

Documento Guía del Tema Técnico 2

Prevención del Riesgo de Fraude en los Estados Financieros y Administración de los Riesgos Fiscales

XXVI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS
17 al 21 de octubre de 2016, Punta Cana, República Dominicana

Orientación General

Este **Documento Guía** tiene por finalidad orientar a las instancias miembros de la OLACEFS en la preparación de su **Colaboración Técnica** (contribución nacional), al Tema Técnico 2 “*Prevención del Riesgo de Fraude en los Estados Financieros y Administración de los Riesgos Fiscales*” de la XXVI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

De conformidad con lo dispuesto en la *Normativa Vigente sobre Temas Técnicos*, emitida por la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, la Colaboración Técnica “es el documento redactado por la EFS que desea realizar un aporte al tema desarrollado por el Coordinador. Se debe elaborar en base a la Propuesta Inicial y al Documento Guía.”

El Documento Guía se conforma por dos cuestionarios, correspondientes a los dos (2) capítulos que integran la **Propuesta Inicial** del Tema Técnico referido: (1) *Riesgo de fraude en los estados financieros y el plan de auditoría*, y (2) *Administración de los riesgos fiscales*. Las respuestas que preparen y envíen los miembros de la OLACEFS permitirán a las EFS coordinadoras (Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala y Auditoría Superior de la Federación de México), enriquecer la Propuesta Inicial y, derivado de ello, generar la **Ponencia Base y Resumen** del Tema, a ser discutido por la membresía de OLACEFS en ocasión de su XXVI Asamblea General Ordinaria, a llevarse a cabo del 17 al 21 de octubre de 2016 en Punta Cana, República Dominicana.

Las **Colaboraciones Técnicas** deberán ser enviadas a las EFS coordinadoras **a más tardar el 30 de junio de 2016**, en español, a los correos electrónicos allima@contraloria.gob.gt y olacefsmexico@asf.gob.mx, con copia a la Secretaría Ejecutiva de la Organización (orudloff@contraloria.cl).

Cuestionario de apoyo al análisis del riesgo de fraude en los estados financieros

1. ¿Qué programas o acciones aplica su EFS para prevenir, mitigar y controlar el riesgo de fraude en las entidades que audita? Se puede detallar lo necesario y proporcionar evidencia al respecto.

Respuesta: La EFS Perú, para prevenir, mitigar y controlar los riesgos de fraude ha emitido Normas de Control Interno, orientadas al proceso del diseño e implementación de controles a la medida de los riesgos asociados a las actividades misionales de las entidades públicas.

Asimismo, en octubre de 2014 emitió el Manual de Auditoría Financiera Gubernamental, documento a través del cual se orienta en la aplicación del enfoque de auditoría basado en riesgos, que conlleva a efectuar la auditoría financiera dando la prevalencia a los riesgos asociados del manejo de los recursos públicos, que se plasma en los Estados Presupuestarios de las entidades públicas, para posteriormente con la misma información se auditen los estados financieros, todo ello, por efecto del paralelismo contable, que se registran las transacciones contables a través del SIAF.

2. Con base en su experiencia como entidad fiscalizadora superior, indique las herramientas o mecanismos que utilizan los responsables de la dirección del ente fiscalizado para prevenir y detectar el riesgo de fraude.

Respuesta: Como se señaló en la pregunta anterior, los responsables de la administración de las entidades públicas, preparan estados presupuestarios estimados de apertura, para posteriormente compararlos con los estados presupuestarios ejecutados, que se registran a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF), que actualmente se viene actualizando para aplicar al Presupuesto por Resultados (PpR).

3. En su experiencia, ¿cuáles son las principales deficiencias o limitaciones del control interno, que no permiten a los responsables de la dirección del ente fiscalizado, detectar o prevenir el riesgo de fraude en la información financiera?

Respuesta: Las principales deficiencias o limitaciones están relacionadas a otros aspectos normativos contrarias a las emitidas por la EFS Perú, que afectaron los procesos de diagnóstico, diseño e implantación de los sistemas de control interno en las entidades públicas; situación que determinó el retraso en la implementación de sistemas de control interno a la medida de los riesgos asociados a los recursos que administran estas entidades.

4. Exponer el contenido de las disposiciones jurídicas y los mecanismos institucionales específicos que se han implantado en su país, para sancionar a los servidores públicos que cometen fraude, independientemente de la posición jerárquica que ocupen.

Respuesta: Las disposiciones jurídicas y mecanismos institucionales de sanción son los siguientes:

- **Ley 29622, Ley que Modifica la Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y Amplia las Facultades en el Proceso para Sancionar en Materia de Responsabilidad Administrativa Funcional**, que en el artículo 46°, señala las Conductas Infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional que incurrir los servidores y funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad.
- **Decreto Supremo N° 023-2011-PCM**, Reglamento de la Ley N° 29622, denominado “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control”, en los

artículo 6° al 10°, tipifica las diferentes causales de infracciones por responsabilidad administrativa funcional; y en el artículo 15° escala de sanciones para infracciones graves, y muy graves.

- **Resolución de Contraloría N° 333-2011-CG Contralor General aprueba Directiva N° 008-2011-CG/GDES denominada “Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional”.**

La directiva tiene como finalidad implementar el procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional (en adelante, el procedimiento sancionador), estableciendo las disposiciones complementarias requeridas para el ejercicio de la potestad reconocida por la Ley N° 29622 “Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional” (en adelante, la Ley) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 023- 2011-PCM, denominado “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control”.

- **Reglamento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas R.C. N° 224-2013-CG,** Establece la conformación, la independencia, funciones y procedimientos de competencia del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas- TSRA.

5. De acuerdo con su experiencia, ¿qué buenas prácticas ha identificado en los entes públicos auditados, y qué acciones recomendaría establecer para hacer más efectivas la prevención, control y mitigación del fraude, en los entes fiscalizados y en las EFS?

Respuesta:

- En los entes fiscalizados se debe concluir con la implementación de los sistemas de control interno, modificar normas legales que fortalezcan la transparencia en la gestión de los recursos públicos, concluir con la modernización del sistema SIAF, a fin de registrar el presupuesto por resultados.
- En la EFS, deberá de concluir con la implementación de aplicación de las Herramientas para el Diagnóstico del Cumplimiento de las ISSAI (iCAT, por sus siglas en inglés) de la auditoría financiera propuesto por el IDI (Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI).

Cuestionario de apoyo al análisis de los riesgos fiscales y su administración prudencial

1. Exponga las disposiciones jurídicas vigentes en su país acerca de la disciplina, responsabilidad y sostenibilidad en las finanzas públicas y la deuda pública, y respecto de la contabilidad gubernamental, que tienen por objeto administrar los riesgos fiscales.

Respuesta: Las disposiciones jurídicas son las siguientes:

- Ley n.º 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal
- Ley Nº 30282 - Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015.
- Ley Nº 30283 - Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2015.
- Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivo 2015 – 2018.

2. Proporcione información sobre la definición jurídica, la composición, facultades, funciones y resultados alcanzados con los grupos técnicos de expertos que apoyan a los poderes legislativo y ejecutivo en la medición y evaluación de indicadores de la política fiscal y la administración de los riesgos fiscales.

Respuesta: A pedido del Fondo Monetario Internacional (FMI) se creó el Consejo Fiscal, que es una comisión autónoma, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, creada por Ley n.º 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, cuyo objeto es contribuir con el análisis técnico independiente de la política macro fiscal y, así, fortalecer la transparencia e institucionalidad del manejo de las finanzas públicas.

La función de este Consejo es contribuir con la transparencia del manejo de las finanzas públicas, a través del análisis técnico independiente de la política macro fiscal, el cual emitirá informes, que son documentos que recogen la opinión de los miembros del Consejo Fiscal sobre la razonabilidad de las metodologías y supuestos utilizados en las proyecciones macroeconómicas contempladas en el Marco macroeconómico Multianual, así como sobre la modificación y el cumplimiento de las reglas fiscales previstas en la Ley.

Al 7 de mayo de 2016 el Consejo Fiscal emitió su primera opinión sobre el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2017 – 2018, en el que se indicó, entre otros, la deuda pública y privada del Perú y los nuevos adeudos.

Al 11 de julio de 2016, este Consejo emitió su segunda opinión relacionada con la Declaración del Cumplimiento de las Reglas Fiscales, el mismo que fue solicitado al Ministerio de Economía y Finanzas, sin la respuesta correspondiente a la fecha del presente documento.

3. Defina los tres problemas principales o vulnerabilidades que se requieren solventar en su país para mejorar la administración de los riesgos fiscales.

Respuesta: En primer lugar, la aprobación del Marco Macroeconómico Multianual (MMM), en el cual se presentarán los lineamientos de política económica y los objetivos de política fiscal, incluyendo las medidas de política y los estimados de los resultados económicos del sector público para los próximos tres años. Se deben incluir los supuestos macroeconómicos, las proyecciones de ingresos y gastos fiscales, el monto de la inversión pública, el nivel de endeudamiento público y un perfil de pagos de la deuda de largo plazo.

La presentación de informes de ejecución semestrales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el avance con relación a las metas previstas y una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal en el cual se evaluarán las metas establecidas en el Marco, debiendo justificar las diferencias y recomendar las medidas correctivas necesarias para su cumplimiento.

4. Exponga las características fundamentales de las instituciones y de las reglas fiscales que en su país contribuyen a la administración de los riesgos fiscales.

Respuesta: Entre las características fundamentales de las instituciones, tenemos:

Instituciones:

Ministerio de Economía y Finanzas: Por medio de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, y esta a su vez a través de su Dirección de Gestión de Riesgos la cual tiene las siguientes funciones:

- Formular y proponer políticas, lineamientos, normas y estrategias de gestión de riesgos financieros (mercado, liquidez, crediticio o contraparte, inversiones, país), operacionales y contingentes que afecten o puedan afectar a las finanzas públicas;
- Identificar, cuantificar, valorar y monitorear los riesgos financieros, operacionales y contingentes fiscales de naturaleza judicial y contractual o derivados de desastres naturales, que afecten o puedan afectar a las finanzas públicas;
- Formular y proponer modelos o metodologías de evaluación, clasificación y seguimiento de los riesgos financieros, operacionales y contingentes que afecten o puedan afectar a las finanzas públicas.
- Conducir el proceso de formulación, operación y seguimiento del Plan de Continuidad de Negocios del Ministerio, en coordinación con los órganos competentes;
- Emitir reportes e informes de evaluación sobre gestión de riesgos financieros, operacionales y contingentes fiscales de naturaleza judicial y contractual, o derivados de desastres naturales que afecten o puedan afectar a las finanzas públicas

Banco Central de Reserva del Perú: A través de su Departamento de Política Fiscal, la cual tiene entre sus principales funciones las siguientes:

- Realizar estudios y propuestas sobre la política tributaria, arancelaria y de mejora del gasto público.
- Realizar el seguimiento de los principales proyectos de inversión pública, incluyendo privatizaciones, concesiones y otros esquemas de inversión tales como Asociaciones Público-Privadas.
- Elaborar estudios en materia de política de precios públicos.
- Realizar estudios sobre la medición del déficit fiscal y política fiscal.
- Ejecutar las actividades de gestión de riesgos, cumplimiento de las normas de Control Interno, y mantenimiento y mejora de los procesos bajo el ámbito de su unidad organizacional y dentro de los lineamientos establecidos por la institución.
- Administrar el desarrollo de los recursos humanos a su cargo.

Reglas Fiscales:

Aplicar una regla fiscal para asegurar un comportamiento responsable dentro de una línea programada que contribuya a la búsqueda de estabilidad macroeconómica y, a la vez, reduzca la incertidumbre otorgando a los agentes una señal clara y predeterminada de la política fiscal de nuestro país.

5. Señale tres áreas de oportunidad que tiene la EFS de su país para mejorar la auditoría sobre la administración de los riesgos fiscales.

La EFS Perú cuenta con un Departamento de Auditoría Financiera, encargada de ejecutar auditorías financieras y exámenes a la información presupuestaria y supervisar los servicios de control sobre dichas materias, efectuadas por Sociedades de Auditoría y Órganos de Control Institucional, entre otros aspectos.