

“EL SISTEMA DE CONTROL DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA PUBLICA”
Conferencia del Vicepresidente en el Congreso de Auditores
Fòrum del l’Auditor Profesional, Sitges Julio 2005

Saludos y agradecimientos,

Quisiera aprovechar esta oportunidad que me brindan para analizar los elementos básicos que, a mi juicio, debería reunir un sistema eficiente de control de la información financiera de las empresas emisoras de valores negociados en mercados regulados; es decir, el conjunto de mecanismos destinados a garantizar la correcta aplicación de las normas de elaboración y presentación de las cuentas anuales y demás documentos contables.

La información financiera que publican las empresas tiene una importancia crucial para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de capitales y del sistema económico general. Una información clara, relevante, fiable y comparable sobre los resultados y la posición financiera de la empresa, preparada de conformidad con la normativa vigente y revisada por un auditor externo, constituye un instrumento fundamental para proteger los intereses de los inversores y de otros agentes económicos involucrados, y para promover la competitividad en condiciones de igualdad.

Para ello, es esencial avanzar en la armonización contable. La presencia creciente de las empresas en los mercados financieros internacionales, como resultado del proceso de globalización de la economía, se ha llevado a cabo hasta el momento en un ambiente de escasa armonización contable, por la coexistencia de muchas normas y diversas interpretaciones basadas en distintas tradiciones. Este panorama dificulta la comparabilidad y comprensión de la información financiera, puesto que los mismos hechos económicos pueden ser tratados de forma diferente en función de las reglas contables predominantes en cada país.

A la vista de esta situación, y ante la necesidad de remover los obstáculos para conseguir un mercado financiero único que contribuya a lograr los objetivos centrales de mayor crecimiento y empleo, la Unión Europea emprendió un ambicioso proceso reforma, en el que se han ido adoptando diversas iniciativas.

Entre las medidas adoptadas, quisiera señalar aquí las relativas a la armonización y modernización contable, el refuerzo de la auditoría legal, la transparencia de la información financiera regulada de las empresas emisoras de valores negociados y la progresiva incorporación de los principios de gobierno corporativo en el marco del derecho de sociedades.

Como ustedes saben, estos avances regulatorios suponen que, a partir de 2005, las empresas europeas cotizadas adopten las normas internacionales de información financiera – las NIIF – como lenguaje común para elaborar y difundir sus estados financieros consolidados a los mercados de valores.

Las implicaciones de otras iniciativas europeas relacionadas con el derecho de sociedades – como por ejemplo, la actualización y ampliación de la VIII Directiva o la revisión de la IV y VII Directivas y las nuevas propuestas para su modificación – se concretarán próximamente y su trasposición exigirá cambios en nuestro ordenamiento jurídico.

La razón fundamental de la regulación sobre el gobierno corporativo es la existencia de potenciales conflictos de interés derivados de la separación entre la propiedad y la administración de las empresas. En este campo también se han producido importantes avances regulatorios, en parte motivados por escándalos financieros como los de Enron (2001), WorldCom (2002) o Parmalat (2003).

Los principios de la OCDE y de la IOSCO, la Ley Sarbanes-Oxley en Estados Unidos o el Plan de Acción sobre el Derecho de Sociedades en el ámbito de la Unión Europea, son las principales respuestas internacionales que regulan las prácticas de gobierno corporativo. En este contexto se sitúan también las reformas legislativas abordadas en nuestro país a través de la Ley de Reforma del Sistema Financiero y la Ley de Transparencia, a las que me referiré más adelante.

Todas estas iniciativas persiguen, entre otros objetivos, afianzar la confianza que depositan los inversores en el funcionamiento de los mercados de valores y mejorar la transparencia de la información financiera. Para conseguirlos, no es suficiente contar con un marco regulatorio de calidad contrastada, además es preciso asegurar que las normas adoptadas se aplican de forma correcta y que la información financiera publicada es completa, fiable y comparable.

La transparencia y fiabilidad de la información financiera descansan en el correcto funcionamiento de un complejo sistema de control, donde la adecuada actuación de las partes involucradas resulta fundamental. Este sistema está soportado por tres pilares básicos: el control interno implantado por el gobierno corporativo de la empresa; el control externo que realizan los auditores de cuentas; y el control institucional que llevan a cabo los organismos supervisores.

Control Interno

Por lo que se refiere al control interno, conviene recordar que la responsabilidad principal y primaria de cumplir las normas vigentes y evitar irregularidades contables reside en el Consejo de Administración, que debe adoptar las medidas apropiadas de gobierno corporativo para garantizar que la información financiera es correcta y fiable.

Un marco eficaz de gobierno corporativo se sustenta en un sistema de control interno y externo, y en la transparencia.

Con la finalidad de reforzar las pautas de gobierno corporativo y la auditoría de cuentas, la Ley de Reforma del Sistema Financiero y la Ley de Transparencia introdujeron cambios normativos de gran calado, entre otros: la regulación del comité de auditoría en las empresas cotizadas; el deber de información sobre las operaciones vinculadas; la publicación de un informe anual sobre el gobierno corporativo de las entidades emisoras; la rotación de los auditores, su régimen de incompatibilidades y el control de la actividad de auditoría.

La transparencia es un indicador de excelencia de la empresa y la opacidad un factor recurrente en los escándalos financieros. Por ejemplo, las crisis de Enron y Parmalat pusieron de manifiesto la existencia de estructuras societarias complejas que usaban activamente entidades instrumentales de cometido especial, con el propósito de ocultar el endeudamiento real. En otros casos, la opacidad estaba relacionada con la aplicación de criterios contables engañosos, créditos no recuperables por transacciones con partes vinculadas, riesgos financieros no controlados o incumplimientos sistemáticos de compromisos (“covenants”) contractuales no revelados.

La importancia de la información financiera para la toma de decisiones, la posibilidad de que se produzcan errores o manipulaciones en el proceso de elaboración de los estados financieros y la complejidad de los negocios, justifican la identificación del mapa de riesgos potenciales de la empresa, la articulación de procedimientos para mitigarlos y el desarrollo de un adecuado sistema de control interno que garantice la fiabilidad de toda la información que se haga pública.

En las empresas cotizadas, el Comité de Auditoría debe asumir las funciones destinadas a comprobar que los procedimientos internos responden adecuadamente a las necesidades de control, de forma que el Consejo de Administración, a la hora de formular las cuentas

anuales y demás estados financieros públicos, pueda tener la seguridad de que la información que recibe es correcta y fiable.

El Comité de Auditoría no es responsable de desarrollar el sistema de control interno, pero debe conocerlo para poder evaluar su correcto funcionamiento. Además, debe estar facultado para investigar cualquier asunto que sea de su incumbencia hasta llegar a esclarecerlo, poniendo en conocimiento del Consejo todas las anomalías que detecte, a fin de que se adopten las decisiones oportunas.

El Comité de Auditoría también debe revisar las cuentas anuales y todos los documentos que contengan información financiera, antes de que el Consejo los apruebe, vigilando que se cumplen los requisitos normativos y que se aplican de forma correcta los criterios contables previstos en el marco regulatorio vigente.

Una buena práctica de gobierno corporativo, en particular para las empresas cotizadas, es crear la función de la auditoría interna para realizar un seguimiento regular de los procesos y procedimientos establecidos. Dicho seguimiento forma parte del sistema de control interno y contribuye a garantizar su eficacia. Para preservar la imparcialidad del auditor interno en la evaluación del sistema de control o en la investigación de posibles fraudes contables, es esencial que el responsable de la función reporte directamente a la Comité de Auditoría.

Por último, quisiera subrayar que el Comité de Auditoría, además de proponer el nombramiento del auditor de cuentas e informar a la Junta General de Accionistas sobre las materias de su competencia, debe procurar que el auditor pueda cumplir eficazmente su misión, en condiciones objetivas de independencia y contando con todos los datos necesarios para ello.

Control Externo

El segundo pilar de la estructura de control son los auditores de cuentas que, en opinión de la FEE, constituyen una línea de defensa contra las infracciones de la normativa contable por parte de las empresas que presentan los estados financieros.

Para reforzar el papel de los auditores es preciso contar con normas técnicas de auditoría eficaces, una regulación clara de su estatuto de independencia, unos mecanismos de rotación apropiados y un sistema de control institucional que revise la calidad de los trabajos de auditoría, tal como existe actualmente España.

La auditoría anual es una pieza esencial de los mecanismos de control del gobierno corporativo. El informe de auditoría proporciona una confirmación externa e imparcial del modo en que se formulan y presentan los estados financieros y es una garantía razonable de que la información publicada no contiene errores materiales.

El auditor contrae importantes responsabilidades al aceptar el encargo de verificar los estados financieros preparados por el equipo directivo de la empresa y formulados por los administradores. Su opinión tiene enorme relevancia social como instrumento que contribuye a proteger los intereses de la propia entidad, de sus accionistas y de todos los agentes económicos que se relacionan con ella.

La función del auditor es proporcionar una seguridad razonable de que las cuentas anuales representan, en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel de la situación financiera y los resultados de las operaciones, y contienen la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada.

Sin embargo, la falta de comprensión de la naturaleza y alcance de la función de auditoría crea con cierta frecuencia un desfase de expectativas. Por ello, conviene reiterar, una vez más, que los auditores no preparan las cuentas anuales, ni proporcionan una garantía absoluta de que las cifras publicadas son correctas, ni responden de la salud financiera o la continuidad futura de la empresa, ni tampoco asumen la tarea de prevenir los fraudes y manipulaciones contables.

La responsabilidad principal en esta materia recae en el Consejo de Administración como parte de sus funciones fiduciarias de proteger los activos de la compañía, administrar los negocios con diligencia y rendir cuentas de su gestión.

En este sentido, la Directiva de Transparencia exige a los responsables de las empresas emisoras de valores cotizados que incluyan una manifestación expresa en la Memoria indicando que, hasta dónde alcanzan sus conocimientos, los estados financieros ofrecen la imagen fiel de los activos y pasivos, de la posición financiera y de los resultados, y que se han elaborado de conformidad con las normas contables vigentes.

Para completar su misión, los auditores tienen que trabajar en estrecha colaboración con el equipo directivo que elabora la información financiera sometida a su revisión. Por ello, el Consejo de Administración o, en su caso, el Comité de Auditoría deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los auditores realizan su trabajo correctamente y sin interferencias de la línea ejecutiva.

Por su parte, los auditores deben mantener en todo momento su objetividad profesional, emplear sus conocimientos con imparcialidad y conservar un distanciamiento crítico que garantice su independencia de juicio, tanto en la consideración de los hechos como en la formulación de las conclusiones.

Además, la correcta planificación y ejecución del trabajo de auditoría exige evaluar el sistema de control interno de la empresa, como base fiable para identificar las principales áreas de riesgo y determinar el alcance, naturaleza y momento de realización de las pruebas en las que deberán concretarse los procedimientos necesarios para obtener las evidencias que permitan emitir una opinión fundada.

Finalmente, los propios mercados financieros también desarrollan una valiosa función en el proceso de control externo. La disciplina de mercado impone a las empresas emisoras de valores cotizados niveles elevados de transparencia para satisfacer las necesidades de información que demandan los inversores, analistas, agencias de calificación y otros operadores del mercado.

No obstante, es necesario disponer de un marco regulatorio y de unos mecanismos de supervisión eficientes que aseguren el cumplimiento de las normas de conducta, un adecuado nivel de transparencia que garantice un trato igualitario a todos los agentes económicos y unos procedimientos de difusión y almacenamiento de la información regulada que faciliten el acceso de los inversores a la misma.

Control Institucional

El tercer pilar de la estructura de control corresponde a los supervisores que, en última instancia, son los responsables de velar por el correcto funcionamiento del sistema como un todo y, en su caso, adoptar las medidas correctoras apropiadas. Lo cual implica:

- Definir el contenido de la información financiera regulada que debe facilitarse al mercado y las facultades del organismo responsable de supervisarla.
- Desarrollar un conjunto de mecanismos de ejecución (“enforcement”) destinados a revisar la correcta aplicación de las normas relativas a la información regulada, sin generar desfases de expectativas entre lo que realmente puede hacer el supervisor y lo que se espera que debería conseguir.
- Determinar las medidas o sanciones aplicables a las infracciones que se produzcan por incumplimientos o manipulaciones en la información regulada que se facilita al mercado. Las medidas o sanciones deben ser suficientemente disuasorias y proporcionadas, y aplicarse de forma coherente.

- Finalmente, las actuaciones relevantes del supervisor deben hacerse públicas, excepto cuando la revelación comprometa seriamente a los mercados o cause daño desproporcionado a las partes implicadas, en cuyo caso debe mantenerse la confidencialidad.

La mayoría de estas cuestiones han sido abordadas por la Directiva 109/2004/CE sobre armonización de los requisitos de transparencia de las entidades cotizadas, que debe ser transpuesta por los Estados miembros antes del 20 de enero de 2007.

Esta Directiva también determina la necesidad de aumentar la coordinación entre las autoridades competentes, establece mecanismos para lograr un trato igualitario a todos los participantes del mercado, con independencia del país donde radiquen, desarrolla pautas para asegurar la difusión puntual de la información regulada y facilitar su acceso a nivel transfronterizo.

Adicionalmente, el Considerando 16 del Reglamento (CE) 1606/2002, señala la importancia de contar con un régimen riguroso y adecuado de ejecución (“enforcement”), recomienda a los Estados miembros que adopten las medidas para garantizar el cumplimiento de las NIIF y establece la necesidad de que la Comisión Europea y el Comité Europeo de Reguladores de Valores (CESR) coordinen sus actuaciones a fin de adoptar un enfoque común a escala europea.

En respuesta al requerimiento formulado por el Reglamento 1606/2002, CESR constituyó un grupo de trabajo con el objetivo de desarrollar estándares de ejecución y mecanismos de coordinación entre sus miembros, que aseguren una aplicación rigurosa y coherente de las NIIF por parte de los grupos que cotizan en mercados regulados.

En marzo de 2003, CESR emitió un primer documento denominado: “Enforcement of Standards on Financial Information in Europe”, que incluye 21 principios relativos al modelo común de revisión y control institucional de la información financiera que difunden al mercado las empresas europeas emisoras de valores cotizados.

Entre otros aspectos destacables que se abordan en los mencionados principios del CESR, me gustaría señalar brevemente los siguientes:

- (i) En primer lugar, la responsabilidad del control institucional debe recaer en autoridades administrativas independientes. Esta expresión surge porque en los países europeos existen dos estructuras de supervisión, una formada por las Comisiones de Valores, como sería el caso de España, y otra donde el control se ejerce por “Review Panels” o “Self Regulatory Organizations”.

No obstante, la autoridad competente debe estar dotada de los poderes necesarios para cumplir su misión y disponer de capacidad para revisar la información financiera. Además, su responsabilidad queda limitada al desarrollo y aplicación efectiva de procedimientos adecuados de control. Con ello se pretende reducir los desfases de expectativas, aclarando que en la práctica no es posible detectar, en todos los casos, la comisión de infracciones.

- (ii) En segundo lugar, la supervisión se extiende a todo tipo de documentos que incluya información financiera de las empresas emisoras de valores cotizados, cuya existencia y contenido estén regulados por la normativa comunitaria, así como los estados financieros de las entidades que hayan solicitado su admisión a cotización.
- (iii) En tercer lugar, se determina que la ejecución o revisión debe realizarse aplicando un enfoque pro-activo, donde el supervisor actúa no sólo a instancia de parte, en respuesta a las denuncias o informaciones recibidas de terceros, sino también por iniciativa propia, según un plan establecido de antemano, similar al Plan de Control Técnico anual de los auditores que elabora el ICAC.

Para ello, se recomienda utilizar métodos mixtos de selección de la información financiera a controlar, que combinen procedimientos rotativos o aleatorios con criterios basados en factores de riesgo potencial respecto a los efectos derivados de eventuales errores materiales en la información financiera de un emisor.

Se distingue entre controles meramente formales y las revisiones substanciales. Los primeros persiguen comprobar el cumplimiento de los requisitos de presentación de los estados financieros. Los segundos exigen un nivel de control más intenso, verificando la fiabilidad de la información financiera, el correcto cumplimiento de las normas que regulan el reconocimiento y valoración de las distintas partidas, y el contenido de los desgloses de la información.

- (iv) Finalmente, se hace hincapié en las medidas que deben ser aplicadas cuando se detecte una infracción material y en su publicación, así como en la necesidad de coordinar las experiencias de los supervisores europeos y las soluciones adoptadas en cada de situación concreta.

Al objeto de dotar de contenido al principio de coordinación entre las autoridades competentes, CESR publicó en abril de 2004 un segundo documento en el que se establecen una serie de reglas básicas, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- (i) Las decisiones que deban tomar los supervisores europeos tendrán en cuenta todos los precedentes que existan. Siempre que sea posible, deberán consultar a los restantes supervisores antes de adoptar la decisión correspondiente.
- (ii) Cuando un supervisor haya tomado una decisión, los extremos de la misma deben ponerse a disposición de los restantes supervisores europeos en una base de datos compartida y accesible.
- (iii) Todas las decisiones relevantes deben debatirse, dentro de un marco organizado, entre los miembros de CESR y otros organismos supervisores relacionados con los mercados de valores.

Para terminar, quisiera añadir que la importancia de articular un sistema de control eficiente sobre la información financiera de las empresas, cotizadas y no cotizadas, también ha sido abordada por el Grupo de Expertos encargado de elaborar el Libro Blanco para la reforma de la contabilidad en España, cuyo enfoque y conclusiones coinciden en lo fundamental con los principios generales que he intentado transmitirles a lo largo de esta charla.

En resumen, garantizar la fiabilidad y comparabilidad de la información financiera es una tarea compleja que nos compete a todos, incluida la CNMV como organismo supervisor. De hecho, esta tarea se enmarca dentro de los grandes retos que la CNMV se ha planteado: mejorar la competitividad de los mercados, fomentar la transparencia y reforzar la protección del inversor.

Muchas gracias por su atención