



La lucha contra las irregularidades y el fraude

La contribución del Tribunal de Cuentas Europeo

Bernhard Friedmann

Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo

Hubert Weber

Miembro austriaco del Tribunal de Cuentas Europeo

La discusión llevada a cabo en el marco de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en los años 70 acerca de los principios de la fiscalización, que culminó con la *Declaración de Lima de 1977 sobre Líneas Básicas de la Fiscalización*, permite hablar de una época especialmente fructífera en lo que se refiere al tema del fraude.

Basándose en el trabajo realizado a lo largo de veinte años por la INTOSAI, con la *Declaración de Lima* ⁽¹⁾ se creó un documento que desde entonces ha apadrinado en todo el mundo numerosos proyectos de reforma de la fiscalización pública. Las reflexiones que de ella se derivan han influido considerablemente también, por cierto, en la creación y configuración del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

Por ello, llama aún más la atención que en las discusiones de entonces se dejara de lado la cuestión básica del ámbito de las irregularidades y el fraude. El hecho de que tampoco en la *Declaración de Lima* aparezca ninguna mención relativa a este fenómeno tiene su origen en aquella circunstancia.

(1) Revista "AUDITORIA PUBLICA", n° 7 - octubre 1996.

Este hecho se debe a causas muy diversas. No es que faltara la disponibilidad necesaria para tratar temas delicados, ya que la transparencia que reina en la INTOSAI lo hubiera remediado. Se trataba, sobre todo, de la preocupación entorno a la delicada figura de la *fiscalización de eficacia*, cuyo desarrollo depende esencialmente de una relación de plena confianza entre el auditor y la entidad fiscalizada. Por esta razón imperaba el deseo de evitar que la fiscalización se asemejara a las medidas policiales o a una investigación criminal. Pero sin duda, también desempeñó un papel significativo, la consciencia del rol generalmente demasiado modesto desde el punto de vista jurídico y fáctico, de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la lucha contra las irregularidades y el fraude.

El papel principal del TCE consiste en intensificar la disuasión y prevención de irregularidades y de fraude

Impulsos desde el plano político

Conferencias y estudios de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Europeo (OCDE) han sacado a la luz las devastadoras consecuencias del fraude y las irregularidades. En el plano europeo -no sin razón se puede considerar que las irregularidades y el fraude menoscaban la obra de la unificación europea- deben mencionarse las reuniones del Consejo Europeo de Essen en 1994 y de Madrid en 1995 como representativas de otras muchas iniciativas.

El papel del TCE

En una serie de estados europeos se han efectuado recientemente encuestas cuyos resultados muestran que la opinión pública tiene grandes expectativas puestas en las EFS como "agente revelador". No hay duda de que una encuesta de este tipo conduciría también a un resultado similar si se tratara del TCE.

Dicho resultado contrasta con las posibilidades jurídicas y fácticas, como el Tribunal definió en el Informe Anual 1994.

Los principales responsables de la prevención, detección e investigación del fraude son los encargados de gestionar y supervisar la ejecución de las políticas en los servicios de la Comisión y en los Estados miembros. Estos deberán garantizar la existencia de sistemas adecuados de control interno que incluyan la separación de funciones, procedimientos de ordenación de pagos apropiados y una función de fiscalización interna eficaz. Asimismo, deberán garantizar que las irregularidades deliberadas (cuando se trate de fraudes o de negligencias graves) son detectadas, investigadas y sancionadas.

El Tribunal de Cuentas Europeo, como fiscalizador externo, debe examinar de manera crítica las disposiciones de gestión adoptadas. Siempre ha procedido así en una

medida considerable y sus informes anuales o especiales han puesto en evidencia de modo coherente los puntos débiles de la normativa y de los sistemas de gestión contable y financiera, indicando los posibles riesgos, así como los correspondientes casos concretos. A pesar de que el TCE, como otras instituciones de control, no tiene la facultad de investigar acciones penales (labor que corresponde a la policía y a las autoridades judiciales), desempeña su función concediendo la atención conveniente a la prevención y disuasión de las irregularidades en general (sean deliberadas o no) y fomentando cualquier medida eficaz de las autoridades competentes, si los controles muestran que han podido cometerse fraudes o se dan condiciones particularmente favorables para los potenciales defraudadores.

Con esta declaración, el Tribunal hizo suyos y mantuvo al mismo tiempo los requerimientos del Consejo Europeo de Essen de que su papel principal consiste en intensifi-

	PRESUPUESTO DEFINITIVO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PENDIENTE PAGO
ario	6.637	6.637	-
o	11.420	1.549	-
y proyectos		2.862	-
		370	-
	1.357	8	-
	812		8
	1.066		
ACION Y S	3.235		
	2.360		
	17.015		203

estado los siguientes indicativos:

CAPÍTULO 1 NO REGISTRADOS POR

car la disuasión y prevención de irregularidades, incluido el fraude.

Ahora bien, esto no significa que el Tribunal, como describiremos a continuación, no deba efectuar en determinadas circunstancias controles destinados a la comprobación de irregularidades y de fraude.

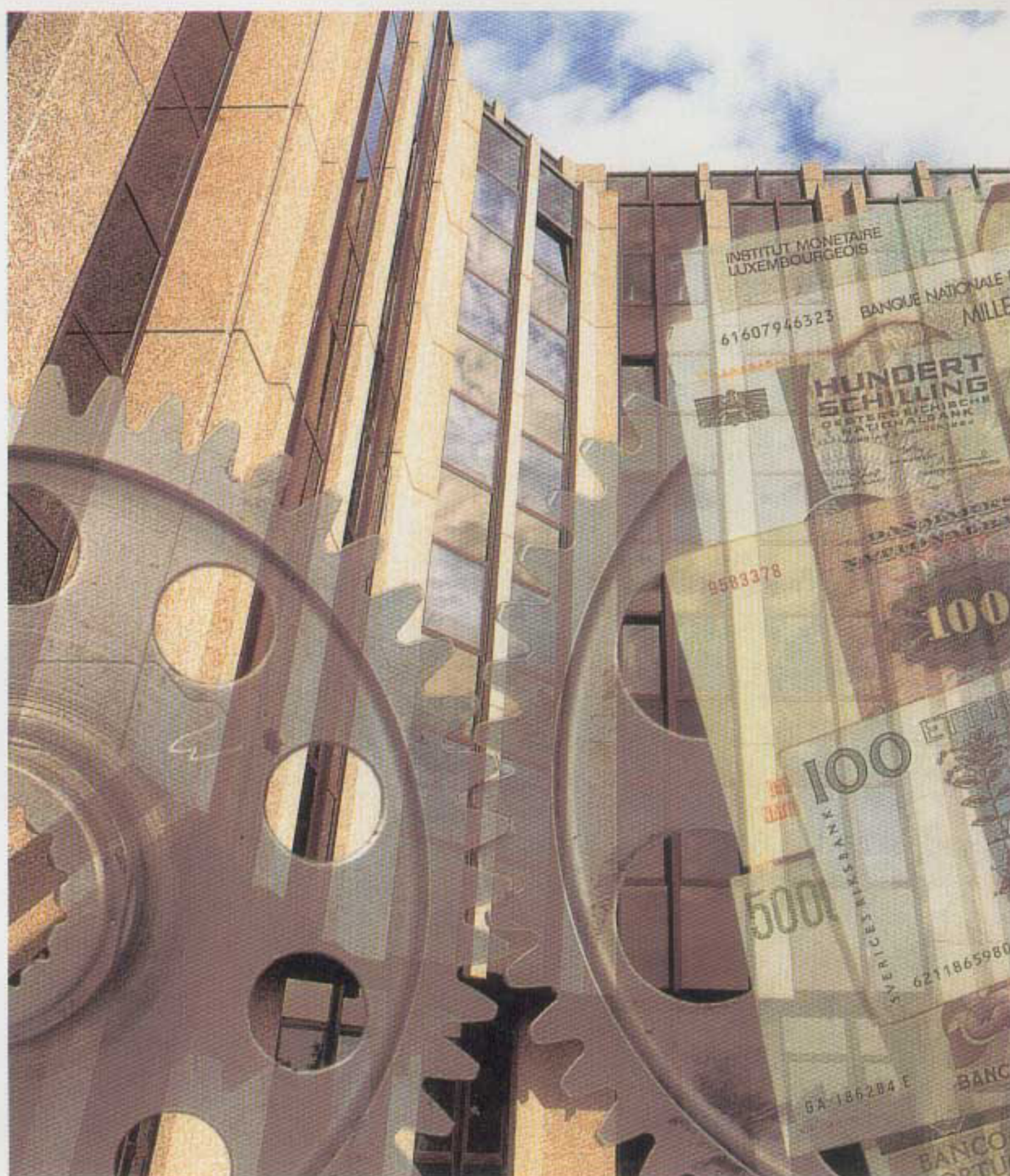
Conjunto de medidas

También en respuesta a las conclusiones del Consejo Europeo de Essen, el TCE reelaboró sus métodos de control aptos para la lucha contra las irregularidades y el fraude. De manera detallada se establecieron las siguientes medidas:

Revisión de las disposiciones jurídicas y los respectivos sistemas de control y administración

En este sentido debemos tener en cuenta que las normas en no pocas ocasiones invitan precisamente a la comisión de irregularidades y fraude. Ejemplos típicos son: lo intrincado de los procesos, las condiciones nada realistas, la falta de sanciones y los procedimientos de control sin objetivos determinados.

En consecuencia, así se decidió, deberían revisarse sistemáticamente todas las normas jurídicas y los respectivos sistemas de control y administración de la Comisión y de los Estados miembros de la UE con consecuencias financieras, para comprobar hasta qué punto dichas normas prevén medios eficaces para la disuasión de fraudes que afectan al presupuesto comunitario y contemplan controles mediante los que se pueda luchar eficazmente contra los mismos.



Investigación sistemática de los ámbitos de riesgo

La idea básica es que los sectores de fiscalización se esfuercen en investigar sistemáticamente los ámbitos de alto riesgo, que posiblemente deban someterse a controles especiales más profundos.

El método abarca cinco fases:

- Reparto de las competencias de control del sector de auditoría en ámbitos de riesgo, lo que supone una convergencia de tipos similares de procedimientos. Esto debe permitir valorar más fácilmente el riesgo de fraude e irregularidades.
- Valoración del riesgo inherente de cada ámbito.

Ello se basa en factores que dependen de la entidad o actividad controladas.

- Valoración del riesgo en el control de cada ámbito

Las preguntas que surgen aquí son:

¿Existen procedimientos internos que eviten el fraude y las irregularidades o que están destinados a descubrir este tipo de hechos?

¿Resultan estos procedimientos eficaces y coherentes?

- Valoración de las posibles consecuencias del fraude y las irregularidades que pueden surgir en un ámbito de riesgo.

□ Elaboración de conclusiones relativas a cada ámbito basándose en las valoraciones anteriores.

El resultado de este cometido fue que el Tribunal de Cuentas Europeo dispone ahora de un instrumento nuevo de planificación cuyos efectos ya se han dejado ver en el programa de trabajo de este año.

Otros controles en ámbitos de riesgo específicos

Como ya hemos mencionado, se espera del TCE que trate más de cerca los ámbitos de riesgo y dirija su atención directamente a sacar a la luz ejemplos concretos de irregularidades deliberadas, con el fin de obtener pruebas convincentes para los problemas que surgen de los puntos débiles en los sistemas de control interno.

Para este tipo de investigación detallada de ámbitos de alto riesgo y el descubrimiento de irregularidades deliberadas son necesarios auditores que se dediquen exclusivamente a esta función. Esta es la experiencia obtenida en relación con el *control de las restituciones a la exportación*. Está claro que sólo se pueden efectuar controles conforme a este modelo, u otro derivado del mismo, de manera muy limitada.

La diferencia esencial con respecto al trabajo habitual del Tribunal consiste en que la selección del muestreo se efectúa teniendo muy especialmente en cuenta los ámbitos que entrañan alto riesgo, que posiblemente no resultan típicos como tales respecto de la totalidad y en los que no se intenta efectuar controles según los procedimientos habituales.

Procedimientos en casos de supuesto fraude

Dado que según las medidas mencionadas debemos contar con que cada vez se descubran más casos de fraude, debe garantizarse que las autoridades competentes investiguen inmediatamente todos estos casos tanto en el plano de la

La lucha contra las irregularidades y el fraude se ha convertido en una aspiración mundial

Comunidad como en los Estados miembros. El TCE ya ha alcanzado un acuerdo con la Unidad de Coordinación de la Comisión Europea encargada de la lucha contra el fraude, UCLAF.

En este mismo número de "AUDITORIA PUBLICA" se dedica un artículo especial a la actuación del auditor que en el marco de una fiscalización se encuentre con un supuesto caso de fraude.

A este respecto cabe señalar que, concienciar de la posibilidad de fraude e irregularidades constituye uno de los puntos básicos dentro de

las actividades del Tribunal relativas a la formación profesional.

Perspectivas

Si el TCE quiere contribuir con eficacia a la lucha contra las irregularidades y el fraude deberá trabajar de manera continuada en la mejora de sus métodos. En este contexto resulta muy útil un intercambio de experiencias con otras Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS.

Por este motivo es especialmente bienvenida la organización de actividades relacionadas con este tema como el Seminario UN/INTOSAI celebrado en Viena en 1996 y el Congreso mundial de la INTOSAI que tendrá lugar en Montevideo en 1998. Además, dichas actividades demuestran que la lucha contra las irregularidades y el fraude se ha convertido en una aspiración mundial. ■

