



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
6 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo
Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos
en Normas Internacionales de Contabilidad
y Presentación de Informes

31º período de sesiones

Ginebra, 15 a 17 de octubre de 2014

Tema 3 del programa provisional

Bases fundamentales de la presentación de información empresarial de alta calidad: Buenas prácticas de vigilancia y fiscalización, y mecanismos de cumplimiento

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de la UNCTAD en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes (ISAR) ha estado trabajando desde 2010 en una herramienta para el desarrollo de la contabilidad destinada a presentar información empresarial de alta calidad. Tras analizar durante sus reuniones los resultados de los ensayos piloto de la herramienta realizados en 2012 y 2013, el ISAR llegó a la conclusión de que era preciso dar más orientaciones a los países para facilitar la creación de mecanismos eficientes de vigilancia del cumplimiento y la fiscalización. Con tal motivo, en su 30º período de sesiones el ISAR propuso centrar en estos mecanismos las deliberaciones de su 31º período de sesiones.

El presente documento ha sido elaborado por la UNCTAD con miras a facilitar el debate sobre la cuestión. En él se describen los principales elementos que conviene tener en cuenta para crear sistemas eficientes de vigilancia y fiscalización de empresas, sociedades de auditoría y contables profesionales; además, se analizan las normas y directrices publicadas por organismos internacionales y regionales, así como una selección de buenas prácticas nacionales, y se exponen los principales desafíos que afrontan los países en sus esfuerzos por establecer mecanismos eficientes de vigilancia del cumplimiento y la fiscalización.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción y antecedentes	1–9	3
II. Definiciones y principales elementos de la vigilancia del cumplimiento y la fiscalización	10–22	5
III. Vigilancia del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos en materia de información empresarial, auditoría y control de la calidad, y los requisitos para los contadores profesionales	23–49	8
A. Vigilancia del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos en materia de contabilidad y presentación de información empresarial	23–30	8
B. Supervisión del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos en materia de auditoría y el control de calidad	31–44	11
C. Supervisión del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos aplicables a los contadores profesionales	45–49	15
IV. Principales desafíos transversales para la aplicación de las normas y las buenas prácticas	50–66	17
A. Independencia	51–53	17
B. Financiación	54–57	18
C. Equilibrio entre transparencia y confidencialidad	58–60	18
D. Competencia del personal	61–62	19
E. Cooperación y coordinación	63–66	19
V. Conclusión	67–68	20

I. Introducción y antecedentes

1. La herramienta para el desarrollo de la contabilidad UNCTAD-ISAR se compone de un marco y un conjunto de indicadores del desarrollo de la contabilidad¹ cuyo objetivo es ayudar a los responsables políticos y a otras partes interesadas a reforzar sus infraestructuras contables e informativas para obtener informes empresariales de alta calidad comparables a nivel internacional. En el anexo al presente documento se ha incluido un gráfico a efectos ilustrativos con los valores obtenidos en una muestra de tres países conforme a los parámetros de la herramienta para el desarrollo de la contabilidad.

2. En los veinte últimos años se han instituido varias referencias internacionales en el ámbito de la presentación de información empresarial. Sin embargo, unos principios de gran calidad no pueden dar fruto a menos que se apliquen de manera correcta. Por ello los países deben adoptar un planteamiento integral y establecer un sistema eficiente de vigilancia del cumplimiento y la fiscalización (VCF), velando al mismo tiempo por que las empresas y sociedades de auditoría lo apliquen correctamente. También deben velar por que se apliquen y exijan los requisitos relativos a los contables profesionales, definidos en las directrices UNCTAD-ISAR como miembros o personas cualificadas para ser miembros de un organismo profesional reconocido de contables o auditores, o personas reconocidas como tales por un organismo regulador.

3. Varios estudios demuestran que la fiscalización repercute de manera positiva en la transparencia empresarial y la calidad de la información. Según Christensen y otros (2011), los efectos sobre los mercados de capitales de las dos directivas de la Unión Europea destinadas a reducir el abuso del mercado y aumentar la reglamentación y la fiscalización en materia de transparencia se dejaron notar más en aquellos países con una regulación de valores más estricta, mejores regímenes de fiscalización en el ámbito público y una trayectoria de mayor calidad reguladora². Christensen y otros (2013) sostienen que las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) reportaron beneficios en aquellos países que reforzaron sus actividades de fiscalización contable en el momento en que se adoptaron dichas Normas, en 2005³. Brown y otros (2014) entienden que la fiscalización de la contabilidad y la auditoría es fundamental para la aplicación de las NIIF y que la eficacia de su adopción puede verse limitada por las diferencias existentes entre los marcos institucionales de los distintos países⁴.

4. A nivel regional e internacional existen varias organizaciones encargadas de reforzar las prácticas de regulación, supervisión y vigilancia en los diferentes sectores económicos, entre las que destacan organismos tan importantes como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, entidad de referencia mundial por lo que se refiere a la definición de criterios para una regulación bancaria prudente, la Comisión Europea, el Grupo europeo de organismos de supervisión de los auditores, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM, antes conocida como Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de

¹ TD/B/C.II/ISAR/56.

² H B Christensen, L Hail y C Leuz, 2011, Capital-market effects of securities regulation: Hysteresis, implementation and enforcement, National Bureau of Economic Research Working Paper 16737, que puede consultarse en la dirección: <http://www.nber.org/papers/w16737.pdf> (última visita: 30 de julio de 2014).

³ H B Christensen, L Hail y C Leuz, 2013, Mandatory International Financial Reporting Standards reporting and changes in enforcement, *Journal of Accounting and Economics*, 56:147–177.

⁴ P Brown, J Preiato y A Tarca, 2014, Measuring country differences in enforcement of accounting standards: An audit and enforcement proxy, *Journal of Business Finance and Accounting*, 41:1–52, que puede consultarse en la dirección: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jbfa.12066/pdf> (última visita: 30 de julio de 2014).

Valores), el Consejo de Estabilidad Financiera, la Federación Internacional de Contadores, el Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes y la Organización Internacional de Comisiones de Valores.

5. En los últimos años han visto la luz múltiples pronunciamientos, normas y directrices sobre VCF a nivel internacional y regional, a saber, las directrices sobre la cooperación entre las autoridades competentes en la Unión Europea, del Grupo europeo de organismos de supervisión de los auditores, la política sobre la regulación de la profesión contable, de la Federación Internacional de Contadores, los principios básicos aplicables a los reguladores de auditoría independientes del Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes, y los objetivos y principios de la regulación de valores, de la Organización Internacional de Comisiones de Valores. El Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores publicó dos normas sobre fiscalización y coordinación de la información financiera en abril de 2003 y en abril de 2004⁵, que fueron sustituidas por las directrices de la AEVM sobre fiscalización de la información financiera, publicadas en julio de 2013 como documento de consulta y al cabo de un año como informe definitivo⁶.

6. La creación de un sistema de VCF bien fundado sigue planteando dificultades en muchos lugares, en particular en los países en desarrollo y en las economías en transición, debido a su complejidad, su relativa novedad y su estrecha interdependencia con los diversos contextos institucionales y jurídicos nacionales, así como debido a las exigencias que conlleva en términos de recursos y al desconocimiento de las buenas prácticas, los estudios y las directrices que permiten cumplir los requisitos internacionales en este ámbito. Los organismos reguladores nacionales a menudo carecen del mandato, los recursos y las metodologías necesarias para vigilar y exigir el cumplimiento de los requisitos establecidos en materia de contabilidad y auditoría.

7. Tras analizar durante sus reuniones los resultados de los ensayos piloto de la herramienta para el desarrollo de la contabilidad realizados en 2012 y 2013, el ISAR llegó a la conclusión de que era preciso dar más orientaciones a los países para facilitar la creación de mecanismos eficientes de VCF. En algunos casos, no existe un sistema de VCF o el que hay no es eficaz. Muchos países en desarrollo carecen además de un proceso para cualificar a los contables profesionales y tampoco tienen mecanismos para otorgar licencias a los auditores⁷, entre otros múltiples obstáculos relacionados con la VCF para crear una infraestructura sólida de presentación de informes de alta calidad.

8. Consciente de esta problemática, en su 30º período de sesiones el ISAR propuso centrar las deliberaciones de su 31º período de sesiones en los mecanismos de VCF.

9. El presente documento ha sido elaborado por la UNCTAD con miras a facilitar el debate al respecto. En él se detallan los principales elementos necesarios para establecer un sistema sólido de VCF que posibilite la presentación de información empresarial de alta calidad; además, se señalan las normas y directrices publicadas por organismos

⁵ Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores, 2003, Norma N° 1: Enforcement of standards on financial information in Europe y 2004, Norma N° 2: Coordination of enforcement activities, que pueden consultarse en la dirección: http://www.esma.europa.eu/system/files/03_073.pdf y en la dirección: http://www.esma.europa.eu/system/files/03_317c.pdf (última visita: 30 de julio de 2014).

⁶ AEVM, 2014, Guidelines on enforcement of financial information, que puede consultarse en la dirección: <http://www.esma.europa.eu/content/Final-Report-ESMA-Guidelines-enforcement-financial-information> (última visita: 30 de julio de 2014).

⁷ La Junta Internacional de Normas de Auditoría y Comprobación define al profesional de auditoría como un contador profesional en el que reside o se ha delegado la responsabilidad de emitir juicios significativos en la auditoría de un historial de información financiera.

internacionales y regionales, y se citan ejemplos ilustrativos de requisitos y prácticas nacionales. En este documento se abordan igualmente aspectos específicos de la VCF que se plantean en la aplicación de las normas de contabilidad y auditoría, y se estudian los mecanismos de cumplimiento y fiscalización de los requisitos exigibles a los contadores profesionales. Por último, se examinan los principales desafíos transversales que afrontan los países en sus esfuerzos para establecer mecanismos eficientes de VCF. En el presente documento no se estudian en cambio cuestiones importantes en plena evolución como puede ser la VCF de los requisitos no financieros y la presentación de informes en el sector público, ya que ello exigiría una investigación más exhaustiva.

II. Definiciones y principales elementos de la vigilancia del cumplimiento y la fiscalización

10. Para establecer un sistema sólido de VCF a nivel nacional es preciso definir claramente el concepto, su finalidad y su alcance, teniendo en cuenta la interrelación con otros elementos jurídicos e institucionales del país. Además, es necesario: diseñar actividades y metodologías de VCF para las fases de prevención y corrección; reservar recursos humanos, financieros y tecnológicos en proporción suficiente, y crear una estructura organizativa que permita llevar a cabo un proceso justo, transparente y eficiente, gracias entre otras cosas a mecanismos de coordinación con otros ámbitos legislativos y reglamentarios, así como con otras autoridades nacionales e internacionales, y regionales, de existir mecanismos de fiscalización a ese nivel, como sucede por ejemplo en la Unión Europea.

11. Se entiende por cumplimiento la adhesión a las leyes, reglamentos y demás normas. La vigilancia y la supervisión tienen por objeto desalentar el incumplimiento, y la fiscalización reviste una función disciplinaria cuya finalidad es garantizar que ninguna vulneración quede sin consecuencias, utilizando para ello una serie de instrumentos que permiten sancionar la infracción de las leyes y los reglamentos de manera que se impiden futuras violaciones. No obstante, cabe hacer una interpretación más amplia de este último concepto en virtud de la cual el cumplimiento quedaría incluido en el sistema de fiscalización. En cada caso al concebir y ejecutar el sistema de VCF resulta fundamental tener presente la interdependencia del marco jurídico, la supervisión y la fiscalización⁸.

12. La Organización Internacional de Comisiones de Valores indica en sus objetivos y principios de regulación de valores que la fiscalización debe interpretarse de manera lo bastante amplia como para abarcar las facultades de supervisión e inspección, además de la investigación, de modo que los reguladores dispongan de la capacidad, los medios y las medidas para llevar a cabo actividades de detección, disuasión, fiscalización, sanción, reparación y corrección en caso de que se vulneren las leyes en materia de valores⁹. En esos principios no se establece sin embargo un modelo específico a seguir, ya que la aplicación debe ir en función del sistema jurídico en el que opera el regulador.

⁸ A Carvajal y J Elliott, 2009, The challenge of enforcement in securities markets: Mission impossible?, Working Paper 09/168 del Fondo Monetario Internacional que puede consultarse en la dirección: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09168.pdf> (última visita: 30 de julio de 2014).

⁹ Organización Internacional de Comisiones de Valores, 2013, Methodology for assessing implementation of the International Organization of Securities Commissions objectives and principles of securities regulation, informe N° FR08/11, que puede consultarse en la dirección: <http://www.iosco.org/library/index.cfm?section=pubdocs&year=2011> (última visita: 30 de julio de 2014).

13. En sus directrices, la AEVM define la fiscalización como el examen del cumplimiento de los requisitos establecidos para la presentación de información financiera y la adopción de las medidas pertinentes en caso de descubrirse una infracción durante el proceso, con arreglo a las disposiciones aplicables en virtud de la directiva sobre la transparencia y las medidas pertinentes a efectos ejecutivos. La fiscalización contable se ha definido también como el conjunto de actividades de vigilancia, inspección, formación y sanción llevadas a cabo por organismos independientes con el fin de favorecer el cumplimiento de las normas contables en los estados financieros preceptivos de las empresas¹⁰.

14. En el presente documento entendemos que la VCF abarca la totalidad del ciclo de vigilancia, desde la selección de las empresas, las sociedades de auditoría o los contables profesionales que van a examinarse, hasta la imposición de las medidas correctivas y las sanciones necesarias. La vigilancia consiste en comprobar el cumplimiento mediante actividades de supervisión e investigación, y la fiscalización supone obligar a respetar determinadas condiciones y aplicar sanciones en caso de infracción.

15. Para que un sistema de VCF resulte eficiente es importante definir su finalidad y su alcance. La AEVM indica en sus directrices que la finalidad de la fiscalización incluida en los documentos armonizados es favorecer una aplicación uniforme del marco de requisitos de la presentación de información y velar por la transparencia de la información financiera utilizada por los inversores y otros usuarios al tomar decisiones. La uniformidad y la transparencia son indispensables para la estabilidad financiera, ya que impiden la arbitrariedad regulatoria y aumentan la convergencia de la supervisión a nivel regional, fomentando además la confianza del inversor. En ese sentido, resulta vital establecer un claro reparto de responsabilidades entre los principales actores de la cadena de suministro de información en las etapas de la fiscalización, elaboración y auditoría. Cabe destacar que en el proceso de consultas previo a la aprobación de las directrices de la AEVM se señaló la importancia de velar por que los organismos de fiscalización no asumieran funciones de elaboración de normas, auditoría ni interpretación de normas contables.

16. Al definir el alcance de un sistema de VCF pueden plantearse otras cuestiones como a quién se van a dirigir las acciones y qué tipo de información va a evaluarse. También hay que estudiar qué elementos de la cadena de suministro de información quedan dentro del alcance del sistema de VCF. Algunas fuentes toman en consideración atributos de las funciones institucionales que fomentan la calidad de la información financiera, como el estado de derecho, la calidad reguladora, la lucha contra la corrupción, la eficacia gubernamental, la estabilidad política, la participación y la rendición de cuentas¹¹. A estos se suman factores como los incentivos a los directivos, la calidad de los auditores y los incentivos que estos puedan recibir, la regulación, la fiscalización, la estructura de la propiedad y otros aspectos institucionales de la economía¹². A juicio de la Federación de Expertos Contables Europeos, los elementos esenciales son el ordenamiento jurídico, la gobernanza empresarial, las auditorías obligatorias, el sistema de supervisión institucional, los tribunales y las sanciones públicas y de la prensa¹³. (El cumplimiento de las normas de presentación de información depende de varios factores como los controles internos y la gestión de riesgos, pero las particularidades de este tema van más allá del alcance del presente documento.)

¹⁰ P Brown, J Preiato y A Tarca, 2014.

¹¹ *Ibid.*

¹² RW Holthausen, 2009, Accounting standards, financial reporting outcomes and enforcement, *Journal of Accounting Research*, 47:447–458.

¹³ Federación de Expertos Contables Europeos, 2001, Enforcement mechanisms in Europe: A preliminary investigation of oversight systems, que puede consultarse en la dirección: <http://www.iasplus.com/en/binary/resource/fee0104.pdf> (última visita: 30 de julio de 2014).

17. Los sistemas de VCF han de tener una base institucional sólida y su aplicación debe correr a cargo de autoridades administrativas competentes con responsabilidades claramente definidas y dotadas de plenas facultades de investigación y fiscalización. La Organización Internacional de Comisiones de Valores indica en su metodología para la evaluación del cumplimiento de sus objetivos y principios de regulación de valores que, en un sistema de fiscalización eficaz y serio, el regulador debe ser capaz de llevar a cabo las siguientes actividades:

- a) Detectar posibles vulneraciones de la ley de manera eficaz y oportuna;
- b) Recabar la información pertinente para su investigación;
- c) Adoptar medidas en caso de detectar una infracción;
- d) Demostrar que planifica y aprovecha sus recursos para el buen desarrollo de sus actividades, y
- e) Exigir que las entidades reguladas se doten de un sistema de cumplimiento y lleven a cabo inspecciones para la prevención, detección y corrección de posibles infracciones.

18. La Organización indica además que no es necesario confiar a un único organismo todos los aspectos de la fiscalización de la normativa en materia de valores. Entre los múltiples modelos válidos están aquellos que conllevan un reparto de responsabilidades con las organizaciones autorreguladas, las cuales se definen como aquellas organizaciones que ejercen cierta responsabilidad de supervisión directa en sus respectivos ámbitos de competencia.

19. Los sistemas de VCF comprenden igualmente una serie de actividades y metodologías como los procesos de selección y examen, los cuales se analizan con mayor detenimiento en el capítulo III.A. Además, los sistemas de VCF deben comprender toda una serie de interacciones, desde medidas correctivas hasta incentivos y sanciones. Según la Organización Internacional de Comisiones de Valores, los reguladores deben demostrar que existen sanciones proporcionadas, disuasivas, eficaces y suficientes que permiten abarcar las diversas vulneraciones que pueden darse en relación con los valores (multas, órdenes de inhabilitación, suspensión o revocación de la autorización para desarrollar una actividad, congelación de activos, medidas contra personas carentes de licencia para llevar a cabo transacciones de valores o denuncias ante las autoridades penales), así como medidas para velar por el cumplimiento de los requisitos de publicación y presentación de información financiera en el caso de los emisores.

20. Para lograr un sistema eficiente de VCF, conviene elaborar un conjunto de indicadores que permitan evaluar los efectos de las acciones emprendidas, detectar posibles deficiencias y definir prioridades de mejora. Entre otras cosas se pueden medir los recursos consagrados a un plan de fiscalización, el número anual de multas, el número anual de expedientes abiertos y el número anual y el tipo de investigaciones realizadas. Se han llevado a cabo varios estudios para evaluar la eficiencia de los sistemas nacionales de VCF¹⁴.

21. La herramienta para el desarrollo de la contabilidad integra diversos indicadores cuantitativos directamente relacionados con el nivel de desarrollo del sistema de VCF en un país determinado¹⁵. Los indicadores contienen preguntas y listas de evaluación que

¹⁴ *Ibid.* y P Brown, J Preiato y A Tarca, 2014.

¹⁵ UNCTAD, 2013, Herramienta de desarrollo de la contabilidad: Cuestionario de evaluación de la capacidad de un país para producir información corporativa de alta calidad, que puede consultarse en la dirección: <http://adt.unctad.org/wp-content/uploads/2014/01/ADT-18-March2013-final.pdf> (última visita: 30 de julio de 2014).

permiten comprobar si en el sistema de VCF se dan los elementos necesarios para presentar información empresarial de alta calidad: si existen funciones relacionadas con la VCF, en qué medida son necesarias instituciones independientes dotadas de fondos y personal suficiente, cuáles son los criterios de selección para las inspecciones, qué métodos existen para la presentación de conclusiones, cómo funciona la imposición de sanciones públicas, cuáles son los requisitos para la autorización de los auditores, si existen códigos éticos y comisiones de investigación, cuáles son las medidas disciplinarias y los recursos de que disponen los contadores profesionales y qué mecanismos hay para la coordinación de las instituciones nacionales¹⁶.

22. Así pues, son muchos los factores que intervienen en la calidad de la información empresarial, pero los que resultan más directamente determinantes son la adhesión a un marco legal para la presentación y el examen de la información financiera y la regulación del gremio de los contables y los auditores mediante una serie de requisitos profesionales. En el capítulo III del presente documento se analizan en mayor detalle aspectos concretos de la VCF en estos ámbitos.

III. Vigilancia del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos en materia de información empresarial, auditoría y control de la calidad, y los requisitos para los contadores profesionales

A. Vigilancia del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos en materia de contabilidad y presentación de información empresarial

23. Como ya se ha señalado, la fiscalización contable es el conjunto de funciones llevadas a cabo por reguladores independientes para garantizar que la información financiera de una empresa respete las normas contables y el marco de requisitos de presentación de la información establecidos en un país.

24. En la mayor parte de los países, los mecanismos de VCF se aplican ante todo a las empresas que cotizan en bolsa y a las entidades de interés público, debido a la importancia que estas revisten para la economía. Sin embargo, en algunos países como Dinamarca, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza, los organismos de fiscalización también se ocupan de las empresas que no cotizan en bolsa¹⁷.

25. La autoridad encargada de desarrollar las actividades de fiscalización u "organismo de fiscalización" varía en función del régimen institucional de cada país. En la mayoría de los países existe un sistema monista en virtud del cual estas actividades se confían a una única institución. Muchas veces, el organismo responsable es la comisión de bolsa y valores o la superintendencia de sociedades, bancos o aseguradoras. En otros países, como Alemania y Austria, existe un sistema dual que supone la intervención de dos instituciones, aunque en etapas distintas. El sistema dual alemán se explica en el recuadro 1.

¹⁶ UNCTAD, de próxima publicación, *Accounting Development Tool: Building accounting for development*, publicación de las Naciones Unidas.

¹⁷ A Berger, 2010, The development and status of enforcement in the European Union, *Accounting in Europe*, 7:15–35.

Recuadro 1

Sistema dual de fiscalización empresarial en Alemania

El proceso en un primer nivel corre a cargo del Grupo de Fiscalización de la Información Financiera de Alemania¹⁸. El examen de unos estados financieros anuales individuales o consolidados puede iniciarse si hay sospechas concretas de infracción, a petición del Organismo Federal de Supervisión Financiera¹⁹ o por muestreo aleatorio. El Organismo publica una lista de las empresas sujetas a fiscalización.

Si la empresa se niega a cooperar en el examen o no está de acuerdo con los resultados obtenidos, o si existen serias dudas en cuanto a la corrección del proceso, el Organismo interviene en un segundo nivel y puede adoptar medidas de supervisión.

Si el Grupo o el Organismo estiman que se ha producido una contabilidad errónea, el Organismo exige a la empresa afectada que lo reconozca mediante un comunicado de prensa, el cual se difundirá a través de la plataforma electrónica del registro federal y se publicará por lo menos en tres diarios financieros o por un canal de información electrónica. El Organismo exige a la empresa que se abstenga de incluir comentarios o adiciones. La publicación de un diagnóstico de error hace que automáticamente las autoridades de supervisión competentes pongan en marcha una investigación del auditor responsable.

26. Como ya se ha señalado, un elemento esencial de todo sistema de fiscalización es la metodología empleada para seleccionar las empresas a examen. Conforme a las directrices de la AEVM, los organismos de fiscalización combinan el criterio del nivel de riesgo con el principio del muestreo aleatorio, el de la rotación o ambos. El nivel de riesgo se calcula combinando la probabilidad de que se produzca una infracción y el posible impacto en los mercados financieros de una infracción potencialmente significativa. También entran a considerarse características como la complejidad de los estados financieros, el perfil de riesgo del emisor y la experiencia de los directivos y los auditores. Otros aspectos que cabe tener en cuenta dentro de los criterios de selección pueden ser los riesgos asociados a un sector específico, la importancia de la información financiera para otros emisores, los resultados que se repiten de exámenes anteriores, las quejas recibidas, la derivación de otros organismos reguladores y las cuestiones que se hayan tratado en la prensa.

27. Otra decisión importante es el tipo de proceso elegido para realizar el examen. De conformidad con el sexto punto de las directrices de la AEVM, los organismos de fiscalización pueden elegir entre un examen de alcance ilimitado y una combinación del examen de alcance ilimitado y el examen focalizado para analizar la información financiera de los emisores escogidos a efectos de fiscalización. Según las directrices de la AEVM, un examen de alcance ilimitado de la información financiera (conocido anteriormente como "*full review*" o inspección completa) consiste en evaluar todo el contenido de la documentación financiera para identificar los aspectos o cuestiones que requieren un análisis ulterior y evaluar si la documentación respeta el marco de requisitos de presentación de la información financiera. El examen focalizado (antes conocido como "*partial review*" o inspección parcial) consiste en evaluar cuestiones predefinidas en la información financiera y determinar si se respeta el marco de requisitos aplicable a la

¹⁸ Grupo de Fiscalización de la Información Financiera, 2014, Proceso de examen, que puede consultarse en la dirección: http://www.frep.info/pruefverfahren/ablauf_eines_pruefverfahrens_en.php (última visita: 30 de julio de 2014).

¹⁹ Organismo Federal de Supervisión Financiera, Fiscalización de la información financiera, que puede consultarse en la dirección: http://www.bafin.de/EN/Supervision/StockExchangesMarkets/FinancialReportingEnforcement/financialreportingenforcement_node.html (última visita: 30 de julio de 2014).

presentación de información financiera con respecto a esas cuestiones. No se considera satisfactorio utilizar únicamente el examen focalizado. Las directrices ofrecen varios ejemplos de los distintos procedimientos de examen:

- a) Inspeccionar los informes financieros consolidados anuales y provisionales;
- b) Formular preguntas al emisor sobre los aspectos de mayor riesgo y que plantean dificultades a nivel contable;
- c) Formular preguntas a los auditores;
- d) Remitir asuntos a los organismos responsables de auditar o visar la información financiera;
- e) Detectar las dificultades contables a nivel sectorial;
- f) Contratar a peritos externos;
- g) Realizar inspecciones *in situ*.

28. Las directrices de la AEVM recomiendan documentar las técnicas empleadas y las conclusiones del examen. Tras la inspección se informa al emisor de las posibles infracciones detectadas. Si el tratamiento contable utilizado no resulta aceptable y se detecta una incorrección material²⁰, se pueden adoptar varias medidas, en función de la jurisdicción, incluida la de exigir que se publique una versión revisada de los estados financieros, una fe de errores u otro anuncio, y que se incorporen las correcciones pertinentes en los futuros estados financieros. Si la desviación del marco de requisitos aplicables a la información financiera no es material, el organismo de fiscalización envía una notificación al emisor y por lo general la circunstancia no se hace pública.

29. Existen igualmente diversos requisitos en cuanto a la frecuencia de las inspecciones. Berger (2010) describe la frecuencia de examen observada en algunos países europeos:

- a) Dinamarca: examen anual del 20% de las empresas. Dado que el criterio de selección empleado es el del nivel de riesgo, puede suceder que las mismas empresas sean seleccionadas varias veces a lo largo de un período de cinco años.
- b) Francia: examen de las 140 mejores empresas cada tres años y del resto cada cinco años.
- c) Países Bajos: se emplea el criterio del nivel de riesgo, sumado al objetivo de examinar a todos los emisores de valores cada cinco años y a todos los emisores de deuda cada siete.
- d) España: examen de los emisores de valores aproximadamente cada dos años y de los emisores de deuda aproximadamente cada seis años.
- e) Suiza: a la selección en función del nivel de riesgo se suma el objetivo de examinar a todas las empresas cada seis años.

30. El Grupo de Fiscalización de la Información Financiera de Alemania exige que se realice un examen cada cuatro o cinco años de todas las empresas incluidas en un índice bursátil y cada ocho o diez años de todas las demás. En 2013, el Grupo llevó a cabo un total de 110 exámenes²¹. Hitz y otros (2012) analizan la fiscalización del cumplimiento de las normas contables en Alemania y afirman que la selección basada en el nivel de riesgo se

²⁰ La materialidad debe evaluarse en función del marco empleado para elaborar la información financiera.

²¹ Grupo de Fiscalización de la Información Financiera, 2014, Informe de actividad anual de 2013, que puede consultarse en la dirección: http://www.frep.info/docs/jahresberichte/2013/2013_tb_en.pdf (última visita: 30 de julio de 2014).

utiliza entre un 15% y un 20% de las veces y el muestreo aleatorio entre un 80% y un 85% de las veces²².

B. Supervisión del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos en materia de auditoría y el control de calidad

31. En el ámbito de las actividades de auditoría, la palabra "supervisión" tiende a emplearse a nivel mundial para referirse a las actividades de VCF de las sociedades de auditoría y los auditores, en particular por lo que respecta a las empresas que cotizan en bolsa y las entidades de interés público.

32. En los diez últimos años han surgido múltiples organismos de supervisión en el ámbito de las auditorías, especialmente en los países desarrollados. En Albrecht y otros (2012) se observó que las economías maduras que habían establecido un organismo de supervisión del gremio de los auditores contaban con un gremio avanzado y con un entorno de regulación empresarial muy desarrollado²³. Dicho estudio sugiere por tanto que podría existir una importante relación positiva entre la utilización de organismos de supervisión y el establecimiento de requisitos para la autorización y una menor percepción de corrupción.

33. El alcance de las actividades de supervisión de las auditorías varía en función de la jurisdicción. En muchos países las actividades de supervisión se centran en las sociedades de auditoría que inspeccionan a las empresas que cotizan en bolsa, pero también hay países en que el enfoque adoptado es más amplio e incluye a las entidades de interés público. También existen diferencias en cuanto a si la supervisión se limita a las sociedades de auditoría o incluye además a los auditores. El hecho de añadir una dimensión individual a la supervisión supone mayores costes y aumenta la complejidad del sistema, pero también permite aplicar sanciones personales directas, evitando que quienes han sido sancionados se trasladen a otra sociedad de auditoría y prosigan allí su actividad.

34. A nivel internacional existe un conjunto de principios básicos sobre la supervisión de las sociedades de auditoría y los auditores de entidades de interés público y empresas que cotizan en bolsa establecido por el Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes²⁴. En ellos se afirma que un sistema de supervisión únicamente puede resultar eficaz si se dan una serie de condiciones previas, a saber si existen normas de gran calidad en materia de contabilidad y auditoría, así como requisitos jurídicos sobre la preparación y publicación de estados financieros, un sistema de fiscalización para quienes elaboran los estados financieros, acuerdos en materia de gobernanza empresarial y disposiciones efectivas sobre la educación y la formación de contadores y auditores.

35. Una supervisión eficaz de los servicios de auditoría es imprescindible para garantizar la fiabilidad y la integridad del proceso de información financiera. Los buenos sistemas de supervisión de las empresas públicas se suelen caracterizar por lo siguiente:

a) Exigen a los auditores un nivel adecuado de cualificaciones y competencias profesionales antes de autorizarlos para desarrollar actividades de auditoría;

²² J-M Hitz, J Ernstberger y M Stich, 2012, Enforcement of accounting standards in Europe: Capital market-based evidence for the two-tier mechanism in Germany, *European Accounting Review*, 21:253–281.

²³ C Albrecht, R Malagueno, D Holland y M Sanders, 2012, A cross-country perspective on professional oversight, education standards and countries' perceived level of corruption, *Cross Cultural Management: An International Journal*, 19:433–454.

²⁴ Puede consultarse en la dirección: <http://www.ifiar.org/IFIAR/media/Documents/General/Final-Core-Principles.pdf> (última visita: 30 de julio de 2014).

b) Retiran a los auditores la autorización para desarrollar sus actividades en caso de no mantenerse la condición a);

c) Exigen la independencia de los auditores, y

d) Están dotados de un organismo de supervisión independiente para los auditores o un órgano profesional que hace las veces de entidad supervisora, pero que está sometido a su vez a la supervisión de una autoridad superior.

36. Los reguladores independientes en el ámbito de las auditorías suelen tener por cometido:

a) Inspeccionar periódicamente los procedimientos y las prácticas empleadas por las sociedades de auditoría de emisores públicos;

b) Abordar otras cuestiones como la competencia profesional, la rotación del personal de auditoría, la contratación de personal de auditoría por los clientes de auditoría y otros servicios como consultores, y

c) Adoptar medidas disciplinarias.

37. Los órganos de supervisión varían según los países. En ocasiones, estas actividades se confían a una entidad independiente, aunque otras veces las llevan a cabo los propios reguladores y también puede darse el caso de que las organizaciones profesionales de contadores se ocupen de regular las auditorías de determinadas entidades de interés público o no público, bajo la supervisión a su vez de un regulador independiente. Cabe citar aquí el ejemplo estadounidense de la Ley Sarbanes-Oxley, de 2002, que marcó el comienzo de una nueva era en lo referente a la auditoría, ya que puso fin a más de un siglo de autorregulación al encomendar la supervisión independiente de las auditorías de las empresas públicas al Consejo para la Supervisión Contable de las Empresas Públicas²⁵. La Ley introdujo múltiples cambios relativos a los comités de auditoría, reforzó la independencia de los auditores, estableció la rotación quinquenal obligatoria del socio director y prohibió a las sociedades de auditoría de las empresas públicas determinados servicios de otro tipo. En el recuadro 2 se facilitan más detalles al respecto. Desde entonces, muchos países han seguido la iniciativa de los Estados Unidos y creado instituciones de supervisión independientes.

Recuadro 2

El Consejo para la Supervisión Contable de las Empresas Públicas de los Estados Unidos de América

Los auditores de las empresas públicas con sede en los Estados Unidos o en el extranjero están obligados a inscribirse en el registro del Consejo para la Supervisión Contable de las Empresas Públicas y deben someterse a las inspecciones de dicho organismo. En algunas jurisdicciones, el Consejo exige un acuerdo de cooperación para llevar a cabo las inspecciones.

La Comisión de Bolsa y Valores es la entidad encargada de nombrar y destituir a los miembros del Consejo y también tiene por cometido aprobar el presupuesto anual y las cuotas de apoyo contable del organismo. Los informes de inspección negativos y las reparaciones o medidas disciplinarias dictadas contra una sociedad registrada y sus asociados por el Consejo deben ser examinados por la Comisión.

²⁵ Ernst and Young, 2012, The Sarbanes-Oxley Act at 10: Enhancing the reliability of financial reporting and audit quality, que puede consultarse en la dirección: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/The_Sarbanes-Oxley_Act_at_10_Enhancing_the_reliability_of_financial_reporting_and_audit_quality/\\$FILE/JJ0003.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/The_Sarbanes-Oxley_Act_at_10_Enhancing_the_reliability_of_financial_reporting_and_audit_quality/$FILE/JJ0003.pdf) (última visita: 30 de julio de 2014).

El Consejo establece normas sobre las auditorías y otras prácticas profesionales conexas para las sociedades de contabilidad pública registradas, pero antes de introducir normas nuevas o modificar las vigentes, publica los proyectos normativos para recabar observaciones al respecto. Todas las normas del Consejo deben contar con el refrendo de la Comisión antes de entrar en vigor.

Las sociedades registradas que elaboran informes de auditoría para más de 100 empresas públicas y otros emisores deben someterse a una inspección anual. En el caso de las sociedades registradas que elaboran informes de auditoría para 100 emisores como máximo, la inspección tiene lugar al menos una vez cada tres años. El Consejo puede inspeccionar otras sociedades registradas siempre que lo estime oportuno. La inspección de las actividades de una sociedad suele centrarse en los aspectos de los encargos realizados en los que es más probable que se produzcan incorrecciones a fin de determinar posibles dificultades y deficiencias de auditoría.

El Consejo prepara un informe de cada inspección y publica fragmentos del mismo sin perjuicio de las restricciones jurídicas existentes a su divulgación. En caso de que el informe de inspección incluya críticas o señale posibles deficiencias del sistema de control de calidad de la sociedad, el Consejo no podrá divulgar dichas críticas si la sociedad corrige sus prácticas a plena satisfacción del Consejo dentro de un plazo de 12 meses a partir de la comunicación del informe, pero en caso contrario se publicarán.

Al final de 2012, había 2.363 sociedades registradas por el Consejo, entre ellas 1.452 nacionales y 911 extranjeras, con sede en 87 jurisdicciones distintas²⁶. En 2012, el Consejo contaba con una plantilla de 766 personas.

38. En un estudio de Deloitte (2013) se recogen datos sobre Australia, el Canadá, Singapur, el Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Europea, y se indica que la supervisión reguladora en estas jurisdicciones clave prevé actividades de registro, inspección, investigación, fiscalización, reglamentación y desarrollo profesional continuo²⁷. En general, los procesos de inspección suelen constar de las siguientes etapas:

a) Selección de la sociedad de auditoría objeto de la inspección. En muchos países el criterio empleado es el del nivel de riesgo. La frecuencia de la inspección varía. En el Reino Unido, por ejemplo, las cuatro sociedades de auditoría de mayor tamaño se someten a una inspección anual, pero las demás grandes sociedades que auditan a entidades de interés público tienen un ciclo de inspección más amplio.

b) Configuración de un equipo de inspección con los conocimientos y las competencias adecuadas en materia de auditoría e información financiera y con formación en la inspección preceptiva del control de calidad. En Deloitte (2013) se señala por ejemplo que la selección de los inspectores en la Unión Europea obedece a un método que permite evitar todo conflicto de intereses entre los inspectores y el auditor o la sociedad de auditoría a examen. La inspección del control de calidad consiste en analizar una selección de los documentos de auditoría para determinar si se han cumplido las normas de auditoría aplicables y los requisitos en materia de independencia, cantidad y calidad de los recursos empleados y tarifas facturadas, así como en el sistema interno de control de calidad de la sociedad de auditoría.

c) Notificación a la sociedad de auditoría, solicitud de documentación anticipada, notificación de los trabajos seleccionados para la inspección y concertación de

²⁶ Public Company Accounting Oversight Board, 2013, Informe anual de 2012, que puede consultarse en la dirección: <http://pcaobus.org/About/Ops/Pages/default.aspx> (última visita: 30 de julio de 2014).

²⁷ Deloitte, 2013, Report on independent audit oversight, que puede consultarse en la dirección: http://www.frc.org.hk/pdf_20131010/Full%20Report.pdf (última visita: 30 de julio de 2014).

reuniones con la dirección e inspecciones *in situ*. El proceso de inspección está sujeto a un control de calidad interno del regulador de la auditoría.

39. Los organismos de supervisión deberían contar con mecanismos que les permitan obtener y procesar la información pertinente de manera oportuna y eficaz, y se les deberían otorgar las facultades de fiscalización necesarias para que velen por que se dé seguimiento a sus recomendaciones y conclusiones, en particular la capacidad sancionadora de imponer multas, retirar licencias o eliminar inscripciones en el registro. Por otro lado, las acciones de los organismos de supervisión deberían estar sujetas a escrutinio e inspección y debería ser posible elevar recursos al respecto ante una autoridad superior.

40. Según indica el Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes en su principio 11, los reguladores de auditorías deberían seguir un procedimiento de información consistente en elaborar un informe de inspección provisional, establecer un procedimiento para que la sociedad de auditoría aporte sus respuestas y a continuación preparar la versión definitiva del informe. En la Unión Europea, los Estados miembros publican anualmente un informe con las principales conclusiones resultantes de sus inspecciones del control de calidad, junto con un programa anual de trabajo e informes de sus actividades. En ellos se analiza el sistema en su conjunto, más que una sociedad o un nivel de auditoría concretos. Los auditores deben actuar conforme a las recomendaciones recibidas en el marco de las inspecciones dentro de un plazo razonable de tiempo, ya que de lo contrario podrán ser objeto de medidas disciplinarias, penalizaciones o sanciones desde la multa hasta la suspensión, pudiendo retirárseles licencias y certificaciones, o cancelarse su registro, obligándolos además a seguir una formación. En la Unión Europea, los países deben hacer públicas las sanciones disciplinarias impuestas a los auditores y a las sociedades de auditoría de cuentas. Los países cuentan con diferentes vías de recurso; en algunos países existe un comité de apelación y en otros los recursos se realizan por vía judicial.

41. Por lo que respecta a la regulación de los auditores extranjeros, existen diversos enfoques que varían en función del regulador. Por ejemplo, el Consejo para la Supervisión Contable de las Empresas Públicas de los Estados Unidos aplica el mismo régimen a los auditores extranjeros de las empresas registradas en la Comisión de Bolsa y Valores que a los nacionales. Por su parte, la Unión Europea cuenta con un sistema de regímenes equivalentes en virtud del cual faculta a determinados países para que ejerzan ellos mismos funciones de supervisión de las auditorías previa evaluación de sus sistemas de fiscalización.

42. En Alemania, la entidad encargada de llevar a cabo la inspección de los auditores y las sociedades de auditoría que examinan las cuentas de las entidades de interés público es la Comisión de Supervisión de Auditores. Los inspectores de la Comisión han de ser auditores cualificados con varios años de experiencia en el examen de las cuentas de grandes empresas conforme a las normas de contabilidad nacionales e internacionales²⁸. Las sociedades de auditoría de entidades de interés público con más de 25 trabajos encargados en el año anterior deben someterse a una inspección anual. Las sociedades con menos encargos se someten a una inspección cada tres años como mínimo. No obstante, la selección de las sociedades de auditoría sigue igualmente el criterio del nivel de riesgo.

²⁸ Comisión de Supervisión de Auditores, 2014, Inspections: Competence, inspection teams, que puede consultarse en la dirección: <http://www.apak-aoc.de/english/inspections/inspections.asp> (última visita: 30 de julio de 2014).

43. En Singapur, las cuatro mayores empresas se someten a una inspección cada dos años²⁹. El resto de las sociedades que trabajan con entidades de interés público suelen ser objeto de una inspección cada tres años. La inspección de las entidades que no son de interés público se lleva a cabo con ayuda del Instituto de Contadores Públicos de Singapur, supervisado por la Autoridad de Regulación Contable y Empresarial. La mayoría de los contadores públicos de Singapur trabajan en el sector de las entidades que no son de interés público y desarrollan su actividad como titulares únicos, auditando por lo general a pequeñas y medianas empresas (PYME).

44. El Consejo de Rendición Pública de Cuentas del Canadá es la entidad responsable de regular la actividad de las sociedades contables que se encargan de auditar a las empresas públicas canadienses. El Consejo lleva a cabo una inspección anual de todas las sociedades con más de 100 emisores obligados a presentar información³⁰. En los demás casos, las inspecciones tienen lugar una vez cada dos o tres años, en función del número de emisores obligados a presentar información que tengan como clientes las sociedades de auditoría.

C. Supervisión del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos aplicables a los contadores profesionales

45. En muchos países se han producido varios cambios en la regulación de los contadores profesionales. Actualmente existen múltiples sistemas institucionales: la autorregulación por el propio gremio contable a través de organizaciones profesionales, la autorregulación supervisada por un organismo gubernamental independiente y la regulación externa por medio de un organismo gubernamental o un organismo independiente. Este último se ha convertido en el sistema más popular, en particular por lo que respecta a los auditores profesionales. Cabe citar el ejemplo de la Autoridad de Regulación Contable y Empresarial, que es el organismo nacional encargado de regular la actividad de las empresas y los contadores públicos en Singapur. De ella depende el Comité de Supervisión de los Contadores Públicos, el cual lleva el registro de los contadores públicos, establece las normas y demás requisitos profesionales y realiza un programa de supervisión de prácticas y coordina los procedimientos de quejas y disciplina.

46. En 2011, la Federación Internacional de Contadores publicó un documento sobre la profesión contable que incluía a los contadores profesionales y los auditores³¹. En dicho documento, la Federación destacó la importante labor llevada a cabo por las organizaciones profesionales en lo referente al control de calidad de los servicios prestados por sus miembros, e indicó que estas organizaciones deben fomentar la excelencia profesional supervisando las actividades de sus miembros incluso en aquellos casos en que un organismo gubernamental se encarga de la regulación externa del gremio.

47. En 2012, la Federación estableció además las obligaciones que implica la pertenencia a la organización en siete declaraciones en las que se dan pautas para lograr organizaciones profesionales serias y caracterizadas por la excelencia mediante iniciativas

²⁹ Accounting and Corporate Regulatory Authority, 2013, Practice monitoring programme – seventh public report, que puede consultarse en la dirección: http://www.acra.gov.sg/Publications/Reports/Practice_Monitoring_Programme_Public_Reports/ (última visita: 30 de julio de 2014).

³⁰ Canadian Public Accountability Board, 2013, Thinking differently about audit quality: 2013 annual report, que puede consultarse en la dirección: <http://www.cpab-ccrc.ca/en/topics/Reports/Pages/default.aspx> (última visita: 30 de julio de 2014).

³¹ Federación Internacional de Contadores, 2011, Regulation of the accountancy profession, Policy position paper no. 1, que puede consultarse en la dirección: <http://www.ifac.org/publications-resources/regulation-accountancy-profession-1> (última visita: 30 de julio de 2014).

dirigidas a apoyar la adopción y la aplicación de las normas internacionales y a mantener mecanismos de fiscalización adecuados. La Federación instituyó un programa de fiscalización de sus miembros bajo la supervisión del Grupo Asesor de Cumplimiento. Los miembros y asociados de la Federación brindan información obtenida mediante autoevaluación sobre el marco regulador y normativo vigente en sus países y las actividades emprendidas por sus organizaciones para responder a las condiciones establecidas en las declaraciones. Esa información les sirve de punto de partida para elaborar planes de acción con el fin de mejorar su desempeño. Por ejemplo, el Instituto de Contadores Públicos Certificados de China observa en su plan de acción la creación en 2009 del Consejo de Normas Éticas de China para los contadores públicos certificados, el cual aprobó un nuevo código ético en consonancia con el código ético del Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contadores establecido por la Federación Internacional de Contadores. En el plan de acción se indica que el Instituto de Contadores Públicos Certificados de China realizará controles de calidad para fomentar la aplicación del código y que su Departamento de Normas Profesionales y Orientaciones Técnicas facilitará instrucciones y materiales explicativos al respecto.

48. La Federación Internacional de Contadores considera necesario regular los siguientes aspectos de la profesión contable:

a) Las condiciones de acceso, certificación, cualificación y autorización para ejercer la profesión. Los requisitos mínimos en términos de educación y formación se definen en las normas internacionales incluidas en el Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público. Debe haber un desarrollo profesional continuo para que los individuos mantengan un nivel determinado de calidad.

b) La supervisión de la conducta y el desempeño de los contadores profesionales. En la práctica, los auditores son el principal grupo sometido al escrutinio y la vigilancia constante de un organismo gubernamental o de supervisión. Las quejas que pudiera suscitar la conducta de un contador profesional se tramitan a través de los comités de investigación y disciplina de las organizaciones profesionales. El Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contadores establece normas éticas para contadores profesionales reconocidas a nivel mundial, así como requisitos para la independencia de los auditores. Cabe citar como ejemplo al Instituto de Contadores Públicos de Sudáfrica, que cuenta con un comité de ética cuyo cometido es revisar el código deontológico del gremio para adaptarlo a las prácticas vigentes y estudiar las cuestiones de deontología o ética profesional pertinentes.

c) Los mecanismos de disciplina y sanción. Estos permiten realizar indagaciones e imponer sanciones acordes con la gravedad de la infracción, e incluyen la facultad de retirar certificaciones o licencias en caso de mala conducta. En muchos países, las organizaciones profesionales de contables carecen de respaldo legal, por lo que no pueden imponer ese tipo de sanciones. Por ejemplo, el Colegio de Contadores de Chile no puede imponer sus normas ni obligar a todos los profesionales a seguirlas, principio que se aplica tanto al código ético como al sistema de sanciones³². La Federación Internacional de Contadores lleva a cabo varias actividades de refuerzo mediante su Comité para el Desarrollo de las Organizaciones Profesionales de Contabilidad. En 2013, la Federación publicó un informe en el que se destacaba la necesidad de mejorar aspectos como la

³² UNCTAD, 2013, *International Accounting and Reporting Issues 2013 Review* (Nueva York y Ginebra, N° de venta E.14.II.D.3, publicación de las Naciones Unidas), que puede consultarse en la dirección: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeed2013d4_en.pdf.

disciplina, la investigación y el control de calidad, especialmente en los países en desarrollo³³.

49. La eficiencia es un aspecto fundamental de las actividades llevadas a cabo por las organizaciones profesionales de contables. En ese sentido, la herramienta para el desarrollo de la contabilidad contiene indicadores y preguntas para evaluar el nivel de desarrollo de las organizaciones profesionales sobre temas como si existe una organización profesional de contables en el país y si esta pertenece a la Federación Internacional de Contadores, así como sobre si hay mecanismos de coordinación o si las organizaciones profesionales de contables tienen la capacidad necesaria para cumplir las obligaciones consignadas en las declaraciones y en particular si cuentan con suficientes recursos humanos y financieros, si existe un código ético y si este se actualiza, así como sobre si hay procedimientos de investigación, disciplina y recurso, y cuál es la independencia de los miembros de los comités.

IV. Principales desafíos transversales para la aplicación de las normas y las buenas prácticas

50. Además de las cuestiones y los desafíos ya mencionados, existen otros temas de carácter transversal cuya consideración es necesaria para poder crear un sistema sólido de VCF, y que se detallan en el presente capítulo.

A. Independencia

51. La independencia permite a los reguladores y a las entidades de supervisión llevar a cabo su labor de manera objetiva y justa. La AEVM indica en sus directrices que los organismos de fiscalización deberían contar con una independencia adecuada con respecto al Estado, los emisores, los auditores, otros participantes en el mercado y los operadores de los mercados regulados. No obstante, se ha de pensar en establecer un equilibrio entre la independencia y la rendición de cuentas, entre otras cosas introduciendo un mecanismo de apelación.

52. En sus principios básicos, el Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes define la independencia como la capacidad de realizar actividades de regulación y adoptar y ejecutar decisiones sin la injerencia externa de los regulados. Según el quinto de esos principios, los reguladores de auditoría deberían contar con los medios necesarios para garantizar la independencia de los inspectores con respecto al gremio. En ese sentido, la Comisión Europea señala por ejemplo que los sistemas de supervisión pública deberían estar a cargo de personas ajenas a la profesión pero conocedoras de las cuestiones que corresponde examinar en una auditoría de cuentas.

53. La Organización Internacional de Comisiones de Valores sostiene en su segundo principio que los reguladores deberían actuar de manera independiente y rendir cuentas en el ejercicio de sus funciones y facultades.

³³ Professional Accountancy Organization, 2013, Professional Accountancy Organization Global Development Report – Mosaic: Memorandum of Understanding to Strengthen Accountancy and Improve Collaboration, que puede consultarse en la dirección: <https://www.ifac.org/publications-resources/professional-accountancy-organization-global-development-report> (última visita: 30 de julio de 2014).

B. Financiación

54. La Organización Internacional de Comisiones de Valores sostiene que los reguladores deberían tener una fuente de financiación estable para ser más independientes. Por ejemplo, la Comisión de Valores e Inversiones de Australia se financia con fondos federales, por lo que las cantidades que se le asignan varían en función de las prioridades políticas del Gobierno y las limitaciones presupuestarias.

55. El Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes también considera necesario que los reguladores de auditoría dispongan de una fuente de ingresos estable, segura y libre de la influencia de los auditores y las sociedades de auditoría, que les permita disponer de fondos suficientes para ejercer sus facultades y cumplir sus responsabilidades.

56. Según Deloitte (2013), entre los modelos de financiación existentes figura el cobro de tasas a las empresas cotizadas, las organizaciones profesionales o directamente a las sociedades de auditoría. Por ejemplo, el Consejo para la Supervisión Contable de las Empresas Públicas de los Estados Unidos se financia fundamentalmente por medio de las cuotas anuales aportadas por las empresas públicas en proporción a su capitalización de mercado y por los corredores y agentes en función de su capital neto en los Estados Unidos y en el extranjero. Además, el Consejo cobra a cada sociedad de contabilidad pública inscrita en su registro una cuota de inscripción y una cuota anual. En Alemania, el Grupo de Fiscalización de la Información Financiera se financia mediante las tasas aportadas por las empresas que cotizan en bolsa. El Grupo cuenta con una plantilla de 16 trabajadores a tiempo completo que en su mayoría tienen una formación superior en contabilidad o auditoría.

57. Jackson y Roe (2009) estudian la eficacia de la fiscalización pública midiendo los recursos públicos que un país destina a sus reguladores financieros en proporción a su pujanza económica o a la población nacional, y observan que un mayor presupuesto y una dotación de personal más abundante facilita a los reguladores la correcta realización de su labor³⁴.

C. Equilibrio entre transparencia y confidencialidad

58. Los reguladores deben atenerse al principio de confidencialidad al ocuparse de un caso y analizar información. Al mismo tiempo, sus procedimientos y resoluciones tienen que ser transparentes, por lo que en muchos casos se ha de publicar la información.

59. El Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes recomienda en su cuarto principio que los reguladores de auditoría rindan cuentas públicamente del ejercicio de sus facultades así como del uso de sus recursos para garantizar su integridad y credibilidad. El Foro encuentra además que la transparencia debe traducirse en la publicación de los planes anuales de trabajo, los informes sobre sus actividades y los resultados de las inspecciones, de manera conjunta o individual.

60. La AEVM señala que los organismos de fiscalización deberían informar periódicamente al público sobre sus actividades de fiscalización y coordinación.

³⁴ HE Jackson y MJ Roe, 2009, Public and private enforcement of securities laws: Resource-based evidence, *Journal of Financial Economics*, 93:207–238, que puede consultarse en la dirección: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304405X09000786> (última visita: 30 de julio de 2014).

D. Competencia del personal

61. Los organismos de fiscalización ven mermada su capacidad para funcionar de manera eficiente cuando su personal es insuficiente o carece de las competencias necesarias. Lo mismo sucede cuando no disponen de la tecnología o las competencias tecnológicas adecuadas. La formación continua es pues necesaria para mantener la mejor calidad profesional posible. En la segunda de las directrices de la AEVM se indica que los organismos de fiscalización deberían disponer de recursos humanos y financieros suficientes, y que, además de contar con un número suficiente de trabajadores, estos deberían poseer las competencias profesionales y la experiencia necesarias. Por su parte, las personas encargadas de inspeccionar los sistemas de control de calidad de las sociedades de auditoría deberían contar con una formación profesional y una experiencia adecuadas en materia de auditoría e información financiera y haber recibido formación en la inspección preceptiva del control de calidad. Los investigadores deberían tener capacidad de análisis además de conocer la industria y los mercados, y los fiscales deberían reunir todas las competencias pertinentes en materia de legislación y litigios y estar familiarizados con los mercados financieros³⁵. Sin embargo, por lo general los reguladores no solo tienen personal insuficiente, sino que no pueden contratar a personas con una experiencia y conocimientos comparables a los de las entidades reguladas.

62. Los organismos de fiscalización también deben establecer normas y sanciones profesionales para su personal. El Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes estima que los reguladores en este ámbito deberían tener prohibiciones para que su órgano rector y su personal no incurran en conflictos de intereses y para velar por la protección de la información confidencial.

E. Cooperación y coordinación

63. La cooperación y la coordinación son fundamentales para poder regular de manera uniforme conductas y productos prácticamente idénticos, tanto en términos generales como en cada uno de los distintos sectores. La coordinación también es necesaria para intercambiar información y crear un registro conjunto de auditores y sociedades de auditoría, así como en la colaboración de las autoridades nacionales con sus homólogos extranjeros, teniendo en cuenta las cuestiones de confidencialidad. Los ensayos piloto de la herramienta para el desarrollo de la contabilidad han puesto de manifiesto que en muchos países no existe una coordinación entre los principales participantes en la cadena de suministro de información empresarial.

64. Cabe citar como ejemplo de cooperación e integración a nivel regional la creación en 2011 del Grupo de Reguladores de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental como grupo oficioso de cooperación por la Autoridad de Regulación Contable y Empresarial de Singapur y los reguladores de auditoría independientes de Malasia y Tailandia, el cual se reúne periódicamente con las cuatro sociedades más grandes a nivel regional para debatir cuestiones relativas a la calidad de la auditoría³⁶.

65. Según el séptimo principio del Foro Internacional de Reguladores de Auditoría Independientes, los reguladores deberían adoptar medidas para favorecer la cooperación con otros reguladores de auditoría y con terceros, si procede. El Foro orienta las iniciativas de cooperación y ha publicado un informe en el que se resumen los resultados de un estudio

³⁵ A Carvajal y J Elliott, 2009.

³⁶ Accounting and Corporate Regulatory Authority, 2013.

mundial sobre la inspección de las sociedades de auditoría³⁷. El Grupo europeo de organismos de supervisión de los auditores publicó unas directrices en 2009 en las que se establecía un enfoque común de la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea con respecto a la supervisión de las sociedades de auditoría y los auditores, según el cual cada Estado miembro designa a una única autoridad competente como entidad de contacto para el intercambio de información³⁸.

66. La Organización Internacional de Comisiones de Valores por su parte aborda en sus principios las medidas para intercambiar información y los tipos de asistencia que pueden darse entre un regulador y sus homólogos. Dentro de la Unión Europea, por ejemplo, la AEVM creó las European Enforcers Coordination Sessions, foro en el que participan 37 reguladores de los Estados miembros de la Unión Europea y dos países del Espacio Económico Europeo. El foro constituye la mayor red mundial de reguladores responsables de supervisar el cumplimiento de las normas internacionales de información financiera. Gracias a él, los reguladores europeos pueden intercambiar y comparar sus experiencias prácticas. En 2005, la AEVM estableció una base de datos interna como plataforma para el intercambio continuo de información.

V. Conclusión

67. A fin de velar por la correcta aplicación de las normas y los códigos internacionales, los países deben llevar a cabo actividades de supervisión del cumplimiento y la fiscalización de los requisitos aplicables a las empresas, las sociedades de auditoría y los contadores profesionales. Los organismos de fiscalización deben tener unas responsabilidades claras y contar con facultades y mecanismos que les permitan realizar investigaciones, detectar infracciones y adoptar las medidas coercitivas pertinentes, así como imponer sanciones. Han de disponer igualmente de recursos humanos y financieros suficientes y deben ser independientes sin por ello dejar de rendir cuentas, respetando las normas de confidencialidad. Resulta igualmente indispensable que exista una coordinación entre las principales partes interesadas a nivel nacional y una cooperación con otros organismos de fiscalización a nivel internacional. Es importante que se lleven a cabo nuevas investigaciones para analizar los puntos fuertes y débiles de los sistemas de fiscalización de cada jurisdicción para diseñar las futuras medidas de VCF. También deben realizarse actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad para reforzar los marcos jurídicos e institucionales de los países en desarrollo.

68. Los delegados asistentes al 31º periodo de sesiones del ISAR podrían considerar las cuestiones que se plantean en el presente documento, así como las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuáles son los elementos fundamentales de un sistema eficiente de VCF?
- b) ¿Cuáles son las buenas prácticas, los principales desafíos y las enseñanzas de la experiencia por lo que se refiere al establecimiento de un sistema eficiente de VCF?
- c) ¿Cuáles son los principales requisitos internacionales en este ámbito y cómo puede facilitarse su cumplimiento?

³⁷ International Forum of Independent Audit Regulators, 2014, Report on 2013 survey of inspection findings, que puede consultarse en la dirección: <https://www.ifiar.org/IFIAR-Global-Survey-of-Inspection-Findings.aspx> (última visita: 30 de julio de 2014).

³⁸ Grupo europeo de organismos de supervisión de los auditores, 2009, Guidance paper on the cooperation between competent authorities within the European Union, que puede consultarse en la dirección: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/egaob/index_en.htm (última visita: 30 de julio de 2014).

d) ¿Cómo fomentan los organismos internacionales la convergencia en la aplicación de los requisitos internacionales y los sistemas de VCF de los diversos países?

e) ¿Cuáles son los elementos esenciales que deben considerarse al establecer sistemas de VCF en otros ámbitos como el sector público, las PYME y la información no financiera?

f) ¿Cómo se puede medir la eficiencia de los sistemas de VCF? ¿Cómo puede la herramienta para el desarrollo de la contabilidad promover la evaluación de los progresos logrados y el intercambio de mejores prácticas y directrices en relación con los mecanismos de VCF?

Anexo

1. En el siguiente gráfico se representan los valores obtenidos en una muestra de tres países con respecto a 24 indicadores cuantitativos de la herramienta para el desarrollo de la contabilidad UNCTAD-ISAR.
2. Los indicadores A-4, A-5, A-7, A-8, B-4, B-5, B-6, B-7 y B-8 están directamente vinculados a los sistemas de VCF.

