivo repentinos en las cuentas del banco del gobierno central? ¿Con qué frecuencia se realizan las estimaciones y para qué período se calculan? ¿Cuán precisas han sido estas estimaciones? Si las estimaciones a lo largo de los años han sido materialmente imprecisas, ¿cuáles fueron las razones y qué acciones se tomaron para mejorar el sistema de estimaciones?

24. ¿Cuáles son los balances promedio repentinos en las cuentas del banco del gobierno? ¿Cuán activamente se administran estos balances?

III.6. AUDITORÍA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

El sistema de información de deuda pública comprende los componentes que capturan, supervisan, analizan e informan la información de deuda de un país. El sistema es una combinación de software, hardware, personas y sistemas de comunicación que respaldan el ingreso, procesamiento y almacenamiento de información, y la producción de información saliente como los informes de la administración de la cartera de deuda interna y externa.

Un sistema de Información de Deuda Pública debe tener las siguientes funciones:

- Función de registro
- Función de realización de informes
- Función analítica

El personal de administración de deuda debe poder obtener los indicadores de deuda y desarrollar un análisis de escenarios “que pasa sí” que surgen de cambios hipotéticos en las variables financieras. Esta función vinculada con la información de mercado actualizada, deben ayudar a analizar la cartera de deuda pública y la estrategia de deuda.

El sistema de administración de deuda debe poder crear lazos con otros sistemas de administración financiera pública.

Un sistema de información computarizado puede ayudar a los administradores de deuda a (1) realizar informes de deuda oportunos, completos y confiables para quienes hacen las políticas y para las instituciones de supervisión internacionales; (2) realizar análisis técnicos de riesgos implícitos en la estructura de la deuda del país, que son aportes útiles para el desarrollo de un plan de deuda estratégico de mediano plazo y para la realización de un análisis de sostenibilidad de la deuda; y (3) lograr la integración de la deuda y de la administración del efectivo con la información del presupuesto en un Sistema Integrado de Administración Financiera.

Al realizar una auditoría de los sistemas de información de deuda, por lo tanto, los auditores tienen que tener en cuenta los riesgos potenciales son:

- Obtener rasgos de seguridad efectivos en las áreas de procesamiento de información de la deuda, y protección para asegurar el acceso a la información de deuda pública y el uso de la información de deuda pública.
- Reducir el riesgo de amenazas accidentales y deliberadas, y su impacto en la entrega de servicios de computación.
- Determinar la efectividad, la integridad y la completitud de los controles dentro del sistema.
- Asegurar la relación costo-beneficio en el proceso de adquisición/desarrollo.
- Comparar el funcionamiento con Estándares reconocidos como buenas prácticas, que se encuentran en las guías de la INTOSAI para las auditorías sobre Tecnologías de la Información, guías COBIT y las normas de auditoría de ISACA IS.

Un sistema de administración de deuda efectivo que sigue las mejores prácticas:

- Permite que los administradores de deuda registren con precisión el flujo de efectivo para todas las transacciones y que traduzcan estos flujos en valores actuales cuando sea necesario. El flujo de efectivo involucrado se asocia con los préstamos en moneda extranjera y moneda local, con actividades de prevención y comercio, garantías y préstamos.
- Utiliza una única base de datos para la completitud, precisión y eficiencia. El sistema utilizado debe cubrir todos o casi todos los flujos de transacciones entre las diferentes partes de la organización.
- Brinda acceso a los servicios de información del mercado y hace que esté disponible en el sistema.

Cuando sea posible, el procesamiento manual de información debe ser minimizado.

- Asegura la integridad de la información (válida, completa y precisa) producida y permite futuros desarrollos y actualizaciones de sistemas.
- Es fácil de manejar para el usuario y fácil de mantener, tiene características de seguridad adecuadas y también está acompañado por buena documentación del usuario.
- Brinda una cobertura completa de los instrumentos de deuda por contrato (préstamos y bonos) y su información básica (deudor, acreedor, monto, moneda, tasa de intereses y plan de pago, etcétera).
- Puede realizar informes del total de la deuda sobre la base individual y agregada con la estimación del servicio de la deuda sobre los préstamos existentes y futuros.
- Se le debe permitir al usuario solo registrar un nuevo instrumento de deuda contra un plan/ estrategia de endeudamiento predefinido.
- Todas las transacciones registradas deben estar respaldadas, preferentemente de manera automática, en el sistema de ejecución del presupuesto para asegurar la unicidad de la información en relación a las cuentas/ingresos del gobierno.

Se debe comprender el alcance y las características del sistema de administración de deuda; de qué manera se administra y se estructura; sus aplicaciones y cómo se integra a las actividades de administración de deuda.

La auditoría del sistema de administración de la información de la deuda pública requiere una evaluación independiente sobre de qué manera se administran y se mitigan los riesgos descritos más arriba para asegurar la confiabilidad de la información de la deuda. Comúnmente se encuentran dos tipos de controles de mitigación: controles generales y controles de aplicación. Los controles generales cubren la totalidad de los controles que se establecen como marco para controlar la seguridad del diseño y utilizar los programas de computación en toda la organización y los controles de aplicación.

Los controles de aplicación consisten en procedimientos automatizados realizados por el programa de computación y procedimientos manuales realizados por el personal de administración de deuda, por ejemplo, los procedimientos de validación de la información de la deuda para asegurar que la información de la deuda esté completa, sea precisa y coherente.

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA

Al realizar una auditoría de la información de deuda pública, los auditores deben referirse a las guías de

Controles generales

1. ¿Se ha desarrollado y aprobado formalmente una estrategia abarcadora, y está actualizada esta estrategia?
2. ¿Cuáles son las bases sobre las que se tomó la decisión de adquirir/desarrollar sistemas que compiten?
3. ¿Las guías para el usuario son de fácil acceso para los usuarios, y los usuarios están lo suficientemente capacitados para usar el sistema de manera efectiva?
4. ¿Hay un servicio de asistencia que brinde ayuda para la localización y resolución de problemas?
¿Cómo es la relación costo-beneficio de esa ayuda?
5. ¿Hay documentación adecuada de los procesos de administración de deuda utilizados por el sistema?
6. Verificar si las responsabilidades para controlar el acceso a los archivos y para utilizar los archivos están claramente definidas.
7. ¿Las contraseñas están formalmente asignadas, se cambian constantemente y están protegidas contra el uso de personas no autorizadas?
8. ¿El acceso a los archivos y el equipo de la TI mediante medios físicos se controla bien?
9. ¿Las conexiones y el acceso a la red han sido aprobados y asegurados? ¿El acceso a los archivos y a la base de datos mediante un programa y la red están bien controlados, por ejemplo, tienen control de virus, barreras de control de acceso, etcétera?
10. ¿Se ha realizado una evaluación de riesgo efectiva para identificar el tema y los sistemas de la TI críticos para la organización?
11. ¿Se prepararon planes para continuar los temas y procedimientos de apoyo de los detalles que permitan la recuperación del sistema de una pérdida parcial o total de la TI/información y de los servicios de una manera controlada?

12. ¿La función para la copia de respaldo de archivos está bien controlada?
13. ¿Cuándo el sistema está integrado con el sistema de pago, brinda un proceso de flujo de trabajo para controlar los pagos?
14. Si el sistema de deuda está integrado, ¿hay suficientes barreras de control de acceso para prevenir que ingrese información errónea en el sistema de deuda debido a la integración?
15. ¿Las diferentes categorías de usuarios del sistema piensan que el sistema satisface sus necesidades de manera eficiente? De no ser así, ¿qué desafíos enfrentan?
16. ¿El sistema se mejora regularmente mediante mejoras continuas?
17. ¿Los cambios introducidos a los sistemas desarrollados localmente se han autorizado y diseminado en un ambiente controlado?
18. ¿Las adquisiciones del sistema de administración de deuda son coherentes con el proceso de adquisiciones de la Unidad de Administración de Deuda y la estrategia de TI, y cumplen a las regulaciones de adquisición?

Control de aplicaciones

1. ¿Todas las transacciones que se ingresan en el sistema son autorizadas, están completas, son precisas, oportunas y se registran una sola vez?
2. ¿Hay procesos de procesamiento apropiados en funcionamiento para asegurar la completitud y la precisión de la información?
3. ¿El sistema tiene controles adecuados para asegurar la precisión, completitud, confidencialidad y oportunidad de los informes?
4. ¿Se mantiene en el sistema un registro completo de la auditoría, que permita que la información y las transacciones sean rastreadas desde su ingreso hasta su egreso?
5. ¿El sistema tiene las funciones suficientes para crear copias de resguardo de la información y los programas, para almacenarlas y retenerlas seguras, y recuperar las aplicaciones en caso de que el sistema y la información no estén disponibles?
6. ¿La información relevante en el sistema es mantenida y controlada apropiadamente para asegurar la confiabilidad de la información?

7. ¿Los sistemas de información utilizados por las diferentes Unidades de Administración de Deuda tienen interfaces eficientes?

III.7. AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA

Pagar a tiempo los montos correctos especificados en los acuerdos de deuda pública es el principal objetivo de las actividades del servicio de la deuda.

Un componente importante para una operación de servicio de deuda efectiva es una base de datos de deuda segura, actualizada y completa. Esta herramienta es esencial para hacer un análisis de riesgo, como la detección de grandes pagos del servicio de la deuda en un futuro cercano, sin tener en cuenta del vencimiento original de los instrumentos de deuda.

Una base de datos de deuda completa y actualizada es necesaria para realizar planes de servicio de deuda precisos para quienes hacen las políticas en el Ministerio de Finanzas y a la legislatura. Los administradores de deuda prudentes producirían estimaciones conservadoras de posible endeudamiento futuro e incorporarían en sus futuros planes de deuda las condiciones macroeconómicas del país, las perspectivas del balance de pagos del país, y la situación fiscal del país.

El principal enfoque de la auditoría de la actividad del servicio de la deuda será examinar si los pagos se han realizado en tiempo, por los montos correspondientes, y que las transacciones relacionadas estén registradas de manera precisa y completa.

Sin embargo, para que las actividades del servicio de la deuda sean eficientes, los administradores de la deuda deben adoptar prácticas sensatas y una base de datos de deuda segura, actualizada y completa.

Luego de evaluar los riesgos en la etapa de planificación, el equipo de auditoría puede determinar el enfoque de auditoría en respuesta a los riesgos identificados. Se puede realizar una auditoría de cumplimiento para examinar los controles de las actividades del servicio de la deuda, en tanto que, una auditoría financiera se centraría en la precisión, consistencia y completitud de la información. Una auditoría de desempeño se puede realizar para evaluar la economía, la eficiencia y la efectividad de las actividades del servicio de la deuda.

Algunos posibles objetivos de auditoría pueden ser:

1. Determinar si la base de datos de la deuda pública es completa y precisa para brindar información financiera confiable.

2. Determinar si el plan del servicio de la deuda se cumple y está debidamente autorizado por la Unidad de Administración de Deuda.
3. Determinar si los pagos se realizan a los deudores según el acuerdo de préstamo.
4. Examinar si la información de deuda provista por la Unidad de Administración de Deuda para la reestructuración de la deuda es completa y apropiada.

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:

PREGUNTAS SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA

Plan de servicio de deuda: verificaciones de completitud

1. ¿Hay un registro de toda la correspondencia recibida en la unidad de administración de deuda pública relativa a los pagos programados?
2. ¿Hay pagos programados que no se realizaron?
3. En el departamento de presupuesto, ¿hay documentos que registran los gastos reales relacionados con el servicio de deuda? Las diferencias en los gastos reales deben ser conciliadas.
4. En las agencias de pago y las entidades controladas por el gobierno, ¿hay un registro de todos los pagos realizados (incluidas las penalidades y las comisiones)? Verificar que los pagos también se registren en el registro de la oficina de administración de deuda.
5. ¿Hay pagos anticipados del servicio de la deuda? ¿Los planes de servicio de deuda han sido modificados para incorporar los pagos anticipados?
6. ¿Los estados de los pagos fueron recibidos antes de la fecha de vencimiento? ¿Se realizó algún pago sin el estado de los pagos?
7. ¿Todos los pagos vencidos se realizaron? ¿Se realizó un pago anteriormente en mora?
8. ¿Cuál es el estado o la clasificación de los montos pendientes que no se pagarán o que están vencidos? ¿Hay alguna cancelación o deuda reprogramada?
9. ¿Los préstamos planificados están todavía en la etapa de negociación?

Plan de servicio de deuda: Verificación de precisión

1. ¿Los pagos del servicio de la deuda se hicieron conforme a los procedimientos?
2. ¿Los estados de los pagos fueron verificados contra el plan de deuda de la oficina de administración de deuda? ¿Cuántas discrepancias se encontraron?
3. ¿Los estados de los pagos fueron conciliados contra los pagos reales del servicio de la deuda que se realizaron? ¿Cuántas discrepancias se encontraron?
4. ¿Todos los pagos pendientes fueron realizados dentro de un período de tiempo?
5. ¿Hay diferencias entre los montos de los intereses que se presupuestaron y los montos de intereses que la oficina de administración de deuda pagó efectivamente? ¿Se conciliaron estas diferencias?
6. ¿Hay algunos pagos de servicio de deuda realizados que no estén en el presupuesto?
7. ¿Hay diferencias entre las órdenes de pago registradas por el Ministerio de Finanzas/Tesoro y los pagos realizados (“consejos de débito”) de las entidades fiscales (Banco Central/ entidades bancarias)?
8. ¿El personal de la oficina de administración de deuda identificó las razones para los pagos de más o de menos informados por los acreedores?

Plan de servicio de deuda: verificación de la consistencia

1. ¿Las fechas en el plan de la deuda pública se corresponden con las fechas programadas en los acuerdos de préstamos?
2. ¿Las proyecciones de los intereses están actualizadas en el sistema conforme a la última información sobre desembolsos?
3. ¿El personal de administración de deuda concilió las discrepancias entre el plan de deuda pública y la información de deuda pública del país disponible en el sitio web del Banco Mundial, el FMI y otros acreedores?

Verificación para la deuda reestructurada

1. ¿El personal de la administración de deuda pública certificó que las tablas de amortización del préstamo incorporaran los términos de cada uno de los acuerdos de reprogramación de la deuda?

2. ¿Los nuevos acuerdos de la deuda fueron confirmados con los acreedores?
3. ¿Los elementos de la información en cada tramo del préstamo fueron modificados conforme al acuerdo de reprogramación de la deuda?
4. ¿La nueva tasa de interés es correcta para obtener el monto correcto del interés que se reprogramará?
5. ¿Todos los pagos de los préstamos reprogramados están claramente identificados y registrados como “reprogramados”?

III.8. AUDITORÍA DEL INFORME DE LA DEUDA

Los informes de deuda internos se realizan para quienes hacen las políticas a fin de:

(a) preparar el presupuesto del gobierno; (b) preparar la estrategia de deuda de mediano plazo y el plan de endeudamiento anual; (c) negociar la reestructuración de la deuda; y (d) definir los términos y las condiciones de la recompra de la deuda y de la conversión de deuda. Cada uno de estos propósitos requiere un tipo de informe diferente, con contenidos, formatos y frecuencia específicos.

De este modo, en las auditorías de las prácticas de realización de informes de deuda, los auditores deben decidir qué informes de deuda serán parte del alcance de la auditoría:

- Los estados financieros presentados al Congreso, que deben ser acompañados por una opinión de auditoría formal.
- Informes internos realizados con fines presupuestarios y de planificación.
- Informes estándares para las entidades internacionales como el FMI, el Banco Mundial y otros acreedores que supervisan los temas fiscales y monetarios del país.
- Informes internos utilizados para las negociaciones de la reestructuración de la deuda.
- Presentaciones en conferencias para inversores nacionales e internacionales.
- Informes interno para el personal senior del Ministerio de Finanzas y las unidades de administración de deuda.

- Informes de rendición de cuentas sobre el desempeño anterior de la administración de deuda.

El alcance de estos informes variará para satisfacer las necesidades de los usuarios. Por ejemplo, los informes realizados para el análisis macroeconómico bien podrían cubrir todo el sector público, en tanto que, el alcance de los informes utilizados para demostrar la rendición de cuentas de organismos de administración pública particulares puede ser mucho más restringido.

Los informes específicos de deuda pública que tradicionalmente son de interés de los auditores son aquellos que se realizan para cumplir con las obligaciones contractuales o legales de realización de informes o ambas. Es grupo incluye los informes al Congreso, a las instituciones financieras internacionales, a las bolsas de valores y a las entidades de regulación extranjeras, si aplica, también se emiten informes de deuda para mostrar el cumplimiento con las leyes y las regulaciones.

La divulgación regular de las actividades de deuda pública auditadas permite a los legisladores, los contribuyentes, los acreedores y otras partes interesadas evaluar el cumplimiento con la legislación de la deuda y determinar si los niveles de deuda son sustentables. Cuando las cifras de deuda auditadas se divulgan oportunamente, la administración de deuda pública puede mejorarse y hay más posibilidades de abordar los potenciales problemas antes de que los niveles de deuda se vuelvan no sustentables y evitar decisiones de deuda riesgosas que puedan exacerbar una crisis económica, fiscal o financiera.

El objetivo clave de la auditoría del informe de deuda pública es evaluar si los informes de deuda cumplen con los requisitos y las normas establecidas en la legislación nacional y en los acuerdos internacionales. De esta manera, los auditores diseñarán procedimientos de auditoría para determinar si el gobierno publica regularmente la información sobre el nivel y la composición de su deuda, esto incluye la moneda, el vencimiento, la clasificación de residencia y la estructura de la tasa de interés, y también los costos del servicio de la deuda. Los auditores determinarán si la información sobre el nivel de deuda y los flujos de deuda se diseminan conforme a las normas de realización de informes nacionales e internacionales y si los informes de deuda satisfacen las necesidades de los miembros del Congreso, el personal ejecutivo del Ministerio de Finanzas, y los prestamistas institucionales y las instituciones más importantes, como el Banco Mundial y el FMI.

Determinar si los funcionarios del gobierno divulgan información de deuda pública relevante oportunamente conforme a las normas de contabilidad vigentes y si la información cumple con los criterios de completitud, confiabilidad, precisión y consistencia.

El alcance y el objetivo de la auditoría del informe de deuda pública incluyen:

- Si la información de deuda pública se presenta en los estados financieros del gobierno, el auditor externo debe determinar si las cifras de deuda pública han sido divulgadas de manera correcta.
- Si el gobierno presenta la información de deuda pública en declaraciones periódicas, como los boletines de la oficina de administración de deuda, los auditores deben determinar si las cifras de deuda pública han sido presentadas adecuadamente y si las cifras se corresponden con otras fuentes de información de deuda pública.
- Si se le pide al auditor externo examinar las estadísticas de deuda pública realizadas por instituciones de préstamos multilaterales y bilaterales, como el Banco Mundial y el FMI, deben diseñar procedimientos de auditoría para determinar si las estadísticas de deuda pública cumplen con las guías de divulgación que acordaron el país y cada institución de préstamo.
- Examinar si los procedimientos de préstamo para proyectos específicos se aplicaron conforme a los términos y condiciones de los acuerdos del préstamo. En este caso, los auditores deben abordar este enfoque de auditoría específico aplicando procedimientos de auditoría que evalúan el cumplimiento con los requisitos de realización de informes que se establecen en cada acuerdo de préstamo.

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA:

PREGUNTAS PARA LA REALIZACIÓN DE INFORMACION DE LA DEUDA PÚBLICA

1. ¿Cuáles son los requisitos legales y contractuales para la realización de informes de su gobierno?
2. ¿En qué medida su gobierno ha alcanzado los requisitos de realización de informes legales y contractuales? ¿La información divulgada es completa, confiable, precisa y coherente?
3. ¿Quién es responsable de preparar y enviar la información de deuda al FMI y al Banco Mundial (por ejemplo, al Sistema de Realización de Informes del Deudor)?
4. ¿Cómo se prepara la información de deuda y cuándo se presenta?
5. ¿El pasivo contingente se incluye en los informes de deuda?
6. ¿Cuál es el proceso y quién es responsable de preparar un boletín de estadísticas de deuda o un informe de deuda equivalente? ¿Con qué frecuencia se publica esta información de deuda? ¿Está disponible al público? De ser así, ¿Cómo y en qué formato?

7. ¿El boletín estadístico de la deuda o un equivalente incluye lo siguiente?

- Información sobre el nivel de deuda del gobierno central (por acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, base de la tasa de interés, y vencimiento residual).
- Flujos de deuda (pagos del monto principal y de intereses). • Ratios o indicadores de deuda (o ambos).
- Medidas de riesgos básicas de la cartera de la deuda.

8. ¿Qué otros informes de deuda producen el gobierno o el Banco Central? De ser así, ¿cómo y en qué formato?

9. ¿Cuál es el período de tiempo o desplazamiento desde el período de realización de informes de deuda al período en el que se realizan informes de deuda confiables? ¿Qué medidas de validación se utilizan para asegurar la precisión de los informes?

10. ¿Quién es responsable de finalizar el proceso o autorizar la emisión de estos informes?

11. ¿Los usuarios primarios de los informes de deuda están satisfechos con ellos?

III.9. AUDITORÍA DE RIESGOS FISCALES

El concepto “contingencias fiscales” proporciona un marco para considerar la amplia gama de responsabilidades, programas y actividades emprendidas por el Estado que pudieran disponer de recursos futuros. Este concepto tiene por objeto 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. (ISSAI 5430)

Los cambios no previstos en las variables macroeconómicas son fuentes frecuentes de desviaciones en el presupuesto y en las decisiones de endeudamiento. El presupuesto y los planes de endeudamiento también son sensibles a la realización del pasivo contingente, que generalmente se divide en dos categorías:

- Las contingencias explícitas son aquellas que se definen en la ley o en un contrato, de las cuales, las garantías son las más comunes.

- Las contingencias implícitas son aquellas que surgen de las obligaciones morales o esperadas del gobierno, en base a la presión y las expectativas públicas,

El riesgo fiscal expone a los gobiernos a la posibilidad de hacer grandes pagos no programados en un corto período de tiempo, lo cual puede llevar a un aumento significativo del endeudamiento y del nivel de deuda. El riesgo fiscal también puede reducir el crecimiento económico en el mediano plazo, y tener un gran impacto en la sustentabilidad de la deuda y en la flexibilidad fiscal. En el abordaje de la tarea es conveniente tener claro el rol de la Entidad Fiscalizadora Superior en relación con el control de estos pasivos, para lo cual es útil un repaso del marco establecido por las ISSAI 5420 Y 5430 (ver apartado III. MARCO DE BUENAS PRÁCTICAS APLICABLES A AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA).

Dentro de las contingencias explícitas se encuentran por ejemplo las garantías de préstamos y los avales.

Un préstamo con garantía del gobierno central es un préstamo tomado por un deudor privado (o un deudor público, si el prestatario es una entidad pública que no forma parte del gobierno central) en el que el pago del principal, o el pago del principal y los intereses está garantizado por el gobierno central. El préstamo puede ser un préstamo de un banco comercial o un préstamo de un prestamista multilateral como el Banco Mundial.

Un conjunto de buenas prácticas a tener en cuenta en el análisis de estas operaciones se presenta a continuación:

- Supervisar la relación entre el prestatario y el prestamista para anticipar y, de ser posible, prevenir o mitigar cualquier incumplimiento de pago.
- Mantener registros de las garantías de préstamo pendientes y actualizarlas periódicamente.
- Estimar las necesidades del presupuesto para cubrir cualquier incumplimiento en el pago que pueda ocurrir durante el año.

Informar las garantías debe seguir las mejores prácticas de realización de informes. Conforme al Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal del FMI (2007), “las declaraciones que describen la naturaleza y la importancia fiscal del pasivo contingente deben ser parte de la documentación del presupuesto, junto con una evaluación de todos los riesgos fiscales más importantes”. Como en otros informes, los contenidos deben estar completos, deben ser precisos, regulares, coherentes y comprensibles. Los informes de las garantías de préstamos pueden incluir:

- Una descripción de las políticas y programas que destaque las garantías de préstamos.
- El valor pendiente nominal de las garantías de préstamos en una fecha predefinida, tanto en términos agregados como individuales.
- Los costos esperados implicados en la administración de las garantías de préstamos, y las reservas y los fondos de previsión hechos para alcanzarlos.
- La máxima exposición del gobierno central, esto incluye las responsabilidades del pago del principal y los costos de intereses, tasas, etcétera.
- Los riesgos de la tasa de cambio y la tasa de interés implicados, si los hay.
- Montos pagados durante el período para cumplir con las garantías de préstamo.
- Experiencia de incumplimiento en períodos anteriores.
- Estimaciones de los montos que pueden entrar en mora en el futuro, esto incluye los escenarios que fueron tomados en consideración al producirlos.

Lo específico de las garantías de préstamo son, una vez más, los métodos de evaluación debido a la incertidumbre involucrada. Por ejemplo, para calcular la máxima exposición del gobierno central, los supuestos conservadores deben hacerse sobre las tendencias de las tasas de interés, si se cubren los pagos del interés, y sobre las tendencias de la tasa de cambio, si se utiliza una moneda extranjera en los pagos.

Otro aspecto que debe considerarse es la existencia de más de una entidad de implementación, situación que es más frecuente en la administración de las garantías del préstamo que en la administración de otros instrumentos de deuda pública, como los préstamos y los bonos. En estas circunstancias, producir y auditar información agregada tiene lugar en dos niveles: dentro de cada entidad de implementación y en el proceso de consolidación.

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA I:

PREGUNTAS SOBRE LAS GARANTÍAS O DE LOS PRÉSTAMOS

¿Quién es responsable de evaluar los riesgos crediticios y de establecer las tasas de garantías antes de que cualquier garantía de préstamo se apruebe? ¿Cómo se calcula la tasa de garantía?

¿Quién es responsable de aprobar y firmar las garantías o declaraciones de préstamos?

¿Quién es responsable de supervisar las relaciones entre el prestamista y el prestatario, y el riesgo de garantías de préstamos, en particular el riesgo crediticio?

¿Los préstamos solicitados por el beneficiario de las garantías de préstamos están coordinados con el endeudamiento del gobierno central? De ser así, ¿de qué manera?

¿Qué secciones o cláusulas en la legislación cubren lo siguiente: a) prestatarios y préstamos aptos, b) la existencia de tasas de garantías y la evaluación del riesgo crediticio, c) las obligaciones de reembolso?

¿Han habido pagos de los montos en mora durante el período que se examina? De ser así: a) ¿Había suficientes reservas en el presupuesto? b) ¿Cómo se compara el gasto real con las reservas iniciales del presupuesto? c) ¿Los pagos se realizaron en el tiempo estipulado? d) ¿El gobierno pagó alguna penalidad como resultado del incumplimiento de una cláusula del acuerdo de garantía?

¿Se han realizado pagos de los montos en mora en períodos anteriores? ¿El deudor estaba obligado a reembolsar al garante? De ser así, ¿el gobierno ha recibido el reembolso en el tiempo estipulado?

¿El sistema de registro de la deuda registra todas las categorías de la deuda del gobierno central y las garantías de préstamos juntas o hay un sistema de registro separado para las garantías de préstamo?

¿Hay un informe anual sobre las actividades de administración preparado por la entidad de implementación y enviado al gabinete o consejo de ministros o el ministro de finanzas? ¿Qué incluye el informe? a) ¿Contiene una evaluación sobre la forma en la que la administración ha cumplido con los objetivos del gobierno? b) ¿Contiene la evaluación de los riesgos de crédito? c) ¿Se ha entregado este informe al Congreso? d) ¿Este informe está disponible al público?

¿Se han realizado auditorías externas (desempeño o auditorías especiales) sobre las actividades de administración? De ser así, ¿Cuándo?, ¿Cuál fue el proceso?, ¿Cuáles fueron los hallazgos?, y ¿Cómo fueron abordados? ¿Han sido divulgados públicamente? De ser así ¿dónde?

HERRAMIENTA DE AUDITORÍA II:

PREGUNTAS SOBRE AVALES

Verificar que los avales estén autorizados en la ley de presupuesto del ejercicio o en una ley específica

Controlar que las entidades sean estas de carácter público, privado o asociaciones publico-privadas en cualquiera de sus composiciones y representación patrimonial y de ingresos presentes o esperados, que requieran avales hayan presentado la siguiente información:

- a) Importe y perfil de vencimientos de la deuda contraída.
- b) Importe y perfil de vencimientos de nuevas obligaciones a contraer.
- c) Estado patrimonial al momento de contraer la obligación.
- d) Estado de origen y aplicación de fondos proyectado para el período de duración del endeudamiento.
 - 1. Estado de las contra garantías presentadas por el avalado a la entidad financiadora.
 - 2. Estado de los recursos del financiamiento efectivamente utilizados en la operación avalada.
 - 3. Todo otro activo financiero o patrimonial que el ente avalado pusiera a disposición del emisor del aval y su nivel de solvencia.
- e) Informe actualizado referido al estado de las operaciones avaladas por el Gobierno Nacional hasta la fecha de la formulación del nuevo requerimiento, con indicación de la moneda contractual; nombre del acreedor y de la institución bancaria interviniente; importe del saldo pendiente de pago y otros antecedentes que se hubiere estimado conveniente.

Opcional: si se requirieron informes de los órganos de control competentes, como así también informes de calificación del riesgo crediticio de la entidad solicitante por parte de agencias especializadas o de entidades bancarias

Monto avalado: verificar que la ley que autoriza el otorgamiento del aval indique expresamente que se incluyen los intereses en el monto avalado, de lo contrario verificar que sólo se haya avalado el capital de la operación de crédito público (reglamentación del artículo 57)

Verificar si la ONCP hizo uso de la facultad de que los mecanismos de negociación y contratación de la operación de crédito de que se trate, minimicen la exposición crediticia del Estado Nacional.

Verificar que una vez otorgado el aval, la entidad solicitante haya presentado semestralmente ante la ONCP un informe respecto del estado de situación de la operación de crédito de que se trate.

En caso de modificaciones comprendidas en los alcances del Artículo 65 de la Ley N° 24.156, verificar la previa intervención de la ONCP como requisito del mantenimiento de la validez del aval otorgado. (En aquellos casos en que se modifiquen las condiciones financieras de la operación respecto a las originalmente autorizadas, sin la intervención antes señalada, se considerará caducado el aval oportunamente otorgado a partir de la fecha de realizada la modificación).

Comprobar que la operación de crédito público de que se trate que requiera un aval, se encuentre aprobada en la ley de presupuesto.

Avales otorgados por entes públicos a personas ajenas al sector público nacional: verificar que estén autorizados por ley, salvo que el otorgante sea una institución pública financiera

Determinar en el caso de otorgamiento de avales a personas físicas o jurídicas del sector privado, que exista autorización previa del OCSAF y que se hayan dado garantías a satisfacción del mismo (fianzas, hipotecas, garantías)

Casos de operaciones de crédito público realizadas con el objeto de reestructurar deuda y avales existentes: verificar que la operación implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales

IV. EJECUCION DE LA AUDITORIA Y CONFECCION DE LA MATRIZ DE HALLAZGOS

La ejecución de la auditoria requiere del relevamiento de la información necesaria para la respuesta a la pregunta o cuestión principal y las preguntas o cuestiones secundarias conforme a los criterios seleccionados y los procedimientos determinados.

Cuando se trate de pruebas analíticas provenientes de proyecciones, estimaciones, modelos, cálculos o ecuaciones, entre otros. El auditor gubernamental debe incorporar tanto los resultados obtenidos en dichas estimaciones como el supuesto utilizado y las variables elegidas así como su fundamento y fuente de información.

En este caso todas las simulaciones analíticas deben considerar la posibilidad de

1. Un escenario de base
2. Un escenario optimista y un escenario pesimista
3. Un análisis de los tres resultados desde la perspectiva del desempeño esperado fiscal y macroeconómico.

El auditor gubernamental podrá registrar electrónicamente durante la recolección de la evidencia la información obtenida en los sistemas determinados para tal fin.

Una vez realizada la auditoria de deuda se debe confeccionar la matriz de hallazgos, la que se vincula de forma directa con la matriz de planificación y permite determinar los hallazgos para la confección del Informe. La Matriz de Hallazgos debe contener:

MATRIZ DE HALLAZGOS						
Objetivo de la auditoría						
Sub Objetivo de auditoria						
Criterios	Hallazgo			Nº de referencia W/P	Buenas Prácticas	Recomendaciones
	Situación Encontrada	Causas	Efectos			
Pregunta/Sub Pregunta de auditoria						

La Matriz se confecciona para cada cuestión de auditoria. El auditor gubernamental debe ensamblar el resultado y las respuestas de auditoria de forma jerarquica incorporando las de mayor relevancia o significatividad por su nivel de riesgo en forma prioritaria, evitando vaguedades, repeticiones y hallazgos sin el fundamento adecuado o el análisis respectivo.

La matriz de hallazgos puede ser modificada cuando, a criterio del auditor, la respuesta del ente auditado a los hallazgos determinados, ha sido lo suficientemente convincente que tal hallazgo debe ser reformulado, cambiado o también eliminado por el nivel de respuesta recibida.

Los hallazgos de auditoria deben comunicarse al auditado de forma previa a la emisión del informe.

V. REALIZACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA SOBRE DEUDA PÚBLICA

REDACCIÓN DE INFORMES DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO SOBRE DEUDA PÚBLICA

Para la redacción del informe se aplicarán, las Normas de Control Externo Gubernamental, y contendrá como mínimo:

1) Título:

Se identificará el tipo de auditoría de que se trata.

2) Receptor:

Autoridad máxima del ente auditado.

3) Objeto de la auditoría:

Se identificará con claridad y precisión, el objeto de la auditoría. En las auditorías de desempeño el Objeto de Auditoría se refiere a la cuestión principal de auditoría sea este un problema, un proceso o un resultado a evaluar.

4) Objetivo/ s:

Se señalaran el o los objetivos particulares del objeto de auditoría. En las auditorías de desempeño los objetivos de auditoría son las cuestiones de auditoría.

5) Alcance:

a) Que el trabajo se realizó en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, conforme a las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, al presente Manual y a los Estándares y mejores prácticas en materia de auditoría gubernamental.

b) El período auditado

c) **Los criterios** utilizados y su fundamento.

d) **Procedimientos** aplicados. Dependiendo del tipo de control gubernamental en este apartado se indicarán las metodologías aplicadas para la ejecución de las tareas.

e) En caso que se produjeran, **limitaciones** encontradas durante la ejecución del proceso de auditoría. Las limitaciones deben ser de tal entidad que imposibiliten por parte del auditor la emisión de su opinión o conclusión. Se incluyen también aquellos casos que impliquen salvedades, las que deberán ser debidamente explicitadas indicando los procedimientos y pruebas que no pudieron ser aplicados, su materialidad y efectos.

6) Aclaraciones preliminares:

En esta parte del informe el auditor gubernamental expone los objetivos de la auditoría y describir la manera en que se abordaron los mismos, así como toda aquella información que permita el entendimiento del contexto y de la entidad sobre la que se realizó el control gubernamental.

En las aclaraciones el auditor gubernamental puede incluir elementos de juicio que permitan a los destinatarios y/o usuarios identificar las buenas prácticas aplicables al objeto auditado, como ejemplos útiles sobre los que se fundamentará la opinión y/o conclusión del auditor.

7) Hallazgos y recomendaciones resultantes:

En esta parte del informe, el auditor expondrá los hallazgos fundamentados en evidencia, la materialidad, significatividad e importancia relativa de los mismos, tomando en cuenta tanto los factores cuantitativos como cualitativos. En las auditorías de desempeño los hallazgos deben relacionarse con la evaluación de la economía, la eficiencia o efectividad del objeto de auditoría evaluado ya sea de forma individual o en conjunto conforme a los objetivos determinados y los criterios seleccionados.

Los resultados y hallazgos deben permitir al auditor ejercer su juicio profesional para producir sus recomendaciones y llegar a una conclusión clara y sin vaguedades sobre el asunto de la materia.

Las recomendaciones deberán formularse en tono constructivo, dirigidas a informar sobre los hallazgos, mejorar los sistemas evaluados, corregir errores y las deficiencias encontradas y, según

sea conveniente a juicio del auditor gubernamental, las mismas pueden ser referidas a la implementación de buenas prácticas. En todos los casos el cumplimiento de las recomendaciones deben generar valor agregado al auditado y ser alcanzables de forma razonable.

Los informes de auditoría de deuda pública deben tener recomendaciones que sean específicas, medibles, alcanzables, realistas y oportunas tal como se expone a continuación:

- Recomendaciones específicas identifican correctamente quién es responsable de realizar acciones claras y correctivas para eliminar la deficiencia y mejorar el programa o la actividad de deuda pública.
- Recomendaciones medibles pueden ser rastreadas por el sistema de seguimiento. Se pueden determinar si las acciones correctivas se tomaron y si las deficiencias de administración de deuda fueron eliminadas. Al implementarse, las recomendaciones deben prevenir la recurrencia de los hallazgos, y permitir que se realice una auditoría independiente de las nuevas condiciones en la deuda pública.
- Las recomendaciones alcanzables son realizables en un período de tiempo razonable sin utilizar grandes recursos financieros.
- Las recomendaciones realistas toman en cuenta las prioridades y las restricciones operativas de los funcionarios que son responsables de implementarlas.
- Se brindan recomendaciones oportunas a los funcionarios responsables en el momento y la manera correctos para facilitar su inmediata implementación.

8) Comentarios del auditado:

El informe incluirá el análisis que el auditor realice sobre los comentarios que el auditado haya realizado en función de los resultados de la auditoría comunicados oportunamente. La

transcripción textual de la respuesta del auditado podrá ser incorporada, como anexo del informe.

9) Conclusión u opinión:

se expondrá la conclusión de manera fundada en la evidencia obtenida, los hallazgos y resultados obtenidos. Las conclusiones deben contener aquellos hechos que el auditado en su descargo se haya comprometido a mejorar en función de las recomendaciones efectuadas y que podrían ser verificadas en futuras auditorías. En aquellos casos en que se hayan producido hechos posteriores al cierre de las tareas, estos deberán ser incorporados a modo de advertencia sobre las conclusiones vertidas en el informe. El auditor debe ejercer su juicio profesional para llegar a una conclusión fundada sobre el asunto de la materia auditada.

La conclusión del informe debe permitir a los destinatarios y/o usuarios la comprensión plena, clara y objetiva del auditor sobre la materia auditada.

10) Lugar, fecha y firma