

GUID 5250

Directriz sobre auditoría de Deuda Pública

Las Guías INTOSAI (GUID) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales. Para más información visite www.issai.org



INTOSAI



INTOSAI



INTOSAI, 2020

1) Aprobado en 2020

2) Reemplaza a las ISSAIs 5410, 5411, 5420, 5421, 5422, 5430 y 5440

La GUID 5250 está disponible en todos los idiomas oficiales de la INTOSAI:
Árabe, Inglés, Francés, Alemán y Español

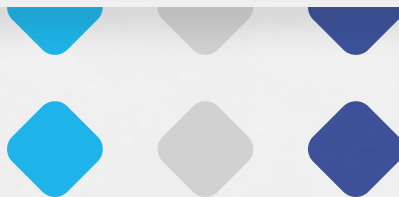


TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES	5
A. INTRODUCCIÓN	5
B. OBJETIVO	5
C. ALCANCE	6
D. ROL DE LAS EFS	6
II. DEUDA PÚBLICA Y GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	9
III. AUDITAR LA DEUDA PÚBLICA	12
A. PLANIFICAR UNA AUDITORÍA	14
ESTABLECER LOS TÉRMINOS DE LA AUDITORÍA	14
COMPRENDER LA ENTIDAD Y SU ENTORNO	15
REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE RIESGOS O ANÁLISIS DE PROBLEMAS	22
IDENTIFICAR EL RIESGO DE FRAUDE	24
DESARROLLAR EL PLAN DE AUDITORÍA	24
B. REALIZAR UNA AUDITORÍA	30
C. ELABORAR INFORMES Y SEGUIMIENTO	33
APÉNDICE 1 – INDICADORES DE DEUDA	35
I. INTRODUCCIÓN	35
II. INDICADORES DE VULNERABILIDAD	36
III. INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD	42
IV. INDICADORES FINANCIEROS DE DEUDA	47
V. CONSIDERACIONES FINALES	52

APÉNDICE 2 – EJEMPLOS PRÁCTICOS Y EXPERIENCIAS DE LAS EFS	53
I. Entendiendo el Proceso de Negocio y la Evaluación de Riesgo de Deuda Pública: El Caso de Indonesia (para.73 de la GUID)	53
II. Procedimientos sustantivos en Auditoría Financiera (para.103 de la GUID)	59
III. Desarrollo de una Matriz de Hallazgos de Auditoría (MHA) (para. 105 del GUID)	68
IV. Ejemplos de informes de Auditoría Financiera, Auditoría de Desempeño y Auditoría de Cumplimiento (para. 106 del GUID)	69
LISTA DE ABREVIATURAS	72

A. INTRODUCCIÓN

- 1) Los documentos de orientaciones o GUID son lineamientos no obligatorios para ayudar al auditor en la aplicación de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) en todos los tipos de auditorías.
- 2) Los principios de la auditoría del sector público están enumerados en la ISSAI 100. Al auditar Deuda Pública (DP), el auditor debe tener en cuenta los principios generales y los principios relacionados al proceso de auditoría en la ISSAI 100.
- 3) Sobre la base de estas consideraciones, una GUID de la INTOSAI sobre la auditoría de la DP cubriendo los tres tipos de auditoría, esto es, Auditoría Financiera, Auditoría de Desempeño, y Auditoría de Cumplimiento, se pone a disposición ahora, identificada y numerada como GUID 5250 por el Foro para Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (FIPP).

B. OBJETIVO

- 4) Esta GUID provee lineamientos y orientaciones para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la auditoría de la DP, aplicando los principios fundamentales de auditoría provistos en la ISSAI 100 en todas las fases de la Auditoría Financiera, Auditoría de Desempeño y Auditoría de Cumplimiento, con el fin de producir informes de auditoría de calidad beneficiosos para la

adecuada gestión de la deuda pública (GDP) y la buena gobernanza.

C. ALCANCE

- 5) Esta GUID destaca los asuntos específicos de la DP que deberían tenerse en cuenta al realizar auditorías.
- 6) Esta GUID proporciona más orientación sobre cómo podrían abordarse dichos asuntos al efectuar la auditoría financiera / de desempeño / de cumplimiento y no alude a requisitos adicionales para la realización de la auditoría.

D. ROL DE LAS EFS

- 7) Los Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos de la ONU instan a los Estados a realizar periódicamente auditorías de deuda pública que contemplen la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de recursos y en la decisión de futuros préstamos.
- 8) Específicamente, los Principios de la UNCTAD sobre Promoción de la Concesión y Solicitud Responsables de Préstamos Soberanos establecen, entre otros, “Una institución auditora debería realizar auditorías independientes, objetivas, profesionales, oportunas y periódicas de las carteras de deuda para evaluar cuantitativa y cualitativamente las obligaciones contraídas recientemente. Los resultados de tales auditorías deberían ser publicados para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la deuda. Las auditorías también deben realizarse en los niveles subnacionales”.¹
- 9) Las EFS juegan un rol importante al ejercer una supervisión externa independiente a la DP de un país e informando públicamente sobre los resultados de sus auditorías. A través de sus recomendaciones, las EFS pueden fomentar mejoras en los aspectos de la gestión de la deuda (GD), incluyendo en el informe sobre DP, estrategias de GD y prácticas de gestión de riesgos.

1 Principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) sobre Promoción Responsable de Endeudamiento y Préstamos Soberanos (https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2012misc1_en.pdf?user=46)

- 10) En general, el papel de las EFS es promover principios y prácticas sólidas en la gestión de la DP dentro de su mandato legal vigente. Las EFS también pueden alentar y apoyar el establecimiento de un control interno efectivo en la gestión de la DP. Dependiendo del tipo de auditoría realizada, los roles de las EFS pueden incluir lo siguiente:

a. Auditoría Financiera

- Promover estrategias sólidas de la deuda pública y prácticas de gestión de riesgos.
- Fomentar políticas completas y perfeccionadas sobre reportes y divulgación de datos de la DP.

b. Auditoría de Desempeño

- Aludir respecto a las implicaciones fiscales y económicas: Las EFS pueden encargarse de realizar análisis independientes, sobre la base de las divulgaciones de información cuantitativa y cualitativa de deuda y de la información divulgada relacionada con deuda², para fomentar una mejor gestión de la DP y para mejorar la comprensión de las implicaciones actuales y futuras de compromisos públicos y de la sostenibilidad fiscal.
- Reducir la vulnerabilidad fiscal del gobierno promoviendo las mejores prácticas en las políticas de gestión de la deuda pública (GDP) incluyendo la generación de información apropiada y utilizando los indicadores necesarios en el análisis.
- Alentar a los gobiernos a centrarse más en el monitoreo de vulnerabilidades, la gestión de riesgos y a la producción y publicación de información financiera de calidad.

² La crisis financiera internacional de los últimos años, y los grandes déficits fiscales y niveles de deuda asociados en muchos países, enfatizaron la importancia de contar con estadísticas confiables y oportunas sobre el gobierno en general y, en términos más amplios, sobre la deuda del sector público como un elemento crítico en la sostenibilidad fiscal y posiblemente en la sostenibilidad externa de los países. Materiales orientadores que tienen como objetivo mejorar la calidad y la oportunidad de las estadísticas clave sobre la deuda pública de un país, que son un elemento crucial para evaluar la sostenibilidad fiscal de un país, se pueden encontrar en - <https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Public-Sector-Debt-Statistics-Guide-for-Compilers-and-Users-Guide-for-Compilers-and-Users-24905>; <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>; <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>

- Desempeñar un papel activo en la protección de la situación financiera de los gobiernos al ayudar a garantizar que se apliquen prácticas sólidas y robustas de deuda pública.

c. Auditoría de Cumplimiento

- Promover prácticas robustas de gestión de la deuda mediante el funcionamiento del marco legal para DP que establece los procesos necesarios de gobernanza, de auditoría, de elaboración de reportes y de rendición de cuentas.



DEUDA PÚBLICA Y GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

¿Qué es la Deuda Pública?

- 11) Una definición amplia de deuda responde a las siguientes preguntas: ¿Qué entidades en un país se endeudan? ¿Qué conceptos o instrumentos constituyen deuda en un país?
- 12) Esta GUID no establece una o más definiciones de DP. Por el contrario, la GUID identifica varios elementos de la DP que podrían ser considerados, así como varios tipos de organismos públicos cuya deuda debe incluirse en los informes de la DP. La DP puede incluir lo siguiente:
 - » Pasivos u otros compromisos contraídos directamente por organismos públicos como:
 - gobierno central³, o gobierno federal, dependiendo en la forma de organización política en el país;
 - estados, provincias, regiones, municipalidades y otros gobiernos o autoridades locales.
 - empresas y corporaciones controladas o de propiedad pública;
 - otras entidades que son consideradas de naturaleza pública o semipública.

3 Las Directrices para la Gestión de la Deuda Pública del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional definieron GD como las principales obligaciones financieras sobre las cuales el gobierno central ejerce control. Estas obligaciones típicamente incluyen tanto deuda de mercado como de no mercado, tales como el financiamiento concesional obtenido de fuentes oficiales bilaterales y multilaterales y deuda minorista en algunos casos. Si la deuda del sector público más amplia está incluida o excluida del mandato del gobierno central sobre la GD variará de un país a otro, dependiendo de la naturaleza de los marcos políticos e institucionales.

- » Pasivos u otros compromisos contraídos por organismos públicos en nombre de corporaciones privadas u otras entidades, como la deuda asumida por un organismo público tras rescates, incumplimientos u otras faltas de una corporación privada.⁴
- 13) En general, la DP incluye, entre otros, los pasivos nacionales y extranjeros, y otros compromisos contraídos directamente por organismos públicos. Estos incluyen valores, préstamos bancarios, arrendamientos a largo plazo, garantías, emisiones de moneda nacional, ingresos por esquemas de ahorro público, préstamos de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, pasivos por concepto de pensiones y salud, y cuentas por pagar⁵.
- 14) Cada país reporta su deuda pública en los términos establecidos en su mandato y en los estándares legales de transparencia. Diversos elementos de los pasivos y otras obligaciones pueden no ser declarados en los estados financieros del país, sin embargo, son incluidos en los documentos requeridos para la aprobación del presupuesto, la formulación y monitoreo de políticas, y otros propósitos.

¿Qué es la gestión de la deuda pública?

- 15) GDP es el proceso de establecer y ejecutar una estrategia para administrar la deuda del gobierno con el fin de recaudar la cantidad requerida de financiamiento al costo más bajo posible a mediano y largo plazo, congruente con un grado de riesgo aceptable.
- 16) En concordancia con la definición de GDP las metas y objetivos de la GD son:
- cumplir con los requerimientos de endeudamiento del gobierno;
 - endeudarse al menor costo posible a mediano y largo plazo;
 - mantener un grado de riesgo aceptable en la cartera de deuda; y

4 El Fondo Monetario Internacional, "Selected Issues in Public Sector Debt", página 47, del documento "IMF Public Sector Debt Statistics (PSDS): Guide for Compilers and Users", 2014 [<https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Public-Sector-Debt-Statistics-Guide-for-Compilers-and-Users-Guide-for-Compilers-and-Users-24905>]; y el capítulo 7: "The Balance Sheet", páginas 209-212, GFSM, 2014 [<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>] proporcionan una discusión detallada sobre Pasivos Contingentes.

5 El capítulo 7 "IMF PSDS: Guide for Compilers and Users", 2014; el capítulo 7 de "IMF GFSM 2014"; y el apéndice 6 de "IMF External Debt Statistics Guide for Compilers and Users" proveen una descripción detallada y el tratamiento contable para este tipo de elementos de deuda.

- cumplir con cualquier otra meta que el gobierno haya establecido, como desarrollar y mantener un mercado eficiente para los títulos de deuda del gobierno.
- 17) Las EFS realizan auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento sobre la DP. Las auditorías realizadas y los procedimientos de presentación de informes dependen del mandato legal y los procedimientos de reporte establecidos en el país. Las siguientes partes de esta GUID exponen cómo los auditores pueden aplicar los principios fundamentales de auditoría de la ISSAI 100 en las auditorías de DP.



AUDITAR LA DEUDA PÚBLICA

- 18) Esta sección proporciona a los auditores una orientación adicional sobre las materias a considerar al realizar auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento de la DP. No se intenta cubrir todos los elementos necesarios para realizar una auditoría de la DP. Para conocer las normas de auditoría relevantes para cada tipo de auditoría, consulte los siguientes principios y las ISSAI y GUID relacionadas:

Auditoría Financiera	ISSAI 200
Auditoría de Desempeño	ISSAI 300
Auditoría de Cumplimiento	ISSAI 400

- 19) La **auditoría financiera** de la DP se enfoca en determinar si la información financiera de la entidad sobre la DP se presenta de acuerdo con el marco regulatorio y de presentación de la información financiera, aplicables. Las auditorías financieras de la DP pueden realizarse por separado o como parte de la auditoría de los estados financieros del gobierno.
- 20) La **auditoría de desempeño** de DP se enfoca en si los prestatarios y prestamistas, los administradores de deuda soberana y otras partes relacionadas se desempeñan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si hay margen para mejoras.
- 21) La **auditoría de cumplimiento** de DP se enfoca en si las actividades, las transacciones financieras de crédito público y la información cumplen, en todos los aspectos significativos, con el marco jurídico que la rige.
- 22) La auditoría de la DP proporciona a los órganos legislativos, fiscalizadores y

gubernamentales, y al público en general, una evaluación independiente y objetiva de la administración de la deuda pública.

- 23) El enfoque para seleccionar los temas o estados financieros puede variar. Algunas EFS tienen un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*), donde los auditores participan en el proceso de selección. Otras EFS tienen un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*), donde la administración selecciona los temas de la auditoría y los auditores no participan en el proceso de selección. Algunas EFS tienen una mezcla de ambos enfoques.
- 24) Después de realizar una evaluación de riesgos o un análisis de problemas, y considerar la materialidad, los auditores pueden seleccionar el área/tema/materia a auditar.
- 25) Es importante que las EFS cuenten con un proceso para seleccionar los temas a auditar. Las EFS pueden considerar, entre otros: (a) materialidad, incluyendo los aspectos financieros, sociales y políticos del tema; (b) importancia; (c) riesgo, (d) auditabilidad, (e) mandato de la EFS, (f) impacto, (g) intereses o expectativas públicas o legislativas, (h) principios de buena gobernanza, (i) incumplimiento de los controles internos, o la ausencia de un adecuado sistema de control interno y (j) hallazgos identificados en auditorías previas.
- 26) Dada la complejidad técnica de los asuntos sobre la deuda soberana, un adecuado y suficiente conocimiento técnico, y experiencia en auditoría dentro de la EFS son factores importantes en la selección de los temas a auditar.
- 27) Los auditores pueden desarrollar sus propios criterios y procedimientos de selección, en línea con los requisitos de las normas de auditoría/ISSAI. La importancia relativa de cada criterio dependerá de las circunstancias únicas del auditado.
- 28) Después de seleccionar y priorizar el tema de la auditoría, es importante para los auditores tener certeza de su auditabilidad antes de comenzar la auditoría. Evaluar la auditabilidad es un requisito importante en el proceso de diseño. El auditor considera si realizar una auditoría es relevante y si su costo-beneficio es favorable. Los auditores también se aseguran de que poseen las competencias para realizar la auditoría y observar las operaciones

de deuda reales, comunicarse con el personal de GD y tener acceso a los informes de la DP.

A. PLANIFICAR UNA AUDITORÍA

- 29) Según lo requerido por la ISSAI 100, los principios relacionados con la planificación de la auditoría incluyen: a) establecer los términos de la auditoría, b) comprender la entidad y su entorno c) realizar evaluaciones de riesgos o análisis de problemas, d) identificar riesgo de fraude, y e) desarrollar un plan de auditoría.

» ESTABLECER LOS TÉRMINOS DE LA AUDITORÍA

- 30) Los auditores acuerdan o establecen un entendimiento común de los términos del trabajo de auditoría con la administración y, cuando sea apropiado, con los encargados del gobierno corporativo.
- 31) En la auditoría de la DP, los auditores consideran el mandato legal, los trabajos anteriores de auditoría que se hayan realizado, y qué recursos están disponibles para llevar a cabo la auditoría. Algunas EFS tienen un mandato legal restringido para auditar la deuda soberana.
- 32) Un elemento importante para llevar a cabo una auditoría de la DP es establecer un marco conceptual y un amplio acuerdo/entendimiento de lo que constituye la DP pues esto es crucial para determinar el alcance y los objetivos de este ámbito de auditorías.
- 33) En la **auditoría financiera**, los auditores examinan las cuentas y calendarización de la DP que respaldan los estados financieros para determinar la precisión e integridad de la información de la deuda reportada y divulgada.
- 34) En la **auditoría de desempeño**, los auditores evalúan la gestión, la vulnerabilidad y la sostenibilidad de la DP, y también las instituciones y el personal responsable de la GDP.

- 35) En la **auditoría de cumplimiento**, los auditores evalúan si las actividades de las entidades u oficinas involucradas en la GD o la oficina de gestión de la deuda (OGD) están de acuerdo con el marco legislativo que rigen a estas entidades u oficinas.
- 36) También es importante tener claridad en el alcance y cobertura de una auditoría a la DP.
- 37) Los términos de la auditoría son discutidos usualmente durante la reunión de inicio o de entrada, en donde el alcance, objetivo y criterios de la auditoría, entre otros temas, son comunicados o discutidos y acordados con el auditado.

» **COMPRENDER LA ENTIDAD Y SU ENTORNO**

- 38) Entender la entidad involucrada en la DP, su contexto, los programas, actividades y funciones relacionadas con la DP, y las circunstancias que rodean la auditoría, proveen al auditor con un marco de referencia para aplicar el juicio profesional durante todo el proceso de auditoría, particularmente para determinar la materialidad y analizar los riesgos.
- 39) Los auditores obtienen un entendimiento suficiente de la OGD y su entorno, incluidos los procedimientos de control interno relevantes para la auditoría, desarrollan un enfoque de auditoría eficaz.
- 40) Por consiguiente, los auditores identifican aspectos importantes del entorno en el que opera la entidad auditada (Ministerio de Finanzas, agencia de GD u otras entidades públicas responsables de administrar la DP que se esté auditando), lo suficiente para permitirles comprender los eventos, transacciones y prácticas que puedan afectar la forma en que las actividades de la GDP se llevan a cabo y se reportan.
- 41) Las actividades que pueden considerarse conforme a este proceso son: (a) comprender el marco legal para los acuerdos o disposiciones de la DP y de GDP (institucional y organizacional); (b) comprender los factores económicos generales, incluidos los mercados e instrumentos financieros de la DP; (c) comprender el control interno respecto a la DP; y (d) realizar una evaluación

de riesgos a nivel de entidad.

- 42) La profundidad de entendimiento del marco legal para las disposiciones de DP y GDP depende del tipo de auditoría. En **auditoría financiera**, los asuntos que involucran el incumplimiento de leyes y regulaciones que capten la atención del auditor durante el curso de la auditoría deben comunicarse a los encargados del gobierno corporativo, salvo donde tales asuntos sean claramente intrascendentes. Sin embargo, el mandato de la auditoría o las obligaciones para las entidades del sector público derivadas de la legislación, regulación, directrices ministeriales, requisitos de políticas gubernamentales o resoluciones de la legislatura, pueden dar lugar a objetivos adicionales, como la responsabilidad de informar todo tipo de incumplimiento al marco legislativo, incluso si son claramente intrascendentes.
- 43) En el caso de la **Auditoría de Desempeño** o de la **Auditoría de Cumplimiento**, el marco legal y las disposiciones sobre GDP pueden ser potenciales temas o materias a auditar. Por lo tanto, el nivel de comprensión del marco legal y de las disposiciones del GDP⁶ por parte de los auditores involucrados, en auditorías de cumplimiento y de desempeño, puede ser más extenso que para los auditores financieros.
- 44) El marco legal también puede imponer limitaciones a la auditoría. Por ejemplo, algunas EFS, por ley, pueden no estar autorizadas a realizar una auditoría de la DP completa, o al menos, a examinar los datos de la deuda de las principales empresas controladas por el gobierno que contratan préstamos garantizados por el gobierno.
- 45) Evaluar las disposiciones de la GDP con respecto a los criterios establecidos en las Directrices Revisadas del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la Gestión de la Deuda Pública, puede proporcionar a los auditores una visión estructurada de:
- los objetivos y coordinación de la GDP;
 - la transparencia y rendición de cuentas de las actividades de GDP;

6 El marco legal y la estructura administrativa para la GDP en el contexto de los indicadores de desempeño de GD se discuten en la Metodología de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>

- el marco institucional para la GDP;
 - la estrategia de la GDP;
 - el marco de gestión de riesgo para las actividades de GDP; y
 - el rol de los administradores de deuda pública en la promoción de mercados eficientes en los instrumentos de DP.
- 46) Los modelos organizacionales de la OGD están definidos por el mandato, que pueden diferir de un país a otro. Esto podría influir en el alcance, objetivo y estrategia de la auditoría. Los modelos más comunes son aquellos en los que la OGD es independiente de entidades centralizadas (como el Ministerio de Finanzas); otros lo incluyen dentro del ámbito del Banco Central o lo dividen en más de una institución. Se puede encontrar una discusión más detallada de la estructura y funciones de la OGD en las Directrices Revisadas para la Gestión de la Deuda Pública del BM/ FMI.
- 47) Es probable que los factores económicos generales influyan en la naturaleza y alcance de las actividades de GDP. Por ejemplo, cuando pareciera probable que las tasas de interés aumenten, un deudor puede intentar fijar el nivel efectivo de las tasas de interés en sus préstamos a tasa flotante mediante swap de tasas de interés, acuerdos de tasas a plazo o límites para amortiguar el efecto de un posible aumento en gastos del gobierno. La decisión de gestionar el efecto del aumento de las tasas de interés está contenida en una estrategia de GDP.
- 48) Los auditores obtienen suficiente entendimiento de los mercados utilizados en el endeudamiento y de los tipos de instrumentos financieros, para planificar y realizar **auditorías financieras, auditorías de desempeño, o auditorías de cumplimiento** de la DP. Esto puede requerir entender:
- las características operativas y el perfil de riesgo de los mercados financieros en los que operan los administradores de DP (es decir, la condición, confiabilidad y eficacia de los mercados primario y secundario para instrumentos de DP);
 - los instrumentos financieros utilizados por los administradores de DP y sus características;

- políticas establecidas para los instrumentos de deuda; y
 - los métodos de valoración de los instrumentos financieros, los que pueden ser particularmente importante cuando la entidad auditada está utilizando derivados, que pueden tener características complejas.
- 49) Los auditores obtienen y documentan el entendimiento o comprensión del sistema contable y de los sistemas y controles clave de gestión, suficientes para planificar la auditoría. Para una auditoría de la DP, donde es probable que haya procesos, transacciones y situaciones contables complejas, el auditor considera aspectos clave del sistema de control interno, incluyendo los cinco componentes del control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos de la entidad, actividades de control, información y comunicación, y monitoreo.
- 50) El ambiente de control es la base de un sistema de control interno. Los altos directivos de deuda establecen y mantienen un ambiente en toda la entidad que establece una actitud positiva hacia el control interno.
- 51) El ambiente de control incluye lo siguiente:
- **Integridad y valores éticos.** La eficacia del control interno no puede estar por sobre la integridad y los valores éticos de las personas que los crean, administran y supervisan. Debido a que la alta dirección puede anular los controles internos, la integridad y los valores éticos de los altos funcionarios de DP son esenciales para mantener un efectivo control interno.
 - **Políticas y prácticas de recursos humanos.** La naturaleza cada vez más compleja de las operaciones de la DP, que puede involucrar múltiples monedas, tasas de interés variables, reestructuración de deuda y swaps de pagos de divisas e intereses, exige un personal cada vez más capacitado para administrar los instrumentos de la DP. El alto directivo de deuda es responsable de obtener los niveles de competencia necesarios para alcanzar las metas y objetivos de la GDP y de asignar a los empleados con las habilidades apropiadas a cada tarea.
 - **Estructura organizacional.** La mayoría de las organizaciones de la DP tienen varias unidades operativas con diferentes funciones de gestión

y responsabilidades de emisión de informes. Los administradores de deuda tienen dos funciones básicas: una función de alto nivel que implica coordinar las operaciones de deuda con las operaciones fiscales y monetarias del gobierno, y una función operativa que implica la gestión de transacciones de deuda específicas.

- 52) Los auditores evalúan cómo los altos funcionarios de GD demuestran un compromiso con la integridad y los valores éticos, establecen políticas y prácticas de recursos humanos que respalden las metas y objetivos de GDP y establecen una estructura organizativa para lograr los objetivos de GDP.
- 53) Los administradores de deuda evalúan los riesgos que enfrenta el país mientras buscan alcanzar sus objetivos. Los riesgos encontrados en GDP generalmente incluyen riesgos de mercado y riesgos operativos. Las definiciones y descripciones detalladas de estos riesgos en el contexto del análisis de la vulnerabilidad, la sostenibilidad y los indicadores financieros para evaluar los riesgos relacionados con la DP se muestran en el apéndice 1. Asimismo, también hay una consideración de largo plazo. La DP proyectada (basada en los ingresos y gastos presupuestarios proyectados de un país), así como otras exposiciones fiscales, son importantes para analizar la vulnerabilidad/sostenibilidad fiscal de un país a largo plazo.
- 54) Los riesgos operativos surgen en el curso normal de la gestión de transacciones de deuda, las cuales deben ser independientemente procesadas, confirmadas, valoradas, revisadas y supervisadas por una oficina administrativa independiente. La responsabilidad de identificar riesgos y desarrollar planes recae en la administración. Un plan de riesgos describiría los procedimientos para minimizar los daños causados por los riesgos.
- 55) En el curso de una evaluación de los controles internos de la deuda, los auditores deberían examinar el plan de riesgo y comparar el desempeño real de los administradores de deuda con el plan de riesgo.
- 56) El auditor financiero considera si hay eventos o condiciones que puedan generar dudas significativas respecto a si los recursos futuros de la entidad auditada serán suficientes para sustentar los servicios públicos y cumplir con las obligaciones a medida que vencen.

- 57) Establecer un vínculo efectivo entre los objetivos de la GD y las actividades de control es un componente crítico del control interno sobre la GD. En consecuencia, se requiere que los administradores de deuda establezcan claramente los objetivos de la GD en áreas específicas, como la estabilidad del servicio de la deuda, la liquidez suficiente para pagar las obligaciones actuales, madurez promedio objetivo de la deuda, la combinación deseada de deuda en moneda extranjera, y el mercado de capital interno activo.
- 58) Los auditores evalúan la adecuada segregación de funciones diseñada e implementada por los administradores de deuda para separar las actividades de control relacionadas con la regulación, custodia y contabilidad de las operaciones.
- 59) Para lograr los objetivos de la GD, los formuladores de políticas y los administradores de deuda confían en un sistema de información que captura y difunde información relevante y confiable de la DP. La administración necesita acceder a comunicaciones relevantes y confiables relacionadas con eventos internos y externos que afecten la DP. La información relevante y confiable de la DP es más fácil de generar bajo las siguientes condiciones:
- un sistema uniforme de cuentas gubernamentales se utiliza de manera consistente en las operaciones de presupuesto, efectivo y DP;
 - una base de datos integrada proporciona datos consistentes de efectivo, presupuesto y DP y facilita el flujo de información entre las unidades operativas y dentro de estas mismas;
 - un organismo formulador de normas contables establece un marco contable uniforme y requisitos de forma y contenido para generar reportes; y
 - grupos de coordinación interinstitucionales gestionan la evolución de los sistemas de información de manera integrada y receptiva.
- 60) Los reportes oportunos de DP ayudan a prevenir irregularidades y a proteger activos. Debido a que las operaciones de DP están asociadas a grandes sumas de dinero, la información oportuna sobre los ingresos y los pagos asociados con las transacciones de DP pueden desalentar a los autores de fraudes.

- 61) Un sistema computacional de GDP es necesario para una gran cantidad de transacciones de la DP, que son complejas y requieren procesamiento y recuperación de manera rápida y precisa⁷.
- 62) Los auditores revisan y evalúan los sistemas de información de la entidad auditada, incluyendo el sistema de contabilidad. Para hacer esto, los auditores deben entender el diseño del sistema de contabilidad, las modificaciones a dicho sistema y su funcionamiento. Las complejidades relativas de los instrumentos permiten determinar el nivel necesario de sofisticación tanto de los sistemas de información de la entidad auditada (incluyendo el sistema de contabilidad) como de los procedimientos de control.
- 63) La revisión y evaluación de los sistemas informáticos tiende a ser más efectiva si es realizada por personal de auditoría con experiencia y experticia relevantes en este tipo de trabajo. Antes de comenzar la revisión, la EFS puede considerar si hay personal adecuadamente capacitado disponible para llevar a cabo este trabajo.
- 64) Los administradores de deuda monitorean los desarrollos en el entorno externo, así como los controles internos sobre la DP, para responder de manera rápida y efectiva a los cambios. De vez en cuando, los altos directivos de deuda pueden requerir una evaluación independiente y detallada de los controles internos. Esta revisión externa asegura la relevancia, regularidad y efectividad de las actividades de control.
- 65) Los administradores de deuda normalmente dependen de reportes periódicos y comunicaciones de partes interesadas internas y externas, incluyendo acreedores institucionales, agencias calificadoras de crédito soberano y organizaciones internacionales, para detectar tendencias o cambios inesperados.
- 66) El monitoreo del control interno evalúa el desempeño a lo largo del tiempo

7 Actualmente, existen dos sistemas de información primaria disponibles para administrar DP: (1) Sistema de Análisis Financiero y Gestión de Deuda (Debt Management and Financial Analysis System, DMFAS), un sistema computacional diseñado por la UNCTAD, y (2) el *Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System* (En español: Gestión y Registro de la Deuda de la Secretaría del Commonwealth) (CS-DRMS). (CS-DRMS). DMFAS es una aplicación basada en Microsoft Windows que utiliza el sistema de gestión de bases de datos relacionales de Oracle. CS-DRMS tiene enlaces electrónicos con el sistema de reportes de deudores del Banco Mundial, así como con el Modelo de Sostenibilidad de la Deuda del Banco Mundial.

y resuelve prontamente los hallazgos de las auditorías y otras revisiones. Los auditores deben entender las actividades principales que la entidad realiza para monitorear el control interno sobre los informes financieros, incluyendo las actividades de control relevantes para la DP, y cómo la entidad toma las medidas correctivas a las deficiencias en sus controles.

» REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE RIESGOS O ANÁLISIS DE PROBLEMAS

- 67) “El auditor debe considerar y evaluar el riesgo de diferentes tipos de deficiencias, desviaciones o representaciones erróneas que pudieran ocurrir en relación con la materia/asunto en cuestión. “ (ISSAI 100.46), y aplicar los procedimientos de auditoría según sea necesario, durante todo el proceso, para mantener el riesgo de la auditoría de formar conclusiones/opiniones incorrectas en un nivel aceptablemente bajo.
- 68) La GDP es compleja y los administradores de deuda pueden no tener en cuenta adecuadamente todos los riesgos y exposiciones. En consecuencia, los auditores realizan una evaluación de riesgos para identificar adecuadamente las áreas de alto riesgo como posibles temas o materias a auditar.
- 69) Los auditores evalúan el entorno de riesgo de la GDP. En su evaluación, consideran una variedad de factores, incluyendo los siguientes:
- el marco legal que rige las actividades de GDP y cualquier mandato establecido por el gobierno para los responsables de operaciones de GDP;
 - el marco institucional para establecer planes operativos y garantizar una supervisión efectiva de las actividades de GDP;
 - la experiencia y conocimiento de los administradores de PD y de los encargados de la supervisión;
 - cualquier presión inusual que enfrenten los administradores de la DP, incluidas las presiones del mercado, que podrían conducir a un incumplimiento en los pagos de préstamos;
 - la complejidad de la cartera de GDP o la decisión para emplear nuevos tipos de instrumentos de DP.

- la evaluación del control interno, que incluye evaluar los sistemas de información.
- 70) En la **Auditoría Financiera**, los auditores identifican los riesgos a lo largo del proceso de conocimiento de la entidad auditada y su entorno, al examinar los controles relevantes que se relacionan con los riesgos y considerando las clases de transacciones, saldos de cuentas y revelaciones en los estados financieros.
- 71) En la **Auditoría de Desempeño**, los auditores prueban las prácticas de gestión de riesgos que los administradores de deuda realizan para supervisar las operaciones de DP. Los auditores corroboran que las técnicas o modelos en uso sean efectivos para detectar y monitorear los riesgos de la deuda contraídos.
- 72) En la **Auditoría de Cumplimiento**, la evaluación de riesgos del auditor comienza al identificar riesgos significativos de incumplimiento del marco regulatorio que rige a la entidad (leyes y normativas).
- 73) Para conocer un ejemplo práctico de cómo la EFS de Indonesia lleva a cabo la evaluación del proceso de negocio y riesgo de la DP, es discutido en el *Apéndice 2*.
- 74) Tras realizar una evaluación de riesgos o un análisis de problemas de la entidad/ área propuesta para ser auditada, el auditor deberá gestionar activamente el riesgo de auditoría para evitar el desarrollo de hallazgos, conclusiones y recomendaciones incorrectas o incompletas, que proporcionen información desequilibrada o que no logra agregar valor. La gestión activa del riesgo de auditoría incluye anticipar los riesgos posibles o conocidos del trabajo previsto, desarrollar enfoques de auditoría para abordar esos riesgos de auditoría durante la planificación de la auditoría, y la selección de métodos y documentación de cómo se manejarán esos riesgos.
- 75) La gestión activa del riesgo de auditoría también incluye considerar si el equipo de auditoría cuenta con suficiente experiencia y competencia para realizar la auditoría, si tiene acceso a información precisa, fiable y pertinente, si ha considerado cualquier nueva información disponible y si ha considerado procedimientos alternativos.

» **IDENTIFICAR EL RIESGO DE FRAUDE**

- 76) Los auditores identifican y evalúan los riesgos de fraude pertinentes a los objetivos de la auditoría y obtienen una adecuada y apropiada evidencia de auditoría con respecto al riesgo detectado, manteniendo una actitud de escepticismo profesional y estando alerta a la posibilidad de fraude a lo largo del proceso de auditoría.
- 77) En una **Auditoría Financiera**, los auditores consideran la presentación de informes financieros fraudulentos y la apropiación indebida de activos. En su evaluación del riesgo de fraude, los auditores financieros buscan señales de advertencia que se han encontrado en previos casos de fraude. Ejemplos de factores de riesgo relacionados con declaraciones erróneas derivadas de la presentación de información financiera fraudulenta y de la apropiación indebida de activos pueden encontrarse en el apéndice 1 de la ISSAI 2240.
- 78) En una **Auditoría de Desempeño**, los auditores, en su evaluación del riesgo de fraude, deben entender los sistemas de control interno relevantes y examinar si hay señales de irregularidades que obstaculicen el desempeño.
- 79) El fraude en la **Auditoría de Cumplimiento** se refiere principalmente al abuso de autoridad pública, pero también a información fraudulenta sobre cuestiones de cumplimiento. Los casos de incumplimiento normativo pueden constituir un mal uso deliberado de la autoridad pública para obtener un beneficio indebido. El desempeño de la autoridad pública incluye decisiones u omisiones, trabajos preparatorios, asesoría, manejo de información y otros actos del servicio público. Los beneficios indebidos son ventajas de naturaleza no económica o económica obtenidas mediante un acto intencional de uno o más individuos entre la administración, los encargados del gobierno corporativo, los empleados o terceros.

» **DESARROLLAR EL PLAN DE AUDITORÍA**

- 80) En la **Auditoría Financiera**, el auditor procede a diseñar la auditoría sobre la base de los resultados de la evaluación de riesgos de incorrección material debido a error o fraude.

- 81) En general, las EFS deben identificar y jerarquizar los posibles temas a auditar para la **Auditoría de Desempeño** basándose en dos criterios:
- aquellas auditorías que se espera que agreguen el máximo valor en términos de una mejor rendición de cuentas, economía, eficiencia y economicidad; y
 - auditorías que aseguran una adecuada cobertura de las operaciones de deuda soberana dentro de las limitaciones de los recursos de auditoría disponibles.
- 82) Incluso si el tema seleccionado es consistente con la estrategia de la EFS, en la **Auditoría de Desempeño**, el auditor podría observar durante la fase de diseño que el problema esperado ya está siendo manejado por la entidad auditada. Es posible que otras instituciones ya hayan realizado estudios similares abarcando objetivos similares, o bien no hay criterios relevantes disponibles y no existe una base razonable para desarrollar criterios de auditoría. Otra razón podría ser que la información o evidencia requerida es poco probable que esté disponible y que no pueda obtenerse de manera eficiente. En tales circunstancias, es importante que el auditor informe a la administración de la EFS de tales cuestiones para que pueda decidir si proceder o no.
- 83) Cuando la EFS tiene discrecionalidad para seleccionar la cobertura de la **Auditoría de Cumplimiento**, realiza los procedimientos necesarios para identificar áreas significativas, áreas con riesgo potencial de incumplimiento o ambos. Al seleccionar y priorizar temas para la auditoría de cumplimiento, las EFS consideran: (a) la importancia de ciertas disposiciones legales; y (b) posibles incumplimientos a las leyes y otras normativas aplicables que rigen la actividad de la entidad pública o de la DP, el déficit público y las obligaciones externas.
- 84) Los auditores consideran la materialidad durante todo el proceso de auditoría. La evaluación de la materialidad requiere juicio profesional de parte del auditor y está relacionada con el alcance de la auditoría. Los juicios de materialidad se hacen a la luz de las circunstancias e involucra consideraciones cuantitativas y cualitativas, como los diversos requisitos legales y normativos para la DP, y la visibilidad y sensibilidad de la DP del gobierno. Aunque el auditor puede utilizar un medio mecánico para calcular la materialidad, el auditor usa el

juicio al evaluar si el nivel calculado es apropiado.

- 85) Otros asuntos pueden considerarse materiales o significativos en la auditoría de DP, como los siguientes:
- Fraude;
 - Infracción o comisión de actos ilícitos de naturaleza no intencional;
 - Presentación por parte de los administradores de deuda de información incorrecta o incompleta a la administración, al auditor o a la legislatura (ocultamiento);
 - Negativa de los administradores de deuda a proporcionar información solicitada por la administración, organismos competentes o auditores; y
 - Operaciones o actos realizados pese a la falta de una base legal para hacerlo.
- 86) Después de que la EFS ha elegido un área/tema/materia a auditar, el auditor diseña la auditoría específica. El propósito de la fase de diseño es preparar una propuesta de auditoría con un plan de trabajo y un diseño/plan de auditoría. Un diseño bien pensado es indispensable para auditar la DP.
- 87) Para definir el alcance, el auditor identifica qué entidades/oficinas se incluirán en la auditoría o qué programa, materia o aspecto de un programa se auditará en particular. El auditor también identifica el período de tiempo a ser revisado y, si es relevante, las ubicaciones a ser incluidas. Por consiguiente, el alcance define el límite de la auditoría. Aborda cuestiones tales como preguntas específicas que deben formularse, el tipo de estudio que se realizará y el carácter de la investigación.
- 88) Es importante definir el alcance de la auditoría de DP como se muestra en los siguientes ejemplos:

Ejemplo de Alcance de Auditoría en una Auditoría Financiera:

La U.S. Government Accountability Office (GAO) audita anualmente los estados financieros consolidados del gobierno de los Estados Unidos. Debido a la importancia de la deuda federal, que es el monto de los títulos de deuda pendientes del gobierno federal, para los estados financieros de todo el gobierno, la GAO audita anualmente los Programas de Deuda Federal de la Oficina del Servicio Fiscal para determinar si, en todos los aspectos materiales, (1) tales programas se presentan de manera justa y (2) la administración de la Oficina de Servicio Fiscal mantuvo un control interno efectivo sobre la formulación de reportes financieros relevantes para el Plan de Deuda Federal. Además, la GAO examina el cumplimiento de disposiciones seleccionadas de leyes, normativas, contratos y acuerdos de subvención relacionados con el Programa de Deuda Federal.

Ejemplo de Alcance de Auditoría en una Auditoría de Desempeño:

La auditoría de desempeño sobre la GDP se realizó para evaluar si el Gobierno de la India contaba con un marco legal y organizacional claro y explícito para la administración de la DP y también para evaluar si contaba con una estrategia de gestión que permitiera minimizar el riesgo y los costos involucrados.

La auditoría de desempeño cubrió la deuda interna y externa del Gobierno. El período de cobertura de la auditoría fue de cinco años, desde 2013-2014 hasta 2017-2018. La auditoría se realizó en las oficinas del Departamento de Asuntos Económicos, el Ministerio de Finanzas y el Banco Central de la India entre enero y marzo de 2018.

Ejemplo de Alcance de auditoría en una Auditoría de Cumplimiento:

La auditoría de cumplimiento de la DP se realizó para evaluar el proceso de la deuda pública llevado a cabo por la Unidad de Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda y la Tesorería General de la República de Chile para la deuda contraída por el Gobierno Central durante el año calendario 2017 para determinar si las transacciones cumplían con el marco regulatorio.

- 89) El (los) objetivo(s) de auditoría pueden considerarse como la pregunta amplia de auditoría sobre la materia a la cual el auditor busca una respuesta. El objetivo de la auditoría, por lo tanto, debe enmarcarse de manera tal que permita una conclusión u opinión clara e inequívoca.
- 90) En la **Auditoría Financiera**, el objetivo de la auditoría es determinar si, en todos los aspectos materiales, los estados financieros, cronogramas o cuentas se presentan de manera correcta.
- 91) En la **Auditoría de Desempeño**, los objetivos de la auditoría pueden centrarse en la economicidad, eficiencia o eficacia (“tres E”) de un sistema de GDP, en actividades de endeudamiento y préstamo, en política fiscal y en otros asuntos relacionados con la DP. Por ejemplo, las tres E se definen en el contexto específico de las actividades de DP, de la siguiente manera:
- *En una auditoría de eficacia*, las EFS evalúan si la GD logró sus objetivos y obtuvo los resultados deseados;
 - *En una auditoría de eficiencia*, las EFS dan un paso más allá de la eficacia al examinar la relación entre los recursos o insumos utilizados y los objetivos específicos conseguidos en las actividades de GD. La principal pregunta en una auditoría de eficiencia es: ¿se consiguieron los objetivos de GDP de manera costo-efectiva?
 - *En una auditoría de economicidad*, las EFS examinan si las actividades de la DP son llevadas a cabo en concordancia con los principios de buena administración pública y siguen las mejores prácticas de GD.

- 92) En la **Auditoría de Cumplimiento**, el objetivo de la auditoría es permitir a la EFS evaluar si las actividades de las entidades del sector público están en concordancia con el marco jurídico que rigen esas entidades. La auditoría de cumplimiento puede referirse a la regularidad (cumplimiento de criterios formales tales como leyes, normativas y acuerdos relevantes) o a la corrección y probidad (observancia de los principios generales que rigen la buena gestión financiera y la conducta de los funcionarios públicos).
- 93) Es una buena práctica para los auditores de desempeño y cumplimiento crear preguntas de auditoría que aborden el (los) objetivo(s) de auditoría. Es importante que las preguntas de auditoría estén relacionadas temáticamente, sean complementarias, no se superpongan y sean colectivamente exhaustivas al abordar los objetivos de auditoría. El propósito es cubrir todos los aspectos del objetivo de auditoría mediante preguntas específicas de auditoría.
- 94) Los criterios de auditoría pueden depender de varios factores, incluidos los objetivos y el tipo de auditoría, y pueden ser específicos o más generales. El auditor necesita establecer criterios de auditoría adecuados, que correspondan a los objetivos y preguntas de la auditoría.
- 95) En la **Auditoría Financiera**, El criterio de auditoría es el marco de información financiera adoptado por el país o según sea requerido por los organismos multilaterales para el desarrollo o instituciones crediticias.
- 96) Un obstáculo importante que las EFS deben superar en la fase de planificación para la **Auditoría de Desempeño** es el desarrollo de criterios que puedan usarse para determinar si el desempeño de la GD soberana satisface las expectativas en relación a las tres E. Un criterio adecuado es relevante, comprensible, completo, confiable y objetivo.
- 97) La mayoría de las regulaciones están establecidas en la legislación nacional, sin embargo, pueden extenderse a un nivel inferior en la estructura organizacional del sector público. Los criterios en una **Auditoría de Cumplimiento** para la DP pueden referirse e incluir leyes, normas, reglamentos, resoluciones presupuestarias, políticas, códigos establecidos, términos acordados y los principios generales que rigen la buena gestión financiera del sector público y la conducta de los funcionarios públicos.

- 98) Una parte importante de la planificación de la auditoría es determinar los métodos que serán utilizados para recopilar y analizar datos. El (los) objetivo(s) de auditoría, las preguntas/procedimientos de auditoría, el alcance de la auditoría y los criterios de auditoría son los factores que guían la evidencia que se necesita y los métodos más apropiados para obtener dicha evidencia.

B. REALIZAR UNA AUDITORÍA

- 99) “Los auditores deben realizar procedimientos de auditoría que proporcionen evidencia de auditoría suficiente y apropiada para sustentar el informe de auditoría” (ISSAI 100.49).
- 100) En una auditoría a las actividades de GDP, los auditores obtienen evidencia de auditoría adecuada y suficiente sobre la cual basar sus conclusiones. Una mayor evidencia se proporciona normalmente mediante evidencia congruente obtenida de diferentes fuentes, o de diferente naturaleza, más que por elementos de evidencia considerados individualmente.
- 101) Para obtener evidencia suficiente y apropiada en la auditoría de la DP, los auditores realizan procedimientos que pueden ser aplicables en todo tipo de auditorías. Específicamente, los auditores pueden realizar los siguientes pasos, entre otros:
- Hacer averiguaciones con el personal de GD. Los auditores pueden pedir a los supervisores y al personal de deuda que expliquen sus deberes respecto a la GD. Entrevistar al personal ayudará a los auditores a evaluar si el personal comprende sus deberes y realiza los procedimientos tal como se describe en los manuales de procedimientos de deuda;
 - Examinar documentos y registros de deuda clave en cada uno de los ciclos de actividad de la deuda: planificación, negociación, contratación, emisión, servicio, análisis y contabilidad. La información requerida estará disponible en informes de auditoría previos, reportes de deuda producidos para supervisores internos y externos, entrevistas de funcionarios y expertos del mercado de GD, leyes y normativas sobre la DP y sistemas de información de deuda. Al examinar los documentos y registros, archivos informáticos y reportes de deuda, los auditores

pueden evaluar si se han implementado las descripciones presentadas en el manual de procedimientos y los diagramas de flujo;

- Comparar las estadísticas de deuda presentadas en reportes emitidos para diferentes usuarios: organizaciones supervisoras externas, información de deuda en informes financieros del gobierno, datos de deuda presentados en audiencias parlamentarias;
- Observar actividades relacionadas con el control que no dejan registros de auditoría por escrito. Los auditores realizan un recorrido de las actividades principales en los ciclos de las operaciones de DP: planificación, negociación, contratación, emisión, servicio, análisis y contabilidad;
- Volver a hacer los cálculos de la deuda para determinar si los cálculos de los sistemas de información de la deuda son correctos;
- Contar los documentos y registros de deuda disponibles en un momento determinado; y
- Realizar encuestas y análisis estadísticos.

102) El enfoque del auditor para obtener la evidencia de auditoría requerida reflejará la naturaleza especializada y compleja de ciertos aspectos de las actividades de la GDP. Por ejemplo, el auditor puede revisar la idoneidad de las estimaciones contables utilizadas por las entidades u oficinas involucradas en la GD. Las estimaciones contables se utilizan para fines de valuación en ciertas áreas de GDP, por ejemplo, provisiones para insolvencias y derivados. Ver lo siguiente:

- Al revisar la idoneidad de las provisiones para insolvencias, los auditores comprueban que la administración haya ejercido adecuadamente el juicio siguiendo una política aplicada consistentemente para determinar el nivel de provisiones; y
- Para varios instrumentos derivados, una valoración independiente de la razonabilidad del mercado puede no estar fácilmente disponible.

103) Los procedimientos sustantivos ayudan a los auditores a obtener evidencia apropiada y suficiente para respaldar su opinión, juicio y conclusiones. Ejemplos de procedimientos sustantivos en auditoría financiera se muestran en el apéndice 2.

104) La EFS debe asegurar que los auditores asignados tengan las habilidades necesarias para llevar a cabo todos los aspectos del trabajo. Sin embargo, dada la complejidad y la naturaleza técnica de las actividades de la GD, se puede buscar la asesoría de expertos en varias áreas, las que pueden incluir:

- el tratamiento contable y la divulgación de información sobre instrumentos complejos de DP, tales como los productos derivados;
- los modelos de valoración y fijación de precios utilizados por los administradores de la DP, por ejemplo, para derivar curvas de rendimiento;
- el uso de las TI por parte de las agencias involucradas en la GD, por ejemplo, sistemas de negociación y liquidación;
- el uso de técnicas y modelos de evaluación comparativa (benchmarking);
- el uso de herramientas de evaluación de riesgos, por ejemplo, la expresión del riesgo de mercado mediante el uso de modelos de valor en riesgo; y
- cuestiones legales y de cumplimiento, incluida la calidad y la eficacia de los contratos de ISAD⁸ utilizados en transacciones de derivados y otros contratos utilizados en actividades comerciales, así como los acuerdos de préstamo que han celebrado las agencias involucradas en GD.

105) Los hallazgos y la información obtenidos durante la realización de la **Auditoría de Desempeño** y la **Auditoría de Cumplimiento**, así como las conclusiones y recomendaciones de auditoría, son registradas en la Matriz de Hallazgos de Auditoría (MHA) o su equivalente. La MHA es una herramienta útil para apoyar y guiar la preparación del informe de auditoría, pues permite recopilar los principales contenidos del informe de manera estructurada. La matriz permite a los miembros del equipo auditor y a otras partes interesadas contar con un entendimiento homogéneo de los hallazgos y sus componentes. En el *apéndice 2* se presenta un ejemplo de MHA para la gestión del efectivo.

8 Sigla en inglés de la Norma Internacional General de Descripción Archivística, publicada por el Consejo Internacional de Archivos (IAC, por sus siglas en inglés) en 1994.

C. ELABORAR INFORMES Y SEGUIMIENTO

- 106) La elaboración de informes sobre los resultados de la auditoría de la DP varía según el tipo de auditoría realizada. En el apéndice 2 se muestran ejemplos de Informes de Auditoría de la DP sobre los tres tipos: **Auditoría Financiera**, **Auditoría de Desempeño**, y **Auditoría de Cumplimiento**.
- 107) En el caso de la **Auditoría Financiera**, la forma de la opinión que debe expresar el auditor depende del marco de información financiera aplicable y de cualquiera de las leyes o normativas específicas aplicables.
- 108) En la **Auditoría de Desempeño**, “...normalmente no se espera que los auditores de desempeño emitan un dictamen general, comparable al dictamen de estados financieros, en el alcance de la economía, eficiencia y eficacia por parte de la entidad auditada.” (ISSAI 300.21)
- 109) “Los auditores de desempeño deben describir específicamente cómo sus hallazgos han conducido a una serie de conclusiones, y –cuando corresponda– una conclusión general. Esto significa, explicar qué criterios se han desarrollado y utilizado y por qué, y señalar que todos los puntos de vista relevantes han sido tomados en cuenta para que se pueda presentar un informe balanceado.” (ISSAI 300.23)
- 110) En la **Auditoría de Cumplimiento**, “Los formatos de informes pueden estar definidos en la ley o por el mandato de la EFS. No obstante, el informe de auditoría generalmente contiene una conclusión basada en el trabajo de auditoría realizado.” (ISSAI 400.59)
- 111) “Las EFS deben poner en práctica un sistema adecuado de garantía de calidad sobre sus actividades de auditoría e informes, y someten dicho sistema a una evaluación periódica independiente.” (Principio 3, ISSAI 20)
- 112) Los atributos de un buen informe de auditoría pueden encontrarse en ISSAI 100.51.

- 113) Es necesario que el auditor informe apropiadamente los resultados de sus acciones de seguimiento para proporcionar retroalimentación a la legislatura, el ejecutivo, las partes interesadas y el público. La información oportuna y confiable sobre el estado de implementación de las recomendaciones, los efectos de la auditoría y las acciones correctivas relevantes tomadas, puede ayudar a demostrar el valor y los beneficios de las EFS.

APÉNDICE 1 – INDICADORES DE DEUDA

INDICADORES DE DEUDA

Este apéndice tiene como propósito analizar y describir los indicadores financieros, de sostenibilidad y de vulnerabilidad más conocidos, así como el alcance de su implementación y los beneficios para la gestión de la deuda pública.

I. INTRODUCCIÓN

- 1) Tres tipos de indicadores se utilizan en la evaluación de riesgos relacionados con deuda pública:
 - Indicadores de vulnerabilidad – miden el riesgo que las actuales condiciones económicas generan sobre la deuda pública.
 - Indicadores de sostenibilidad – evalúan la capacidad del gobierno para enfrentar contingencias futuras considerando ciertas circunstancias esperadas.
 - Indicadores de deuda financiera – muestran el desempeño del mercado de la deuda pública.

- 2) Cada grupo de indicadores tiene una característica distintiva. El análisis de vulnerabilidad implica crear indicadores que midan y eviten cualquier situación en la que pueda no ocurrir el pago de la deuda bajo las circunstancias actuales. Estos indicadores suelen ser estáticos, y representan la situación

imperante, y no describen las perspectivas a medio y largo plazo. Asimismo, es esencial monitorear continuamente la solvencia y sostenibilidad de la deuda, y simular el desempeño dinámico de la deuda en escenarios adversos. Para realizar esto, se utilizan medidas de sostenibilidad para analizar si es posible que el gobierno mantenga la misma posición fiscal, o si necesitará hacer ajustes para mantener cualquier indicador de vulnerabilidad bajo control.

II. INDICADORES DE VULNERABILIDAD

- 3) Reconociendo la importancia de controlar las variables que podrían amenazar la sostenibilidad de la deuda, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) implementaron un programa de amplio alcance para definir si un país es vulnerable a la crisis monetaria que afecta a varias economías de mercado emergentes y, de ser así, en qué medida. El programa consta de lineamientos, marcos y documentos de trabajo sobre la deuda pública que fueron elaborados sobre la base de previas evaluaciones de tendencias y vulnerabilidades de la deuda.
- 4) La mayor parte del trabajo sobre vulnerabilidad llevado a cabo por las instituciones internacionales incluyó mejoras en la calidad y transparencia de los datos. La disponibilidad de datos adecuados y exhaustivos sobre reservas internacionales, deuda externa y flujos de capital incrementan la capacidad de identificar vulnerabilidades, confirmando a los formuladores de políticas tiempo suficiente para llevar a cabo medidas correctivas. El FMI, por ejemplo, analiza los datos macroeconómicos realizando pruebas de estrés o utilizando modelos de sistemas de alerta temprana.
- 5) Dadas las limitaciones potenciales de los indicadores económicos tradicionales, otros indicadores podrían ser predictores más útiles del debilitamiento de fundamentos macroeconómicos y vulnerabilidad fiscal. Estos indicadores se clasifican en indicadores de deuda pública o indicadores de deuda externa. No deberían ser considerados como predictores de vulnerabilidad real, sino de vulnerabilidad potencial.

- 6) Los más reconocidos indicadores útiles en la gestión de vulnerabilidades son los siguientes:

a) Perfil de deudas vencidas

- 7) Esta evaluación requiere un registro de todos los instrumentos en circulación, tanto internos como externos, indicando su vencimiento y duración promedio. El perfil debe mostrar las características de la deuda con respecto a los plazos y el tiempo en el que habrá una necesidad monetaria para su pago.

b) Diversificación de la cartera

- 8) Para garantizar la eficiencia, los gobiernos deben asegurarse de que existan suficientes títulos negociables con una variedad de fechas de vencimiento en los mercados internos y externos. Además de los plazos, la diversificación de la cartera ofrecerá opciones con respecto a la moneda y las condiciones de pago. A mayor grado de diversificación, menor será el riesgo de aumento en el valor de la moneda del país prestamista que podría encarecer la deuda adquirida.

c) Deuda pública / Producto interno bruto (PIB)

- 9) El indicador más utilizado y común es la relación entre deuda y PIB. Se calcula dividiendo la deuda pública total pendiente en un momento determinado, por el PIB del país. Mide el nivel de endeudamiento en relación con la actividad económica del país y supone que todos los recursos del PIB están disponibles para financiar la carga de la deuda, lo que puede no ser cierto. Sin embargo, este indicador es reconocido como el más relevante para medir el grado de endeudamiento, al recalcar la capacidad de solvencia del gobierno.

d) Deuda fija a deuda flotante

- 10) La deuda fija vence o se refinancia en un período de más de 12 meses, mientras que la deuda flotante vence antes de un año. El análisis de la razón de la deuda colocada en un plazo de menos de un año y la que se coloca en un plazo más largo muestra el tiempo que el gobierno tiene para enfrentar sus obligaciones en el calendario de vencimientos. A mayor plazo, más largo será el vencimiento del proyecto, para disponibilizar recursos para su pago.

e) Deuda pública / ingresos internos del gobierno

- 11) Esto mide el nivel de endeudamiento en relación con la capacidad de pago del gobierno. Muestra la cantidad de años que se requieren para pagar el saldo total de la deuda. Esta razón muestra las posibilidades del gobierno de recaudar ingresos en comparación con la carga de la deuda.

Indicadores relacionados con el Servicio de la Deuda Pública

a) Servicio de la deuda / ingresos internos del gobierno

- 12) Este indicador mide la capacidad del gobierno para pagar la deuda utilizando fuentes internas de ingresos. Destaca hasta qué punto el servicio de la deuda obstaculiza a los países deudores en el uso de sus recursos financieros.

b) Servicio de la deuda / exportaciones

- 13) La relación entre el servicio de la deuda pública y los ingresos por exportaciones es una medición útil de la capacidad de pago externo de un gobierno y su economía. Cuando la deuda pública es predominante en una economía (como en países con una alta carga de deuda), el servicio de la deuda pública (incluyendo las obligaciones de deuda garantizadas por el gobierno) medido contra los ingresos por exportaciones también podría usarse como un indicador de la vulnerabilidad potencial del sector público.

c) Interés / ingresos internos del gobierno

- 14) Este indicador mide el costo financiero de la deuda pública como una proporción de los ingresos fiscales. Generalmente se usa como una medida de la tolerancia del ingreso público a un incremento en el gasto improductivo (es decir, las posibilidades del país de enfrentar otros gastos).

d) Interés / PIB

- 15) Este indicador muestra la carga del interés sobre la deuda pública del país. Puede interpretarse como las posibilidades del país para enfrentar gastos improductivos.

e) *Vencimiento residual medio*

- 16) El vencimiento de un bono es el período de tiempo hasta que el principal debe ser pagado. El vencimiento residual medio es un indicador para rastrear el vencimiento de la deuda pública para monitorear el riesgo de refinanciamiento.
- 17) Los indicadores antes mencionados son en su mayoría estáticos, ya que están referidos a un período determinado y, por lo general, es más útil observar su evolución dinámicamente. Esto implica que existe una correlación entre las tasas de interés y las variables macroeconómicas. El estudio de la dinámica de los indicadores nos permite analizar qué relaciones ocurren entre estas variables en el tiempo. Los indicadores básicos han sido complementados con variables macroeconómicas para visualizar vulnerabilidades desde otras perspectivas.
- 18) No existe un consenso entre las organizaciones internacionales con respecto al establecimiento de niveles mínimos aceptables para los indicadores de deuda. La siguiente tabla muestra los niveles mínimos sugeridos para países emergentes, provistos por diferentes instituciones internacionales:

Indicador de vulnerabilidad	Umbrales, %	
	Fondo Monetario Internacional*	International Debt Relief**
Servicio de la deuda / ingresos internos del gobierno	25 – 35	28 - 63
Interés / ingresos internos del gobierno	7 – 10	4.6 – 6.8
Deuda pública / PIB	25 - 30	20 - 25
Deuda pública / ingresos internos del gobierno	90 - 150	92 - 167
*Departamento de Asuntos Externos del FMI: Nota técnica “Indicadores de Vulnerabilidad”, 2003		
** International Debt Relief “Key Aspect of Debt Sustainability Analysis”, 2007		

Indicadores de Deuda Externa

19) El enfoque predominante para definir la deuda externa supone que los pasivos de deuda que los residentes deben a los no residentes son deuda externa. La deuda pública externa incluye la deuda externa adeudada por el sector público y la deuda externa garantizada por el sector público. El FMI y el BM definen la deuda garantizada públicamente como el pasivo de deuda de las unidades del sector público y privado, cuyo servicio está garantizado contractualmente por las unidades del sector público.

a) Deuda externa / PIB

20) Este indicador que relaciona la deuda con la base de recursos del país, lo que refleja el potencial de trasladar la producción a exportaciones o sustitutos de importación para mejorar la capacidad de reembolso.

b) Deuda externa / exportaciones

21) Este es un indicador de tendencia de la deuda estrechamente relacionado con la capacidad externa de reembolso del país. La relación muestra el nivel de carga de deuda sobre las exportaciones o la capacidad de adquisición de divisas. Debe usarse junto con la proporción de obligaciones del servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones.

c) Deuda externa de corto plazo / reservas

22) Este es un indicador de vulnerabilidad a los shocks económicos y financieros, derivando del monto de la deuda externa de corto plazo pendiente.

d) Servicio de la deuda externa / ingresos

23) Este indicador puede dividirse en dos segmentos para su análisis. Primeramente, puede usarse como un indicador externo de solvencia macroeconómica combinando la deuda externa pública y los servicios de deuda externa privada, divididos por los ingresos totales. En segundo lugar, puede usarse como un indicador de vulnerabilidad externa del sector público de la posición en moneda extranjera al determinar la relación del servicio de la deuda externa pública sobre los ingresos totales.

e) Tasa de interés promedio sobre la deuda externa

- 24) Este indicador se relaciona con las condiciones de préstamo. Junto con las relaciones deuda/PIB y deuda/exportaciones y las perspectivas de crecimiento, este es un indicador clave para evaluar la sostenibilidad de la deuda.

f) Amortización / pagos de la deuda externa

- 25) Esta relación mide el nivel de amortización de la deuda como una proporción del pago de la deuda externa. Este indicador, entendido como una relación rotatoria, muestra cuando un país está refinanciando su deuda con nuevas emisiones o préstamos. Si la relación excede 100, la deuda no es refinanciada con nueva deuda.

g) Reservas internacionales netas / deuda externa

- 26) Esta relación muestra el número de veces que los pasivos externos exceden las reservas. Generalmente se usa para hacer seguimiento a la tasa de acumulación de reservas. En ese caso, se interpreta como el número de años necesarios para pagar la deuda externa actual, asumiendo una tasa de acumulación constante.

Indicadores de deuda para países de ingresos bajos

- 27) Las instituciones internacionales han publicado varios estudios dedicados a los indicadores de deuda de los países de ingresos bajos.⁹
- 28) El FMI y el BM sugieren indicadores de solvencia y liquidez de la carga de la deuda externa pública o con garantía pública (PGP) en países de ingresos bajos.¹⁰
- 29) La deuda externa PPG incluye tanto la deuda externa que debe el sector público como la deuda externa garantizada por el sector público. La deuda pública cubre la deuda total del sector público, tanto externo como interno.

9 Asociación Internacional de Fomento (IDA por su sigla en inglés) y el Fondo Monetario Internacional, Revisión del Marco de Sostenibilidad de la Deuda para Países de Ingresos Bajos: Reformas propuestas el 22 de agosto de 2017. Preparado por el personal del Grupo del Banco Mundial * y el Fondo Monetario Internacional. aprobado por Jan Walliser (BM) y Seán Nolan (FMI);

10 Fondo Monetario Internacional, Nota de Orientación del Personal sobre la Aplicación del Marco Conjunto de Sostenibilidad de la Deuda del Banco y el Fondo para Países de Ingresos Bajos, 2013.

- 30) El FMI y el BM clasifican a los países de ingresos bajos en tres categorías de desempeño de políticas (fuerte, medio y débil), utilizando el índice de Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales del Banco Mundial, y utilizan diferentes umbrales para los indicadores de deuda externa según la categoría de desempeño de políticas como se muestra en la tabla de abajo.

Umbrales Basados en Políticas para Indicadores de Deuda Externa para Países de Ingresos Bajos

Indicador	Política débil	Política media	Política fuerte
	Umbrales, %		
Deuda externa / PIB	30	40	55
Deuda externa / exportaciones	140	180	240
Servicio de la deuda externa / exportaciones	10	15	21
Servicio de la deuda externa / ingresos	14	18	23
FMI del marco de sostenibilidad de la deuda para los países de ingresos bajos: reformas propuestas. 22 de agosto de 2017			

III. INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

- 31) Los indicadores de deuda pública nos brindan un enfoque para determinar la sustentabilidad de la deuda. Estas relaciones son indicadores ex post, es decir, proporcionan datos históricos. Por el contrario, los indicadores ex ante nos brindan información sobre la magnitud del ajuste fiscal que se necesita para lograr la sostenibilidad fiscal.
- 32) La relación intertemporal entre saldos fiscales, deuda pública y pago de intereses se expresa así: $D_{t+1} = D_t (1 + r_t) + B_{Pt}$, donde D_t corresponde a la deuda pública durante el periodo t , r_t es la tasa de interés de la deuda en el periodo t y B_{Pt} es el saldo fiscal primario en el periodo t . Sobre la base de

esta relación, emerge la condición básica para la sostenibilidad, que establece una relación de coherencia entre las diferentes variables de política, es decir, entre el crecimiento de la deuda, el crecimiento del PIB y el déficit primario, dada una cierta tasa de interés. Los principales indicadores se detallan a continuación:

a) Indicador de consistencia fiscal

- 33) Blanchard (1990) propuso un indicador de sostenibilidad que considera la coherencia de la política tributaria actual, manteniendo constante la relación deuda/PIB. Se expresa de la siguiente manera:

$$t_n^* - t = \frac{\sum^n g}{n} + (r - q)d^* - t$$

donde t_n^* es la carga fiscal la cual es asumida constante durante un periodo de (n) años, la relación deuda/PIB en un nivel d^* , siendo g el gasto, r la tasa de interés y q la tasa de crecimiento del PIB. En este sentido, este indicador muestra el nivel de impuestos requerido para estabilizar la relación deuda/PIB, dado un nivel de gastos, una trayectoria de aumento del PIB y un saldo inicial de deuda. Si la relación es negativa, el indicador muestra que la presión fiscal de la economía es demasiado baja para estabilizar la relación deuda/PIB.

b) Indicador de Buitter

- 34) Buitter (1985) propone un indicador que calcula la brecha entre el saldo primario sostenible y el saldo efectivo primario, donde la condición de sostenibilidad se define a partir de un concepto de riqueza neta más amplio que el implícito en la relación deuda/PIB. El indicador de Buitter define esta brecha de la siguiente manera:

$$b^* - bt = (r - q)wt - bt$$

donde b^* es la razón de deuda respecto del PIB sostenible, b es la razón deuda respecto del PIB, wt , es el valor de la riqueza neta (o patrimonio neto) del

gobierno como proporción del PIB, r , es la tasa de interés y q es la tasa de crecimiento del producto.

- 35) El uso del indicador de Buitier está limitado por lo siguiente: en la práctica es muy difícil de obtener una medición precisa de la riqueza neta del gobierno; los activos no solo deben incluir el capital financiero y real y las tierras y minerales, sino también el valor presente de los impuestos futuros; los pasivos no solo deben incluir la deuda pública directa sino también el valor presente de los gastos futuros en seguridad social y otros beneficios habilitados; y el valor ajustado basado en el riesgo de una serie de pasivos contingentes de difícil cuantificación.

c) Indicador de brecha primaria a corto plazo

- 36) El indicador de brecha primaria proporciona el nivel de saldo primario necesario para estabilizar la deuda como proporción del PIB:

$$BP^* - BP = (rt - nt) b - BP$$

donde BP^* es el saldo primario necesario para estabilizar la deuda, BP , es el balance primario prevaeciente, r es la tasa de interés real tendencial, n es la tasa de crecimiento de la población y b es la razón deuda respecto a PIB.

- 37) Si el balance primario permanente excede el balance primario actual, la trayectoria primaria es positiva. Esto significa que la política fiscal no es sostenible; porque tiende a aumentar la relación deuda/PIB. Cuando el balance primario permanente es más bajo que el balance primario actual, la política fiscal tiende a reducir la relación deuda/PIB.

d) Déficit primario macroajustado

- 38) Propuesto por Talvi y Végh (2000), este indicador está motivado por la alta volatilidad de las variables macroeconómicas, lo que hace que el déficit varíe alrededor del valor esperado bajo condiciones macroeconómicas normales. Se utiliza para comparar el balance macroajustado con las estimaciones de los valores actuales. El desafío radica en la necesidad de establecer qué es una “condición de economía normal”.

$$I_t^M = \frac{(r - g)}{1 + g} b_{t-1} + d_t^M$$

donde r es la tasa de interés real para el análisis, g es el crecimiento real en el año de análisis y d_t^M es el saldo primario macro-ajustado.

e) Indicador de posición fiscal sostenible

- 39) Croce y Juan-Ramón (2003) describen este indicador como un complemento al análisis de los indicadores tradicionales de sostenibilidad utilizando una metodología que evalúa explícitamente la reacción de la autoridad fiscal cuando las variables, vinculadas a la sostenibilidad de la deuda, cambian con el tiempo.
- 40) El indicador de posición fiscal sostenible agrega explícitamente una función de reacción de la autoridad fiscal, y cuya variación en el tiempo permite evaluar cómo ha reaccionado la política fiscal cada vez que las condiciones han cambiado. La función de reacción de la autoridad fiscal se define como la razón entre la brecha del saldo efectivo primario y el saldo sostenible (u objetivo) primario, así como en la relación deuda/PIB. Estadísticamente, puede ser complementario a los indicadores ya discutidos, y explica cómo las políticas de ingresos y gastos (que definen el saldo primario) se orientan a generar una convergencia de la relación deuda/PIB con un (objetivo) sostenible ex ante. Por otro lado, dinámicamente, esta relación indica cómo la autoridad tributaria ha reaccionado año tras año (mediante innovaciones en sus políticas fiscales), mientras enfrenta variaciones en la brecha existente entre el nivel de endeudamiento y el nivel sostenible.

f) Indicadores de disponibilidad de divisas

- 41) Este indicador, propuesto por Calvo, Izquierdo, y Talvi (2003), asume que la volatilidad de las variables de flujos de capital es mayor que las de las variables macroeconómicas. Compara la relación deuda externa/deuda interna con la proporción de bienes transables en relación con los bienes no transables en la economía:

$$\tilde{b} = \frac{B + eB^*}{y + ey^*} \quad (a)$$

donde b es la razón deuda/PIB, B es la deuda en términos de bienes no transables, e es el tipo de cambio real, B^* es la deuda en términos de bienes transables, y es el PIB de los bienes no transables e y^* es el PIB de los bienes transables.

g) Indicadores de sostenibilidad fiscal con restricciones de largo plazo

- 42) Bagnai (2003) presenta dos indicadores para mantener la sostenibilidad de la deuda en vista de posibles eventos como pasivos contingentes acordados o pagos de intereses futuros, entre otros. El primer indicador considera que, a mediano y largo plazo, la generación de un país actuará como fuente de financiamiento del gobierno: vía deuda (mercados financieros) y pago de impuestos (macroeconómico). El objetivo de estas consideraciones es mantener relación deuda/PIB (B/y) estable en el tiempo. La estabilidad fiscal dinámica se alcanzará solo cuando se cumplan las siguientes dos condiciones:

$$\frac{B}{y} < \tilde{b} = k \left[\frac{\varepsilon (1+n) \tau}{1-\tau} \right] - \{n - r(1-\tau)\} \Phi \quad (a)$$

$$\Phi \equiv 1 - \eta(1-s) + \left[\frac{\varepsilon(1+n)}{r(1-\tau)} - \frac{s\delta(1+\varphi)}{\varphi} \right] < 0 \quad (b)$$

donde n es la tasa de crecimiento poblacional, τ es el impuesto al ingreso, s es la proporción del ingreso destinada a ahorro, r es la tasa impositiva real, δ es la elasticidad del ahorro relacionada a la tasa de interés, ε es la elasticidad de la inversión relacionada a la tasa de interés, η es la elasticidad del consumo como proporción del ingreso, k es la relación capital/PIB y φ es la elasticidad del producto como proporción del capital físico, lo que significa la respuesta de la producción a los cambios en el stock de la infraestructura del país. Si la deuda excede al nivel b , el sistema económico es dinámicamente insostenible

y la deuda responderá a cualquier shock externo siguiendo una trayectoria explosiva.

IV. INDICADORES FINANCIEROS DE DEUDA

- 43) Los principales riesgos que enfrentan las carteras de deuda pública se relacionan con el riesgo de mercado y el riesgo operativo. Las exposiciones al riesgo de una cartera de deuda pública están determinadas por la composición de la cartera de deuda, incluida la participación de la deuda a corto plazo versus la deuda a más largo plazo en la cartera, la deuda a tasa de interés variable en relación con la deuda a tasa fija y la deuda denominada en moneda extranjera.
- 44) El riesgo de mercado se refiere al riesgo de aumentos en el costo de la deuda a partir de cambios en las variables del mercado. El riesgo de mercado incluye el riesgo de tasa de interés, el tipo de cambio, el riesgo de refinanciamiento, el riesgo de liquidez y el riesgo crediticio. Los tipos más comunes de riesgo de mercado son el riesgo de tasa de interés y el riesgo de tasa de cambio.
- 45) La relación riesgo de tasa de interés / riesgo de reajuste, se refiere al riesgo de aumentos en el costo de la deuda derivados de cambios en las tasas de interés. Tanto para la deuda en moneda nacional como en moneda extranjera, los cambios en las tasas de interés afectan los costos de servicio de la deuda en nuevas emisiones cuando se refinancia la deuda a tasa fija, y en la deuda a tasa flotante existente y nueva en las fechas de restablecimiento de la tasa. Por lo tanto, la deuda a corto plazo o con tasa variable generalmente se considera más riesgosa que la deuda a largo plazo con tasa fija. Las medidas tradicionales de riesgo de tasa de interés incluyen la duración, el tiempo promedio para el reajuste y la participación de la deuda de tasa flotante en la deuda total.
- 46) El concepto de tasas de interés comúnmente se usa para describir el crecimiento de una ganancia potencial asociada a una cantidad de dinero. Estas son las medidas de ganancia para aquellos que deciden ahorrar. Los mercados de capitales proporcionan un mecanismo eficiente para transferir capital entre agentes económicos. Los prestamistas reciben intereses por el uso temporal de su capital, por esa razón, la formación eficiente de las

tasas de interés para diferentes plazos depende de la eficiencia del mercado monetario. Para el gobierno, un mercado más consolidado representa la posibilidad de alcanzar mejores condiciones de financiamiento a cualquier plazo.

- 47) Por consiguiente, es necesario conocer las tasas de interés para cada tipo de instrumento financiero (valores, préstamos, etc.) y determinar una forma de compararlos sobre la misma base. Este indicador se conoce como curva de rendimiento, que puede aumentar o disminuir y cuya pendiente puede explicarse de tres maneras diferentes.

Posición y Pendiente de la Curva de Crecimiento

Pendiente	Teoría de las Expectativas del Mercado	Teoría de las Preferencias de Liquidez	Teoría de Segmentación del Mercado
Positiva	Se espera que aumenten las tasas a corto plazo	Prima positiva a la liquidez	Oferta sobre la demanda en el largo plazo
Negativa	Se espera que disminuyan las tasas a corto plazo	Prima negativa (castigo) a la liquidez	Oferta sobre la demanda en el corto plazo
Horizontal	Se espera que las tasas a corto plazo se mantengan similar	No hay primas de liquidez	Equilibrio entre oferta y demanda en todos los plazos
Cóncava	Se espera que las tasas a corto plazo aumenten y luego disminuyan	Prima positiva a la liquidez seguida de una prima negativa a la liquidez	De oferta sobre demanda en el mediano plazo

- 48) *Promedio ponderado de vencimiento y duración.* Estas estadísticas miden el tiempo promedio entre los pagos del servicio de la deuda. El vencimiento promedio ponderado tiene un uso limitado porque solo considera las fechas de pago del principal, mientras que la duración también incluye las fechas de pago de intereses. La duración se obtiene calculando el vencimiento promedio

del bono en relación con los plazos de pago (cupones y principal), ponderando cada uno de los términos asociados a los flujos referidos con sus respectivos montos en valor presente.

- 49) Como regla, cuanto mayor sea la duración de un bono, menor será el riesgo asociado, en promedio. Proporciones más bajas de deuda pública se ajustarán al nuevo nivel de tasas de interés.
- 50) La desviación estándar indica la separación promedio entre un conjunto de datos y su valor promedio. Movimientos más grandes y frecuentes de las tasas de interés (crecientes o decrecientes) conducen a una mayor volatilidad, lo que implica una mayor incertidumbre. Por ejemplo, si la tasa de interés de un bono es 1,72% y su desviación estándar es 0,23%, el rendimiento promedio podría variar entre 1,49% y 1,95%.
- 51) La relación *riesgo de tipo de cambio / riesgo monetario* se refiere al riesgo de aumentos en el costo de la deuda derivados de cambios en los tipos de cambio. La deuda denominada en o indexada a monedas extranjeras agrega volatilidad a los costos del servicio de la deuda medidos en moneda nacional debido a los movimientos del tipo de cambio. Las medidas de riesgo de tipo de cambio incluyen la participación de la deuda en moneda nacional en la deuda total, y la relación entre la deuda externa a corto plazo y las reservas internacionales.
- 52) El *riesgo de refinanciamiento / riesgo de reinversión* se refiere al riesgo de que la deuda tenga que ser refinanciada a un costo inusualmente alto o, en casos extremos, no pueda ser refinanciada en absoluto. En la medida en que el riesgo de refinanciamiento se limite al riesgo de que la deuda deba financiarse a tasas de interés más altas, incluidos los cambios en los diferenciales de crédito, puede considerarse un tipo de riesgo de tasa de interés. No obstante, se trata a menudo por separado pues la incapacidad de refinanciar la deuda vencida, los aumentos excepcionalmente grandes en los costos de financiación del gobierno pueden provocar o exacerbar una crisis de deuda. Además, los bonos con opciones de venta incorporada pueden exacerbar el riesgo de refinanciamiento. Los indicadores relevantes incluyen el tiempo promedio de vencimiento, el porcentaje de deuda pendiente en 12, 24 y 36 meses y el perfil de reembolso.

- 53) El *riesgo de liquidez* se refiere (en el contexto de la gestión de la deuda) a una situación en la que el volumen de activos líquidos disminuye rápidamente como resultado de obligaciones de flujo de efectivo no anticipadas, una posible dificultad para recaudar efectivo mediante préstamos en un corto período de tiempo, o ambos.
- 54) El *riesgo crediticio* se refiere al riesgo de incumplimiento por parte de los prestatarios en los préstamos u otros activos financieros, o por la contraparte en los contratos financieros. Este riesgo es particularmente relevante en los casos en que la gestión de la deuda incluye la gestión de activos líquidos. También puede ser relevante en la aceptación de ofertas en subastas de valores emitidos por el gobierno, así como en relación con garantías crediticias, y en contratos de derivados celebrados por el administrador de la deuda.
- 55) El *riesgo de liquidación* se refiere al riesgo de que la contraparte no entregue una garantía según lo acordado en un contrato, después de que el país (otra contraparte) ya haya realizado el pago en concordancia con el acuerdo.
- 56) El *riesgo operacional* se refiere a una gama de diferentes tipos de riesgos, incluyendo errores de transacción en las diversas etapas de ejecución y registro de transacciones, deficiencias o fallas en los controles internos, o en los sistemas y servicios, riesgo reputacional, riesgo legal, brechas de seguridad, riesgo de fraude o desastres naturales que afecten la capacidad del administrador de la deuda para realizar las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de administración de la deuda.
- 57) El *riesgo reputacional* se refiere a las pérdidas resultantes de oportunidades financieras no aprovechadas, debido a la mala reputación del emisor por incumplimiento (“*default*”) o deterioro de la situación fiscal. La reputación de un país puede analizarse a través de calificaciones crediticias e indicadores soberanos. La reputación de un país puede analizarse mediante indicadores soberanos, específicamente, los siguientes:

Calificaciones crediticias

- 58) Esta variable representa la percepción que los agentes privados tienen acerca de la situación de la deuda del país. La calidad crediticia puede analizarse

desde dos perspectivas. Por un lado, hay agencias calificadoras que asignan una calificación a la deuda sobre la base de criterios establecidos. Una calificación alta resulta cuando el agente calificador halla pocos indicios de una futura quiebra o problemas de liquidez que comprometan los pagos regulares. Por otro lado, una calificación baja representa un escenario en donde los compromisos ya contratados no pueden cumplirse.

Indicadores de riesgo soberano

- 59) El *Riesgo Soberano* es un índice que intenta medir el grado de riesgo que opera dentro de un país para las inversiones extranjeras. Es un indicador básico de la situación económica de un país y los inversionistas internacionales lo equivale a la tasa en exceso que un país paga por sus bonos en comparación con los del Tesoro de los Estados Unidos.
- 60) Para los países con escaso desarrollo dentro del mercado financiero mundial, el índice de riesgo soberano se utiliza para indicar de la situación económica del país y de las expectativas de las agencias calificadoras con respecto a la futura evolución económica (la capacidad de pago de la deuda, en particular); El riesgo soberano indica el costo de endeudamiento que el país puede enfrentar. Este indicador es, por lo tanto, un elemento crucial con dos grandes implicancias.
- 61) Primero, cuanto más deteriorada esté la calificación soberana, mayor será el costo del endeudamiento; asimismo, cuanto mayor sea este costo, menos políticas económicas pueden manejarse y mayor será el riesgo de default, lo que resultará nuevamente en aumentos de dicho índice soberano.
- 62) Segundo, niveles altos de riesgo soberano tendrán un impacto en las decisiones de inversión, lo que provocará una disminución de los flujos de fondos y un aumento de las tasas de interés dentro del país. En otras palabras, no solo el costo de la deuda del gobierno, sino también el del sector privado, es susceptible de aumentar, con efectos negativos en las tasas de inversión, crecimiento y empleo.
- 63) El *riesgo de fraude* se refiere al riesgo de que se cometa un acto intencional relacionado con la elaboración de informes financieros de manera fraudulenta o apropiación indebida de activos.

V. CONSIDERACIONES FINALES

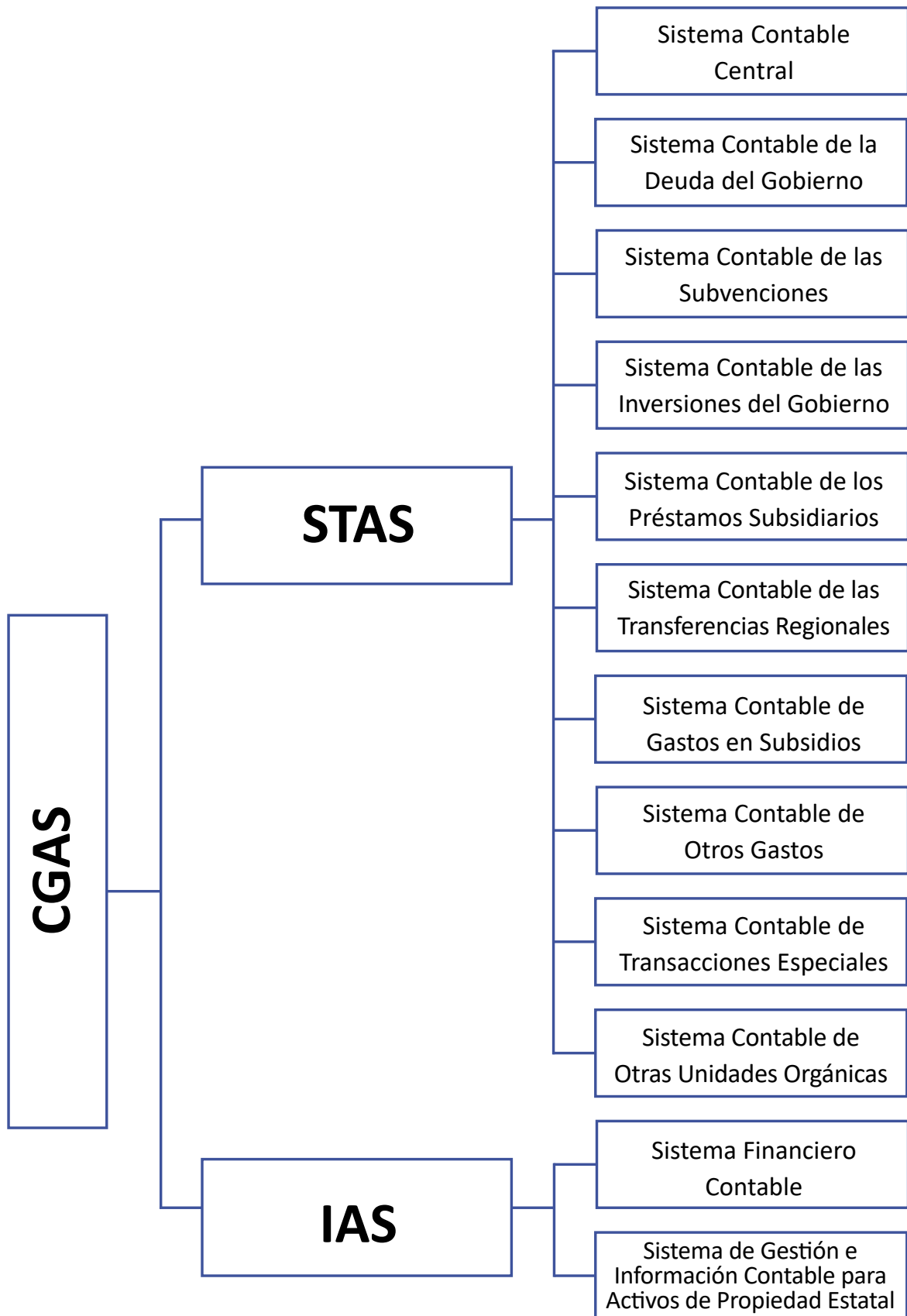
- 64) Los tres grupos principales de indicadores (de vulnerabilidad, de sostenibilidad y de deuda financiera) nos brindan la oportunidad de comprender la deuda pública desde diferentes perspectivas, lo que permite a los gobiernos controlar y administrar la deuda pública sobre una base sólida de práctica crediticia.
- 65) Las EFS pueden jugar un papel activo en la promoción de la implementación de las mejores prácticas crediticias y de gestión de la deuda, incluyendo el uso de varios tipos de indicadores discutidos en este documento. También pueden alentar a los gobiernos a centrarse más en el monitoreo de vulnerabilidades, y a dar una alta prioridad a la gestión de riesgos, a la producción y a la publicación de información financiera de calidad. La mejora de la regulación y supervisión en el sector de los servicios financieros en línea con los estándares internacionales no debe dejarse de lado. Esto reducirá la vulnerabilidad de la deuda pública a los eventos que afectan al sector privado.

APÉNDICE 2 – EJEMPLOS PRÁCTICOS Y EXPERIENCIAS DE LAS EFS

I. ENTENDIENDO EL PROCESO DE NEGOCIO Y LA EVALUACIÓN DE RIESGO DE DEUDA PÚBLICA: EL CASO DE INDONESIA (PARA.73 DE LA GUID)

La preparación de los Estados Financieros del Gobierno de Indonesia está respaldada por dos Sistemas de Contabilidad: el Sistema Contable del Gobierno Central (CGAS, por sus siglas en inglés) establecido por el Ministerio de Finanzas y el Sistema Contable del Gobierno Local (LGAS, por sus siglas en inglés) establecido por el Ministerio del Interior. CGAS consta de dos sistemas de contabilidad: el Sistema Contable del Tesorero del Estado (STAS, por sus siglas en inglés) y el Sistema Contable de la Institución (IAS, por sus siglas en inglés). La imagen general es la siguiente:

Figura 1: Sistema Contable del Gobierno Central de Indonesia



La EFS de Indonesia provee una opinión sobre los Estados Financieros del Gobierno Central y no sobre los estados financieros por cada unidad (función de la administración).

Objetivos de la Gestión de la Deuda Estatal

Observando el permanente aumento de la fuente dominante de financiamiento de la deuda y el creciente saldo de la deuda estatal, el gobierno determinó la necesidad de administrar mejor la deuda. En general, el objetivo a largo plazo de la gestión de la deuda estatal es minimizar el costo de la deuda a un nivel controlado de riesgo. Específicamente, los objetivos de la gestión de la deuda estatal son:

1. asegurar el cumplimiento de las brechas financieras y la sostenibilidad fiscal en concordancia con las condiciones macroeconómicas y el menor costo;
2. aumentar los principios de prudencia en la gestión de la deuda, especialmente para minimizar el riesgo, tanto el riesgo de mercado como el de refinanciamiento; y
3. desarrollar esfuerzos para que los préstamos planificados puedan implementarse de acuerdo a lo programado y según la estimación de costos.

El logro de esos objetivos apoyará directamente la implementación de políticas para mejorar la sostenibilidad fiscal y la capacidad fiscal para cumplir con las obligaciones de sostenibilidad de la deuda. El alcance de la gestión de la deuda involucra la adquisición, mantenimiento y reembolso de las deudas estatales que afectan directamente al presupuesto estatal, que se constituyen actualmente por préstamos externos y bonos del gobierno, bajo la administración de la Dirección General de Financiamiento y Gestión de Riesgos del Ministerio de Finanzas.

Política de Gestión de la Deuda Estatal

La política general de gestión de la deuda estatal está estipulada en varias leyes y normativas. Las normativas relacionadas con la gestión de la deuda estatal incluyen:

1. Ley Número 24 de 2004 sobre bonos del gobierno; y
2. Ley Número 17 de 2003 sobre finanzas estatales.

Tabla 1: Sistema Contable de Deuda Pública

Número	Componente	Descripción
1.	Fuentes de Financiamiento de la Deuda Pública	<p>A. Financiamiento de la Deuda en Efectivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bonos (Domésticos y Externos) Préstamos contingentes / Préstamos por Programas (Instituciones Financieras Internacionales) <p>B. Préstamos para Proyectos/Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> Préstamos (Domésticos y Externos) Préstamos Subsidiarios Valores del Gobierno, series: Proyectos Basados en Sukuk (PBS)
2.	Instrumentos de Deuda Pública	<ul style="list-style-type: none"> Bonos Préstamos (Domésticos y Externos)
3.	Partes en la Gestión de la Deuda	<p>La Dirección General de Financiamiento y Gestión de Riesgos del Ministerio de Finanzas, responsable de la gestión de la deuda pública, consta de lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Front Office</i>: responsable de diseñar políticas, estándares y procedimientos de Bonos y Préstamos; <i>Middle Office</i>: responsable de diseñar políticas, estándares y procedimientos de las estrategias y carteras de deuda pública, gestión de riesgos y otras responsabilidades que el gobierno mantiene; <i>Back Office</i>: responsable de diseñar políticas, estándares y procedimientos de evaluación, contabilidad y liquidaciones de deuda pública.
4.	Fuentes de Documentación de Deuda Pública	<p>A. Bonos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Liquidación de Bonos de las Autoridades Bursátiles Revisión de Transacciones de Bonos de Colocadores de Deuda y Gestores Principales; Documentos de Licitación de Valores Gubernamentales; Determinación del Oferente Ganador; Aviso de Pago <p>B. Préstamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Solicitud de Retiro; Aviso de Desembolso de los Prestamistas; Aviso de Pago Aviso de la Agencia Fiscal
5.	Sistema y Tecnología de Información	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de Análisis Financiero de Gestión de Deuda (DMFAS, por sus siglas en inglés) Sistema de Postulación: STBS (sigla en inglés del Sistema de Tesorería y Presupuesto del Estado) que facilita las necesidades de los procesos de servicio desde la fase inicial (formulación del presupuesto) hasta la final (preparación de informes financieros del gobierno central).

Ciclo de Información Financiera de Deuda Pública

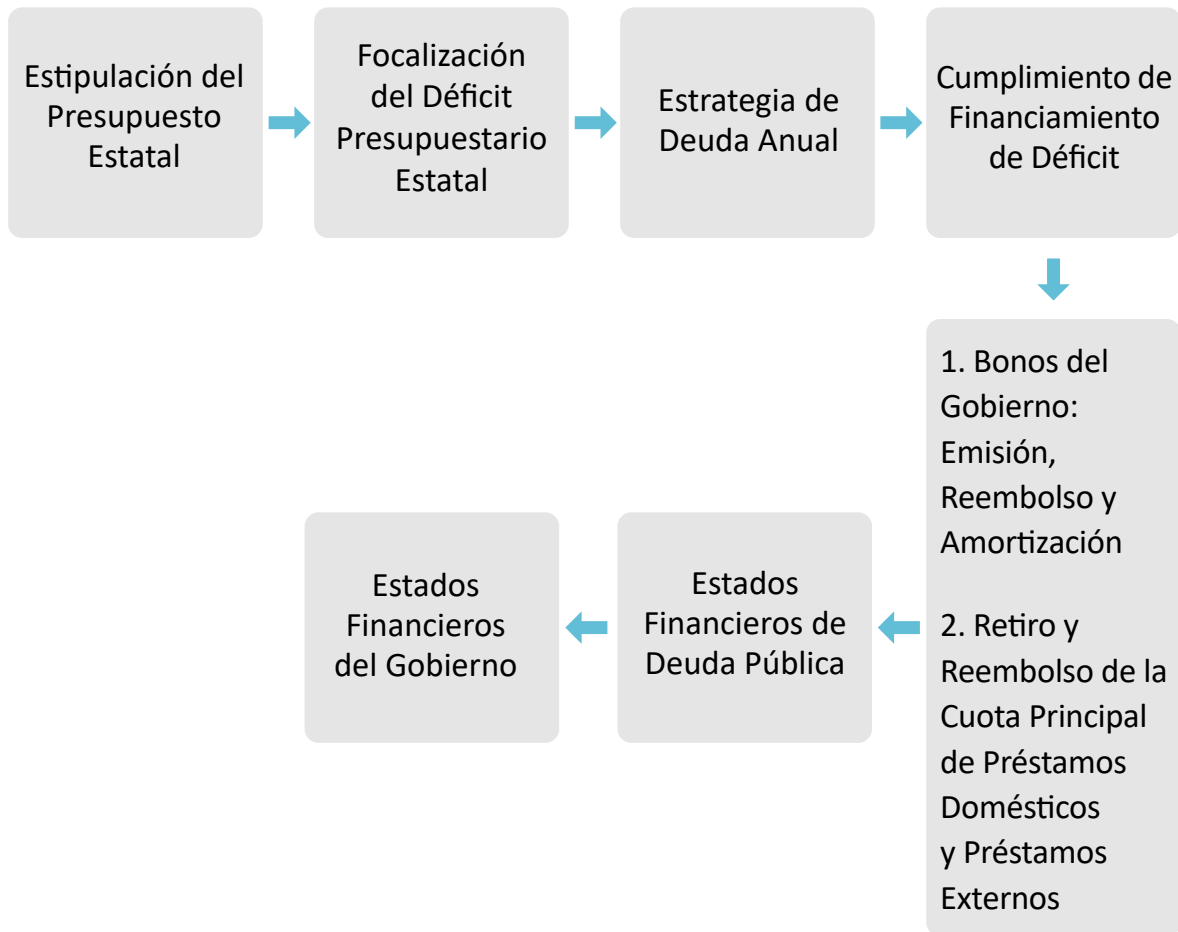


Tabla 2: Riesgos del Sistema de Gestión de la Deuda Pública en Cada Etapa

Número	Actividad	Riesgos
1.	Financiamiento del Déficit del Presupuesto Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • El financiamiento de la deuda para cubrir el déficit del presupuesto estatal excede las necesidades; • La adición de Déficit/Deuda de la República de Indonesia excede el 3% del producto interno bruto (PIB)
2.	Fondo Presupuestario Entrante – Financiamiento de Préstamos	<ul style="list-style-type: none"> • Diferencias en el valor del recibo de financiamiento del giro de préstamos entre el listado de la Dirección General de Financiamiento y Gestión de Riesgos y los datos de giro de los prestamistas; • El retiro de préstamos externos no está en la fecha provista para incurrir en otros costos al momento del retiro del préstamo externo; • El Aviso de Desembolso no puede autorizarse debido a la disponibilidad del límite máximo en el Documento de Ejecución Presupuestaria para los Gastos Ministeriales y para el Fondo de Presupuesto Saliente: Préstamo Subsidiario.
3.	Fondo Presupuestario Saliente – Financiamiento de Préstamos	<ul style="list-style-type: none"> • Los pagos de intereses y cuotas principales no se ajustan al cronograma establecido por el prestamista.
4.	Fondo Presupuestario Entrante – Valores del Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Alto rendimiento de los bonos del gobierno debido a colocación privada y transacción directa; • Otros costos materiales de la emisión de Bonos del Gobierno, pero no son capitalizados; • Rendimiento potencial de Bonos del Gobierno en el mercado. • Activos subyacentes de Sukuk desconocidos.
5.	Fondo Presupuestario Saliente – Valores del Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Las transacciones de recompra y cambio de deuda no tienen en cuenta la prima/descuento no amortizado en la serie de Valores del Gobierno emitidos • El pago de intereses y la rendición de Valores del Gobierno venidos no están programados.
6.	Preparación de los Estados Financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Declaraciones erróneas en la clasificación de la deuda; • Los préstamos externos con vencimiento el año siguiente no están ajustados como Pasivos Corrientes; • Las deudas presentadas como Pasivos Corrientes vencen en más de un año; • Error de cálculo en los intereses devengados (para préstamos y valores); • Errores en el cálculo, reconocimiento y presentación de la deuda cambiaria: • El préstamo externo presentado en el Estado de Situación Financiera del Tesorero del Estado no puede especificarse por su Identificador de Préstamo; • El creciente déficit del presupuesto estatal mediante la adición de deuda no es adecuadamente divulgado; • Divulgación inadecuada de las obligaciones de cobertura y suscripción.

Los riesgos generales de la deuda pública, que pueden convertirse en materias clave a auditar, son las siguientes:

- financiamiento de la deuda que excede la necesidad de cubrir el déficit;
- rendimiento de los Bonos del Gobierno, que es mucho mayor que el de países vecinos que tienen un mismo riesgo país;
- costos por préstamos que no están inmediatamente disponibles (utilizados) debido a la realización del proyecto pendiente;
- el valor acumulado de la deuda que excede el límite máximo de deuda al PIB; y
- obligaciones gubernamentales y obligaciones gubernamentales contingentes que no están reveladas en las notas a los estados financieros.

La EFS de Indonesia no da una opinión sobre el Estado Financiero de la Gestión de la Deuda porque se hace dentro de las funciones de los Estados Financieros del Gobierno Central. Asimismo, los problemas que no afectan la exactitud de los estados financieros del gobierno central pero que son significativos para la mejora de la gestión se revelan en los hallazgos de auditoría de control interno o incumplimiento como parte del informe de auditoría de la EFS de Indonesia.

II. PROCEDIMIENTOS SUSTANTIVOS EN AUDITORÍA FINANCIERA (PARA. 103 DE LA GUID)

En la **Auditoría Financiera**, el objetivo de las pruebas sustantivas de detalle es ayudar a los auditores a determinar si los valores monetarios de las transacciones o saldos de DP se expresan correctamente en los estados financieros, informes, cronogramas o su equivalente. Una muestra se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3: Pruebas Sustantivas de Detalle Utilizadas en Auditoría Financiera

Afirmación	Prueba de Auditoría
Existencia y Ocurrencia	Confirmar con el titular de los instrumentos de deuda pública, agente fiscal o custodio/fiduciario de los registros de deuda pública.
	Inspeccionar los acuerdos de deuda pública subyacentes y otros documentos de respaldo, confirmaciones recibidas de los acreedores, en papel o en forma electrónica, para los montos reportados.
	Inspeccionar los documentos de respaldo para su posterior realización o liquidación tras el fin del período de tiempo de elaboración del informe.
	Observar las subastas y suscripciones.
Derechos y Obligaciones	Confirmar con el titular de los instrumentos de deuda pública, agente fiscal o custodio/fiduciario de los registros de deuda pública.
	Inspeccionar los acuerdos de deuda pública subyacentes y otros documentos de respaldo y confirmaciones recibidas de los acreedores, en papel o en forma electrónica, para los montos reportados.
Compleitud	Revisión de todas las transacciones de la contraparte. Al solicitar detalles a la contraparte, considerar qué parte de la organización está respondiendo y si esto representa todos los aspectos relevantes de su trato con la entidad auditada.
	Revisar un listado de instrumentos de deuda para determinar si todos los tipos de pasivos de deuda pública se incluyen en los registros contables
	Enviar confirmaciones de saldo cero a potenciales titulares de deuda pública o contrapartes.

Afirmación	Prueba de Auditoría
Compleitud	Revisar las declaraciones de los concesionarios principales sobre la existencia de transacciones y tenencias de instrumentos de deuda pública.
	Utilizar técnicas computacionales para extraer datos comerciales agregados para concordar con el libro mayor y el informe del estado financiero.
	Realizar pruebas de muestreo de operaciones individuales para las confirmaciones y recibos posteriores a la fecha de la contraparte.
	Revisar los registros contables antes y después del fin de año para transacciones inusuales.
	Revise las confirmaciones recibidas de la contraparte pero que no coinciden con los registros transaccionales.
	Revisar elementos de reconciliación no resueltos en los informes.
	Inspeccionar los acuerdos de deuda pública para derivados implícitos.
	Revisar minutas del comité de deuda pública y documentos relacionados.
	Realizar el cálculo para una apropiada acumulación y reconocimiento del gasto de la deuda pública.
Valoración y Medición	Inspeccionar los documentos para verificar recibos de efectivo de préstamos.
	Confirmar el valor nominal de los montos de la deuda pública con el agente o fiduciario fiscal.
	Rehacer los cálculos a valor del mercado para una muestra de instrumentos de deuda pública de alto valor.

Afirmación	Prueba de Auditoría
Valoración y Medición	Revisar la base de la valoración según lo definido por las políticas contables (es decir, valor de mercado o nominal) para determinar si se aplica razonable y consistentemente
	Chequear la precisión de la traducción del valor contable y de mercado de los instrumentos de deuda pública denominados en moneda extranjera.
	Utilizar los precios de mercado cotizados para verificar los valores divulgados de instrumentos de deuda pública, instrumentos del mercado monetario, y derivados.
	Inspeccionar los documentos para verificar desembolsos en efectivo por reembolsos.
	Inspeccionar los documentos para verificar desembolsos en efectivo por pagos de interés.
Presentación y Divulgación	Verificar que los principios contables seleccionados y aplicados estén de acuerdo con la legislación, normativas y normas contables que apliquen, y que sean apropiados para la agencia de gestión de la deuda pública.
	Verificar que los estados financieros y notas relacionadas provean suficiente información, incluyendo la entidad que reporta sobre la deuda pública, la base de la contabilidad de la deuda pública, los tipos de instrumentos de deuda y los tipos de emisores, y que no sean muy detallados ni muy condensados.
	Verificar que los estados financieros y las notas relacionadas provean suficiente información que no sea muy detallada ni muy condensada.

Afirmación	Prueba de Auditoría
Presentación y Divulgación	Verificar que los estados financieros provean información sobre materias que pueden afectar su uso, comprensión e interpretación
	Verificar que los estados financieros reflejen las transacciones de manera tal que presenten los niveles de deuda pública; resultados de préstamos, reembolsos y pagos de intereses; y flujos de efectivo, dentro de un rango de límites aceptables.
	Revisar la clasificación de los instrumentos de deuda pública para asegurarse que estén en concordancia con la legislación, normativas y prácticas.
	Verifique que las transacciones de deuda entre agencias se hayan eliminado en la consolidación.
	Revisar las divulgaciones para transacciones con partes relacionadas, como transacciones de deuda entre el gobierno y el banco central.

Procedimientos Analíticos Sustantivos

Además de las pruebas sustantivas de detalle en la **auditoría financiera**, los auditores realizan procedimientos analíticos sustantivos para comparar los valores reales y esperados de las cantidades financieras clave, como los saldos de las cuentas. El objetivo de esta comparación es identificar e investigar la razón de cualquier relación inusual o inesperada entre los valores reales y esperados. Por ejemplo, la relación entre los gastos de intereses esperados calculados usando las tasas de interés en documentos legales y los gastos de intereses reales. Los auditores desarrollan una expectativa o estimación de cuál debería ser la cantidad registrada, basándose en un análisis y comprensión de las relaciones entre las cantidades registradas y otros datos. Esta estimación luego se utiliza para formar una conclusión sobre la cantidad registrada. Una premisa básica que subyace a los procedimientos analíticos es que es razonable esperar que prevalezcan relaciones plausibles entre los datos, a menos que se conozcan condiciones que puedan cambiar la relación.

Los procedimientos analíticos generalmente se basan en datos agregados en vez de valores unitarios, lo que los hace más efectivos y eficientes que las pruebas transaccionales individuales. Los procedimientos analíticos más comunes implican el uso de relaciones, tendencias y análisis de varianza. Los procedimientos analíticos más sofisticados utilizan análisis econométricos, que incluyen regresión, simulaciones, pruebas de resistencia y modelos económicos a gran escala. Los pasos para la aplicación de procedimientos analíticos sustantivos se muestran en la Tabla 4.

Table 4: Pasos en la Aplicación de Procedimientos Analíticos Sustantivos

a. Determinar la cantidad del límite de materialidad. Este límite es la cantidad de diferencia entre las expectativas del auditor y la cantidad registrada que el auditor aceptará sin investigación. La determinación del límite corresponde al juicio del auditor.
b. Identificar una relación plausible y predecible y desarrollar un modelo para calcular una expectativa de la cantidad registrada. Considerar el tipo de declaraciones erróneas que podrían ocurrir y cómo estas podrían detectarse por el modelo.
c. Recopilar datos para desarrollar la expectativa y realizar los procedimientos adecuados para establecer la confiabilidad de los datos. Esta confiabilidad está sujeta al juicio del auditor.
d. Desarrollar la expectativa de la cantidad registrada utilizando la información obtenida durante los pasos anteriores. La precisión de la expectativa está sujeta al juicio del auditor.
e. Comparar la expectativa con la cantidad registrada y observar la diferencia.
f. Obtener explicaciones para las diferencias que excedan el límite de materialidad, ya que se consideran significativas.
g. Corroborar las explicaciones para las diferencias significativas.
h. Determinar si las explicaciones y la evidencia corroborante proveen suficiente evidencia para el nivel deseado de certeza sustantiva. Si no se puede obtener un nivel de certeza sustantiva de los procedimientos analíticos, realizar procedimientos adicionales y considerar si la diferencia representa una declaración errónea.

Explicando la Diferencia entre el Gasto por Intereses Esperado y Real

Suponga que los auditores estiman que el gasto por intereses para el período actual es de \$80 millones. Los auditores obtienen esta estimación basada en un saldo promedio de deuda pública de \$1 mil millones por 8 por ciento, la tasa de interés anual promedio. El límite de materialidad para el procedimiento analítico sustantivo es de \$5 millones. Los auditores encuentran que el monto real de los gastos por intereses es de \$94.5 millones. La diferencia, \$14.5 millones, excede la materialidad de la prueba en \$9.5 millones. Los auditores preguntan a los administradores de la deuda pública sobre la diferencia y su explicación es que “pedimos prestado más dinero y las tasas de interés son más altas que el año pasado”. Los auditores deben corroborar esta explicación. Por ejemplo, Los auditores pueden determinar que las tasas de interés primero aumentaron durante el año y luego cayeron, y se calcularon en un promedio de 9 por ciento en base a un promedio mensual en vez de 8 por ciento. Asimismo, las declaraciones de préstamos de los prestamistas indican que se prestaron y reembolsaron \$100 millones durante el año, y que los préstamos adicionales estuvieron pendientes durante 6 meses. Por lo tanto, el saldo promedio del préstamo fue en realidad \$50 millones más alto y la tasa de interés promedio fue 1 por ciento más alta que las cifras utilizadas en la estimación original de los auditores. Usando esta nueva información, los auditores refinan su modelo y recalculan la estimación como \$94.5 millones (saldo promedio de deuda pública de \$1.050 millones multiplicado por 9 por ciento), lo que equivale al gasto de interés real.

Pruebas Sustantivas de Detalle para Instrumentos Derivados

Los administradores de deuda utilizan cada vez más derivados financieros para gestionar sus exposiciones a los riesgos inherentes a algunos instrumentos de deuda pública, como los riesgos de intereses y divisas.

Los administradores de deuda cambian el plazo hasta el vencimiento y otras características de la deuda pública usando derivados financieros, conocidos como acuerdos de intercambio de divisas o intereses para intercambiar pagos con una institución financiera de acuerdo con una fórmula preestablecida. En una transacción de intercambio común, una entidad pública emitiría valores a largo plazo y simultáneamente acordaría cambiar sus pagos de interés a largo plazo a tasa fija a cambio de pagos de interés flotantes (a corto plazo). Las pruebas sustantivas de

detalle para instrumentos derivados se muestran en la Tabla 5.

Tabla 5: Pruebas Sustantivas de Detalle para Instrumentos Derivados

Afirmación	Prueba de Auditoría
Compleitud y Existencia	Confirmar plazos significativos con el titular o contraparte del derivado.
	Inspeccionar acuerdos subyacentes y otras formas de documentación de respaldo, en papel o en formato electrónico.
	Solicitar al titular o contraparte del derivado que proporcione detalles de todos los derivados y transacciones con la agencia de gestión de la deuda pública.
	Enviar confirmaciones de saldo cero a potenciales titulares o contrapartes a derivados.
	Revisar las declaraciones de los corredores sobre la existencia de transacciones de derivados y posiciones mantenidas.
	Revisar las confirmaciones de contraparte recibidas pero que no coinciden con los registros transaccionales.
	Revisar elementos de reconciliación no resueltos.
	Inspeccionar acuerdos, como préstamos o acuerdos de capital, para derivados implícitos.

Afirmación	Prueba de Auditoría
Valoración y Medición	Evaluar la razonabilidad de los modelos, variables y supuestos utilizados para valorizar derivados.
	Recopilar los precios del mercado para evaluar que la valoración sea firme y válida.
	Evaluar la sensibilidad de la valoración a los cambios en las variables y supuestos.
	Inspeccionar los documentos de respaldo para la liquidación de las transacciones de derivados después del final del período de elaboración del informe
	Utilizar modelos propios o modelos desarrollados internamente por la agencia de gestión de la deuda pública para evaluar la valoración cuando no existan precios de mercado
Presentación y Divulgación	Utilizar procedimientos analíticos para evaluar las políticas de gestión de riesgos, incluyendo el cumplimiento de los límites de crédito
	Evaluar el grado de las divulgaciones de derivados utilizados como coberturas y el grado de cumplimiento de las leyes y normativas que requieren la divulgación de transacciones de derivados, incluidos el valor nominal y justo, el número y la calidad crediticia de las contrapartes, el valor en riesgo, los resultados de las pruebas de estrés, entre otros.

III. DESARROLLO DE UNA MATRIZ DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA (MHA) (PARA. 105 DEL GUID)

Tabla 4: MHA para Gestión del Efectivo

Objetivo de la Auditoría: Si la gestión de efectivo (que implica la previsión del flujo de efectivo, disponer la liquidez temporal, mantener el saldo objetivo en la cuenta del gobierno, invertir el saldo excedente por encima del saldo objetivo) se realiza de manera eficiente y efectiva. *(Informe N°16 de 2016 Auditoría de Desempeño de Administración de la Deuda Pública, EFS India, <https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-management-performance-audit>.)*

Pregunta de investigación: ¿Existe un sistema preciso de pronósticos o proyecciones de efectivo?

Situación	En al menos 40 semanas en cada año hubo variaciones entre el saldo de caja proyectado semanalmente y el saldo real de caja
Criterio	Cifras proyectadas del Banco Central y cifras reales del saldo de caja del gobierno según lo dispuesto por el Banco Central del Gobierno
Evidencia y Análisis	Examen de documentos relevantes, registros del Banco Central y datos semanales sobre el saldo de caja preparados y puestos a disposición por el Banco Central
Causas	Las proyecciones de saldo de efectivo se realizaron con al menos 6 meses de anticipación y se vieron afectadas por múltiples factores, incluidos los gastos de los departamentos y unidades del gobierno en todo el país
Efectos	Los desajustes entre las entradas y salidas en la cuenta del gobierno se ajustaron mediante la emisión de instrumentos de gestión de efectivo, a saber, letras del tesoro y se ajustaron aún más a través de anticipos de Medios y Arbitrios/ Sobregiros por parte del Banco Central al gobierno
Buenas prácticas	Desarrollar una mejor metodología utilizando herramientas sofisticadas para hacer pronósticos de efectivo
Recomendaciones	Poder permitir que el gobierno administre mejor sus saldos de efectivo y permitir que se tomen decisiones de inversión prudentes

IV. EJEMPLOS DE INFORMES DE AUDITORÍA FINANCIERA, AUDITORÍA DE DESEMPEÑO Y AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO (PARA. 106 DEL GUID)

La auditoría de Deuda Federal de los Estados Unidos

La GAO audita los estados financieros consolidados del gobierno de los Estados Unidos. Dada la importancia de la deuda federal para los estados financieros de todo el gobierno, la GAO audita anualmente los Programas de Deuda Federal de la Oficina del Servicio Fiscal para determinar si, en todos los aspectos materiales, (1) los programas se presentan de manera razonable y (2) la administración del Servicio Fiscal mantiene un control interno efectivo sobre la información financiera relevante para el Programa de Deuda Federal. Además, la GAO prueba el cumplimiento de las disposiciones seleccionadas de las leyes, normativas, contratos y acuerdos de subvención relacionados con el Programa de Deuda Federal. (Ver *Financial Audit: Bureau of the Fiscal Service's Fiscal Year 2018 and 2017 Schedules of Federal Debt*, GAO-19-113.)

Fuente: <https://www.gao.gov/products/gao-19-113>

La auditoría de la Deuda Pública y Garantías del Gobierno de Maldivas

La EFS de Maldivas lleva a cabo una auditoría anual sobre el estado de la Deuda Pública y el estado de Garantías del Gobierno. Además de la opinión de auditoría financiera que se proporciona sobre la certeza e imparcialidad de estos dos estados financieros, se da una opinión respecto al nivel de cumplimiento de las disposiciones relevantes de la Ley de Finanzas Públicas y su Reglamento. Otras materias abordadas en la auditoría incluyen una revisión financiera de la concesión de préstamos gubernamentales a empresas de propiedad estatal, la implementación de la estrategia de gestión de la deuda, el mantenimiento de deudas dentro de la disposición de la ley de responsabilidad fiscal y la revisión financiera de las relaciones de sostenibilidad de la deuda.

Informe sobre Otras Materias (Límites de Endeudamiento) – EFS Maldivas (Informe de Auditoría Financiera de la Deuda Pública para el Año Fiscal 2013)

El Ministerio de Hacienda y Tesorería (MHT) y el Banco Central celebraron un contrato de representación en el que el MHT recibió una Facilidad de Sobregiro (FSG) de la Cuenta del Banco Público (CBP). La Sección 11 del contrato estipuló que el monto pendiente de sobregiro no excederá las 100.000.000 rupias maldivas (MVR) al final de un determinado mes, y la Sección 13 estipuló que cualquier saldo pendiente se reembolsará al final del año fiscal y que el gobierno no recurrirá a la FSG como medio para financiar el déficit presupuestario. Sin embargo, al cierre del ejercicio 2013, la CBP fue sobregirada por MVR 2.475.000.000. El MHT ha representado que durante el año los límites de FSG de la CBP se ampliaron con aprobación del Banco Central. Se estableció que, la FSG de la CBP por un monto de MVR 3.328.000.000 fue convertido a un préstamo a corto plazo a partir del 5 de mayo de 2014.

Informe sobre Otras Materias (Représtamos a EPE) – EFS Maldivas (Informe de Auditoría Financiera de la Deuda Pública para el Año Fiscal 2013)

El MHT ha tomado préstamos de las empresas de propiedad estatal (EPE) para ciertos proyectos de desarrollo y ha represtado los préstamos a las EPE a través de un acuerdo separado firmado entre el MHT y esas EPE. Este acuerdo sobre représtamos, de ser exitoso, debería resultar en que el MHT pueda reembolsar los intereses y pagos del principal al prestamista original sin recurrir a los flujos de efectivo del presupuesto estatal. No obstante, una gran proporción de los représtamos a las EPE no estaban siendo reembolsadas al MHT por parte de las EPE, lo que resultaba en que finalmente el MHT podría ser responsable de reembolsar los préstamos desde el presupuesto estatal. A fines del año 2013, los représtamos impagos no ejecutados a las EPE ascendieron a MVR 589.000.000.

Fuente: <http://www.audit.gov.mv/Uploads/AuditReports/2018/03March/Statement%20of%20Public%20Debt%20Audit%20Report%20Financial%20Year%202013.pdf>

Informe N°16 de 2016 – Auditoría de Desempeño de la Administración de la Deuda Pública de parte del Ministerio de Hacienda de la Unión

La EFS de India realizó auditoría de desempeño de la administración de la deuda pública ya que la deuda pública constituía una parte significativa de los ingresos del Gobierno de la Unión de la India. Asimismo, dicha auditoría ayudaría a los formuladores de políticas a comprender los riesgos de la deuda pública, hacer sus operaciones más efectivas, aumentar la eficiencia de los procesos administrativos internos y mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la deuda pública. Por otra parte, la frecuencia y gravedad de las crisis de la deuda a nivel mundial y el consiguiente efecto adverso en la gestión de las finanzas públicas refuerza la necesidad de promover responsables de préstamos y endeudamiento.

Fuente: <https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-management-performance-audit>

LISTA DE ABREVIATURAS

AFM	Banco Mundial
CS-DRMS	Sistema de Gestión y Registro de la Deuda de la Secretaría de la Commonwealth
DeM	Sistema de Gestión de la Deuda y Análisis Financiero
DMFAS	Deuda Pública
DMO	Entidad Fiscalizadora Superior
GUID	Fondo Monetario Internacional
IDI	Gestión de la Deuda
IFPP	Gestión de la Deuda Pública
IMF	Directriz de la INTOSAI
INTOSAI	Foro para Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI
ISSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PD	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
PDM	Matriz de Hallazgos de Auditoría
SAI	Oficina de Gestión de la Deuda
SDP	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WB	World Bank