



A auditoria financeira de agências federais nos EUA tem relação custo-efetividade positiva e as lições aprendidas são aplicáveis ao Brasil

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 2008. Bacharel em Ciências Contábeis e Especialista em Auditoria Financeira pela Universidade de Brasília (Unb). Especialista e Mestre em Administração Pública pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL).

RESUMO

O artigo avalia a relação custo-efetividade da implantação da auditoria financeira de agências federais dos Estados Unidos da América (EUA) desde 1990, quando foi editada a Lei Chief Financial Officer de 1990 (Lei CFO de 1990). Os principais indicadores avaliados neste trabalho foram: tempestividade, credibilidade e utilidade das informações financeiras para tomadores de decisão, bem como cobertura e custos das auditorias financeiras. A conclusão geral é de que as auditorias financeiras de agências federais nos EUA têm relação custo-efetividade positiva. Em termos de custo, representam menos de 0,01% do orçamento federal e menos de 10% do orçamento total dos serviços de fiscalização do Governo Federal. Quanto aos benefícios, as auditorias financeiras ajudaram as agências federais a divulgar demonstrações financeiras tempestivas, completas e confiáveis. Desde 1996, todas as 24 agências federais de maior materialidade têm sido auditadas anualmente, o que representa mais de 95% do orçamento federal. Em 2018, receberam uma opinião de auditoria sem ressalvas 87,5% dessas 24 agências, 83% das despesas federais e 69% dos ativos federais. Esses percentuais servem de indicador da credibilidade das informações financeiras federais dos EUA. Todas as agências federais publicam suas demonstrações financeiras auditadas em 45 dias após o final do exercício fiscal. Considerando que informações financeiras completas, tempestivas e confiáveis são mais úteis, as auditorias financeiras das agências federais dos EUA ajudam tomadores de decisão a economizar recursos públicos, em especial, por meio de avaliações sobre sustentabilidade fiscal, custos de oportunidade de programas de governo e custo-efetividade de agências federais.

Palavras-chave: Auditoria financeira; Estados Unidos da América; Lei CFO Act de 1990.



1. INTRODUÇÃO

Nos últimos 10 anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem investido no fortalecimento da auditoria financeira, em especial, no nível do chamado Balanço Geral da União (BGU), que agrega as demonstrações financeiras consolidadas do Governo Federal do Brasil. Esse movimento teve início a partir de um diagnóstico internacional negativo sobre a aderência aos padrões e boas práticas internacionais (PEFA, 2009).

Em 2011, o TCU assinou um acordo com o Banco Mundial para receber recursos para desenvolver capacidade institucional na área de auditoria financeira. Esse projeto culminou no Acórdão 3608/2014-TCU-Plenário, que aprovou a estratégia de fortalecimento da auditoria financeira. Um dos pilares da estratégia estava na descentralização de uma única auditoria do BGU para auditorias de demonstrações de ministérios e entidades materialmente relevantes. Apesar do sucesso dessa medida, para o então Ministério da Fazenda e para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a expansão da auditoria financeira para outras áreas não ocorreu devido às dúvidas quanto à relação custo-efetividade de auditorias financeiras de instituições de menor materialidade.

Nos Estados Unidos da América (EUA), apesar de ser um ambiente institucional distinto, a evolução da auditoria de demonstrações financeiras também foi gradual e acompanhada de avaliações da relação entre custos e benefícios. Nos EUA, a auditoria financeira surgiu como resposta a uma grave crise fiscal e gerencial do Governo Federal do país. Em 1985, o déficit fiscal federal dos EUA era de 5% do Produto Interno Bruto (PIB). No mesmo ano, o *Government Accountability Office* (GAO), órgão equivalente ao TCU nos EUA, divulgou um relatório propondo reformas profundas da gestão financeira federal, incluindo a exigência de publicação de demonstrações financeiras auditadas de agências federais. Cinco anos depois, a Lei *Chief Financial Officers* de 1990 (Lei CFO) estabeleceu um programa piloto para exigir auditorias financeiras de 10 agências federais. Em 1996, a Lei CFO foi aplicada às 24 agências federais de grande porte listadas na Lei CFO. No ano seguinte, foi realizada a primeira auditoria das demonstrações financeiras consolidadas do Governo Federal dos EUA. Em 2002, a exigência de auditoria foi expandida para agências federais de menor materialidade, após avaliação de custo e de benefício pelo GAO.

Considerando que o desafio no Brasil é exatamente avaliar a relação custo-efetividade da expansão da auditoria financeira para além do BGU, do Ministério da Economia e do Fundo do RGPS, o presente trabalho busca identificar as lições aprendidas no caso americano a partir de avaliação de indicadores de custo e de benefício das auditorias financeiras de agências federais nos EUA. Esses indicadores incluem: confiabilidade, tempestividade e utilidade das informações financeiras dos órgãos federais, bem como cobertura e custos de auditorias financeiras.

2. GOVERNANÇA DAS FINANÇAS FEDERAIS NOS EUA

Em geral, o Governo Federal dos EUA produz informações financeiras confiáveis, tempestivas, completas e úteis. Isso é resultado de quase trinta anos de esforços, iniciados



principalmente pela Lei CFO de 1990. Foram necessários dez anos para obter 100% das 24 agências listadas na Lei do CFO publicando demonstrações financeiras tempestivas, sendo, nesse prazo, 75% delas com opinião limpa (sem ressalvas). Os custos mensurados em 1992 e em 2004 ficaram estáveis perto de 0,01% da dotação orçamentária federal (GAO, 1994; CFOC et. al., 2005).

As principais lições aprendidas nos EUA são: 1) o envolvimento do Congresso no processo de prestação de contas e responsabilidade orçamentária é um pré-requisito; 2) o fortalecimento da alta administração com a função do “Diretor Financeiro” (CFO) nas agências do Poder Executivo, equilibrando autoridade e responsabilidade orçamentária; e 3) integração de esforços de auditoria que resultaram em mais eficiência e confiabilidade.

O Congresso dos EUA tem respondido a problemas de *accountability* financeira nos últimos 30 anos com pelo menos treze novas leis. Essas leis têm perspectivas diferentes e podem ser agregadas nas seguintes categorias: 1) governança financeira e prestação de contas; 2) gestão de desempenho e monitoramento; 3) pagamentos indevidos; 4) prêmios de transparência e *accountability*.

A legislação construiu a atual governança financeira federal, fornecendo autoridade ao alto escalão, exigindo padrões e pessoal profissionais e auditorias independentes. Esse sistema de pesos e contrapesos garante que cada agência cumpra sua missão e que tenha o mesmo objetivo em termos de *accountability* financeira: produzir informações financeiras completas, confiáveis e tempestivas.

Figura 1: Síntese da governança financeira nos EUA

Órgãos de gestão	Instâncias de auditoria	Órgãos reguladores
Office of Management and Budget (OMB)	Government Accountability Office (GAO)	Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB)
Department of Treasury	Offices of Inspector General	CFO Council
Chief Financial Officers de cada Agência	Empresas de Auditoria Independente	Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE)

Fonte: Elaboração própria

Além da legislação, regulamentos atualizados ajudaram a garantir a utilidade das informações financeiras. O OMB publicou requisitos relacionados a prestação de contas e auditorias financeiras. O Departamento do Tesouro regulamentou os requisitos do plano de contas (Standard General Ledger - SGL) e dos sistemas financeiros. O GAO divulga o manual de auditoria financeira, que fornece uma metodologia para a realização de auditorias financeiras federais. O Conselho Consultivo para Padrões Contábeis Federais (FASAB) é o normatizador contábil.



A Lei CFO de 1990 estabeleceu o Inspetor Geral (IG) de cada agência como auditor das respectivas demonstrações financeiras. No entanto, o IG está autorizado a contratar uma empresa de auditoria independente para realizar a auditoria. Nem todas as agências tiveram um Inspetor-Geral nomeado sob a Lei do Inspetor-Geral de 1978. Nesse caso, poderia ser diretamente uma firma de auditoria. O GAO tem o poder de avocar e auditar as demonstrações financeiras de qualquer agência listada na Lei CFO de 1990, a critério do Controlador Geral (CG) do GAO ou a pedido de um comitê do Congresso, em vez do IG ou da firma de auditoria. O GAO também pode revisar uma auditoria de uma demonstração financeira conduzida por um IG ou uma firma de auditoria. E o GAO deve se reportar ao Congresso, ao Diretor do OMB e ao chefe da agência que preparou a demonstração financeira, com relação aos resultados da revisão e fazer qualquer recomendação que o CG considerar apropriado.

Em 1994, a Lei de Reforma da Gestão Governamental (GMRA) foi promulgada e exigiu a publicação de demonstrações financeiras consolidadas (CFS) do Governo Federal como um todo, a partir do ano fiscal de 1997, já auditadas pelo GAO. Atualmente, além das CFS, o GAO audita cinco agências federais: Receita Federal dos EUA (IRS), Instituição Federal de Seguro de Depósitos (FDIC), Comissão de Valores Mobiliários (SEC), Departamento de Proteção Financeira do Consumidor e Agência Federal de Financiamento da Habitação. Para conduzir essas auditorias financeiras e outros trabalhos relacionados, o GAO aloca um de seus 15 departamentos de auditoria em auditoria financeira. Esse departamento tem mais de duzentas pessoas, sendo cerca 2/3 de contadores certificados, além de especialistas em tecnologia da informação e especialistas em fraudes. O Departamento de Auditoria Financeira (FMA) tem um diretor executivo, 8 diretores, 39 diretores assistentes e 177 auditores em diferentes níveis de carreira (inicial, intermediário e sênior).

Na década de 1990, os IGs costumavam ser o auditor principal. No entanto, ao longo dos anos, a maioria dos IGs preferiu contratar uma firma de auditoria. Em 2005, 75% das agências da Lei do CFO foram auditadas pela firma de auditoria. Para o ano fiscal de 2018, o IG também era minoria. Mesmo assim, todo IG deve supervisionar o trabalho da firma de auditoria e fornecer uma declaração. Em alguns casos, a firma de auditoria realiza auditorias nas demonstrações financeiras individuais dos departamentos das agências, e o IG audita as demonstrações financeiras em todo o departamento. Foi o caso do Departamento de Defesa em 2018, que envolve 20 auditorias, com 1200 auditores. Mesmo com essa preferência, há pesquisas acadêmicas avaliando diferenças entre a eficácia da auditoria das auditorias governamentais preparadas por auditores públicos ou privados.

Carlsaw et. al. (2012) examinaram 601 municípios de nove estados americanos e compararam o número de achados apontados nos relatórios e duas medidas de tempestividade para municípios com auditores governamentais e municípios com auditores privados. Eles concluíram que “os auditores governamentais têm mais probabilidade de encontrar achados na auditoria de uma entidade governamental”. Em relação à tempestividade, o estudo é ambíguo, enquanto afirmou que os auditores governamentais são mais lentos que as empresas de auditoria pública, também informou que a regressão não indica diferença relevante entre eles.



3. BENEFÍCIOS DA AUDITORIA FINANCEIRA DE AGÊNCIAS FEDERAIS DOS EUA

A Lei do CFO de 1990 e emendas foram eficazes em melhorar a responsabilidade financeira federal nos EUA. Esse regulamento visava garantir informações financeiras de qualidade para aprimorar as decisões fiscais e orçamentárias. As principais preocupações estavam relacionadas à tempestividade, confiabilidade e utilidade das informações financeiras fornecidas aos tomadores de decisão.

Pelo menos três indicadores podem ser úteis para avaliar o nível de eficácia da Lei CFO e emendas: 1) índice de opinião não modificada, para avaliar o nível de confiabilidade das demonstrações financeiras; 2) tempestividade das demonstrações financeiras auditadas; e 3) cobertura de auditorias financeiras, para entender em que medida as despesas, as receitas, os ativos e os passivos relevantes são auditados.

Em 1996, apenas 25% das 24 agências da Lei CFO obtiveram uma opinião não modificada. Em 2000, 10 anos após a promulgação da Lei CFO, era de 75%, nível mínimo até hoje. Nos últimos 3 anos, esse nível foi estável em 87,5%, ou seja, apenas três agências modificaram a opinião de pelo menos uma demonstração financeira.

As 24 agências do CFO Act representam mais de 99% dos gastos federais em 1996 (GAO, 1997), cobrindo a maioria dos ativos, passivos, receitas e despesas. Com informações financeiras confiáveis do passado, poderiam ser feitas estimativas para os próximos 75 anos de todas as receitas e despesas para melhor entender e avaliar a sustentabilidade fiscal federal. Além disso, existem estimativas de pagamentos indevidos e mais transparência nas transferências federais.

Em 2000, pela primeira vez, todas as agências da Lei do CFO cumpriram o prazo de 1º de março para preencher e enviar suas demonstrações financeiras auditadas (GAO CFS, 2000). Em 2005, esse prazo passava apenas em um mês e meio após o final do ano fiscal (GAO, 2005). Esse prazo converge para boas práticas que sugerem que as informações financeiras auditadas sejam disponibilizadas em tempo hábil. Segundo a OCDE (2012), uma boa referência para as demonstrações financeiras anuais é inferior a seis meses após o final do ano fiscal do relatório.

3.1 OPINIÃO DE AUDITORIA SEM RESSALVA É UM INDICADOR DE CONFIABILIDADE DAS INFORMAÇÕES FINANCEIRAS

Desde 2000, mais de 75% das demonstrações financeiras das 24 agências do CFO Act são confiáveis. Mais recentemente, 87,5% desses relatórios atenderam aos padrões de confiabilidade. As demonstrações financeiras são confiáveis quando obtêm uma opinião de auditoria limpa (também descrita como opinião de auditoria não qualificada ou sem ressalvas). De acordo com o Manual de Auditoria Financeira do GAO, existem quatro tipos de relatórios: não modificado (limpo), qualificado, adverso e isenção de responsabilidade (abstenção de opinião). Uma opinião não modificada é aplicável quando o auditor conclui que as demonstrações financeiras e as notas anexas são apresentadas de forma justa, em todos os

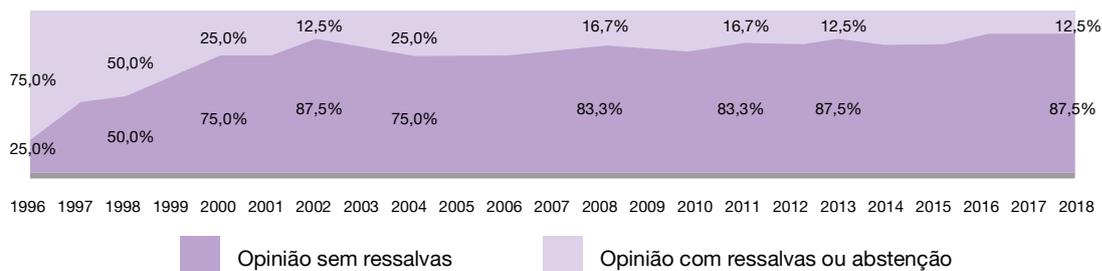


aspectos materialmente relevantes, a partir da data especificada de acordo com os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos dos EUA (US GAAP).

Quando há ou pode haver modificação, os outros três relatórios são: 1) uma opinião qualificada, quando há ressalvas materialmente relevantes ou quando não é possível obter evidência de auditoria suficiente e apropriada, porém sem efeitos ou possíveis efeitos generalizados; 2) uma opinião adversa, quando há ressalvas materialmente relevantes com efeitos generalizados; ou, 3) uma abstenção de opinião, quando não é possível obter evidência de auditoria suficiente e apropriada e os possíveis efeitos nas demonstrações financeiras são generalizados.

Em 1996, o primeiro ano em que todas as 24 agências da Lei CFO foram auditadas, apenas seis agências receberam uma opinião não modificada. A maioria das agências de opinião de auditoria limpa havia sido auditada nos anos 80 pelo GAO (antes da aprovação da Lei CFO) e pelos pilotos exigidos pela Lei CFO no início dos anos 90. Isso mostra que leva tempo para melhorar os sistemas e controles financeiros para produzir informações confiáveis.

Gráfico 1: Opiniões de auditoria das agências listadas no CFO Act – por ano (1996-2018)



Fonte: US Federal Government Consolidated Financial Statements FY 1997-2018

Como as agências mais relevantes da Lei do CFO são auditadas anualmente desde 1996, os tomadores de decisão foram capazes de identificar os principais desafios na obtenção de informações financeiras confiáveis:

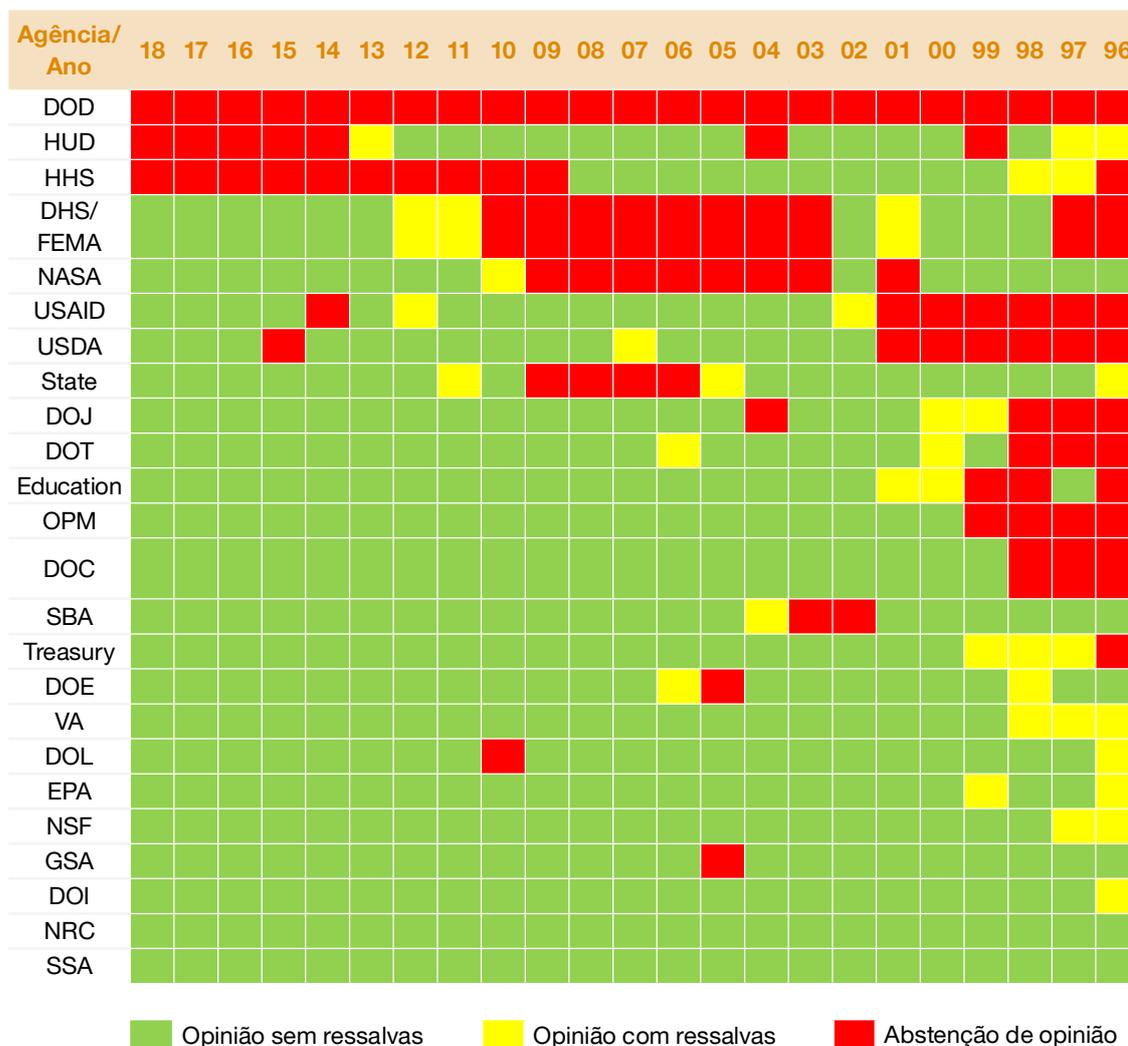
- I. Sempre modificado: Departamento de Defesa (DOD);
- II. Sete piores, mas nem todos modificados (mais de seis pareceres modificados): 1) Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço (NASA), 2) Agência de Desenvolvimento Internacional (USAID) e 3) Departamentos de Estado (State), 4) Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD), 5) Serviços Humanos e de Saúde (HHS), 6) Agricultura (USDA) e 7) Segurança Interna (DHS);
- III. Sete intermediários (duas ou mais abstenções de opinião e de três a seis opiniões com ressalvas): 1) Administração de Pequenas Empresas (SBA), 2) Escritório de Gerenciamento de Pessoal (OPM) e 3) Departamentos de Trabalho (DOL), 4) Transporte (DOT), 5) Justiça (DOJ), 6) Educação (Education) e 7) Departamento do Tesouro (Treasury);



- IV. Sete melhores, mas nem todas opiniões sem ressalvas (menos de quatro opiniões com ressalvas e uma abstenção): 1) Administração de Serviços Gerais (GSA), 2) Fundação Nacional de Ciência (NSF), 3) Agência de Proteção Ambiental (EPA) e 4) Departamentos de Interior (DOI), 5) Assuntos dos Veteranos (VA), 6) Trabalho (DOL) e 7) Energia (DOE).
- V. Sempre sem ressalvas: Comissão Reguladora Nuclear (NRC) e Instituto de Seguridade Social (SSA).

O gráfico a seguir mostra a evolução das opiniões de auditoria de cada agência da Lei do CFO. Em geral, o nível de maturidade dos cinco grupos varia ao longo do tempo. Enquanto, na maioria dos casos, uma agência que obtém uma opinião limpa a mantém, existem vários casos de agências que receberam uma opinião modificada após anos de opiniões limpas. A maioria deles teve uma opinião limpa novamente. Essa situação mostra que uma opinião clara não é para sempre e requer esforços para manter as demonstrações financeiras confiáveis

Gráfico 2: Opiniões de auditoria das 24 agências do CFO Act – por agência e ano (1996-2018)



Fonte: Demonstrações Financeiras Consolidadas do Governo Federal dos EUA de 1997 a 2018.



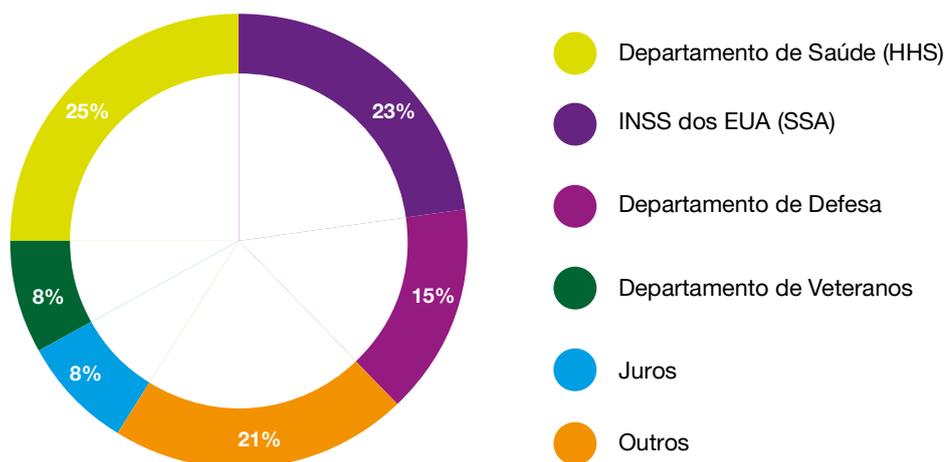
Nos últimos 23 anos de auditoria, das 24 agências da Lei CFO, os reguladores descobriram que 75% das 552 auditorias receberam opiniões não modificadas, 7% receberam opiniões qualificadas e 18% receberam isenções de opinião. Nos últimos três anos (EF 2016-2018), apenas três agências da Lei do CFO não foram capazes de obter uma opinião não modificada sobre suas demonstrações financeiras: DOD, HUD e HHS. Para o HHS, a maioria das demonstrações financeiras obteve uma opinião não modificada, exceto as Declarações de Seguro Social (SOSI) e Demonstrações de Alterações nos Valores da Seguridade Social (SCSIA).

Embora a maioria das receitas, despesas, ativos e passivos tenha opiniões claras, o CFS do governo federal não recebeu uma opinião desde a primeira auditoria em 1997. O principal motivo é a renúncia de opinião do DOD, que possui ativos e custos relevantes. O relatório de auditoria do GAO no CFS do EF 2018 declarou que:

Cerca de 31% do total de ativos reportados pelo governo federal em 30 de setembro de 2018 e aproximadamente 17% do custo líquido reportado pelo governo federal para o ano fiscal de 2018 referem-se a entidades federais significativas que receberam isenções de opinião em suas demonstrações financeiras do ano fiscal de 2018 ou cujas informações financeiras do exercício fiscal de 2018 não foram auditadas (GAO, 2019).

Nesse cenário, o principal desafio para um quadro geral confiável da situação financeira federal dos EUA é uma opinião clara das demonstrações financeiras do DOD. Embora o DOD seja apenas um departamento do governo federal dos EUA, seu orçamento é material e significativo o suficiente para afetar o CFS como um todo.

Gráfico 3: Despesas do Governo Federal em 2018



Fonte: GAO (2019)

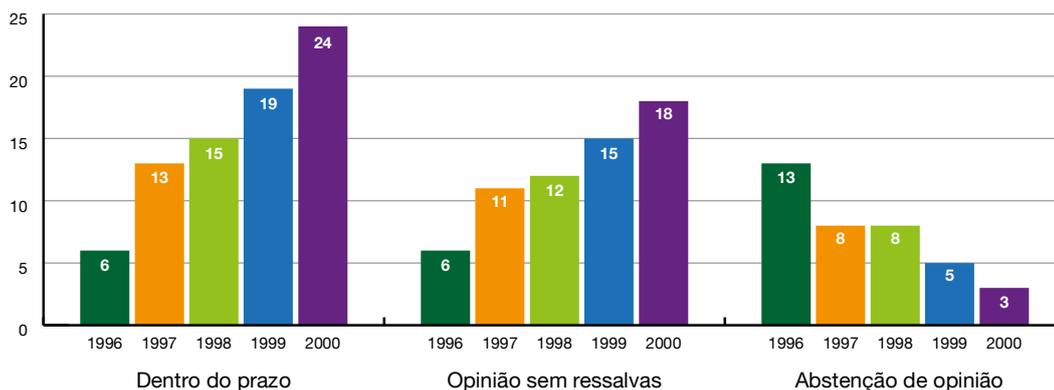
Muitas agências federais obtiveram uma opinião limpa por vários anos e a maioria dos ativos, passivos, receitas e custos está livre de declarações materiais. As auditorias financeiras alcançaram seu objetivo ao fornecer informações confiáveis para 83% dos custos federais e 69% dos ativos federais.



3.2 TEMPESTIVIDADE É FUNDAMENTAL PARA INFLUENCIAR TOMADORES DE DECISÃO

Em 2000, todas as agências da Lei CFO cumpriram o prazo de 1º de março para a publicação de demonstrações financeiras auditadas. Nos EUA, o ano fiscal termina em 30 de setembro.

Gráfico 4: Tempestividade e tipos de opinião das 24 agências listadas no CFO Act entre 1996-2000



Fonte: GAO (2000)

Embora o prazo de cinco meses esteja em conformidade com as boas práticas internacionais, os EUA o reduziram para 45 dias. Agora, as agências federais devem publicar demonstrações financeiras auditadas até 15 de novembro, seguindo os requisitos da Circular OMB A-136 (1.5 Prazos para envio). Esse prazo permite que o CFS seja publicado em março do ano seguinte.

No nível subnacional, em 2010, o *Government Accounting Standards Board – GASB* (normatizador de padrões para o nível subnacional) desenvolveu uma pesquisa com usuários de informações financeiras governamentais. Uma das perguntas era: qual a utilidade ou a informação teria se publicada [período] após o final do ano fiscal? Enquanto apenas 8,8% dos entrevistados consideraram útil em 6 meses, 87,6% responderam muito útil em 45 dias.

Tabela 1: Pesquisa sobre utilidade da prestação de contas conforme o prazo de divulgação após encerramento do exercício

	Muito útil 5	4	3	2	Sem qualquer utilidade 1	Não sabe/ Sem resposta	Total
45 dias	87,6%	6,2%	2,6%	1,5%	0,5%	1,5%	100,00%
3 meses	43,3%	44,8%	9,3%	1,5%	0,0%	1,0%	100,00%
6 meses	8,8%	28,4%	43,8%	14,9%	3,1%	1,0%	100,00%
12 meses	1,5%	6,2%	24,7%	44,3%	22,7%	0,5%	100,00%
Mais de 12 meses	1,5%	0,5%	12,9%	32,0%	51,5%	1,5%	100,00%

Fonte: GASB (2011)

3.3 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS AUDITADAS MELHORARAM A TRANSPARÊNCIA DA SUSTENTABILIDADE FISCAL NOS EUA

Os primeiros 10 anos da Lei de CFO foram focados em fornecer credibilidade às demonstrações financeiras. Muitas distorções materialmente relevantes foram identificadas e tiveram que ser corrigidas para garantir demonstrações financeiras confiáveis. No início, as distorções mais relevantes estavam relacionadas a impostos e passivos atuariais, impactando as demonstrações financeiras do Departamento do Tesouro (que inclui a Receita Federal dos EUA – IRS), do Departamento de Veteranos (VA) e da Secretaria de Gestão de Pessoas do Governo Federal (OPM). O VA teve uma opinião limpa em 1999, e OPM e Tesouro conseguiram em 2000.

Tabela 2: Principais distorções identificadas por auditorias financeiras após a Lei CFO

Agência	Distorção	Valor
Receita Federal dos EUA (IRS and Customs Service)	Impossibilidade de atestar que os tributos foram arrecadados quando eram devidos	US\$ 1.2 trilhão
	Recebíveis superestimados	US\$ 110 bilhões
	Arrecadação de recebíveis superestimada	US\$ 30 bilhões
	Impossibilidade de atestar receitas	US\$ 21.6 bilhões
Secretaria de Gestão de Pessoas do Governo Federal dos EUA (OPM)	Passivos atuariais subestimados referentes a pagamentos futuros de servidores federais civis a aposentar e aposentados e seus beneficiários	US\$ 858 bilhões
Departamento de Veteranos (VA)	Passivo estimado não financiado para benefícios com aposentadoria e compensações de veteranos	US\$ 280 bilhões

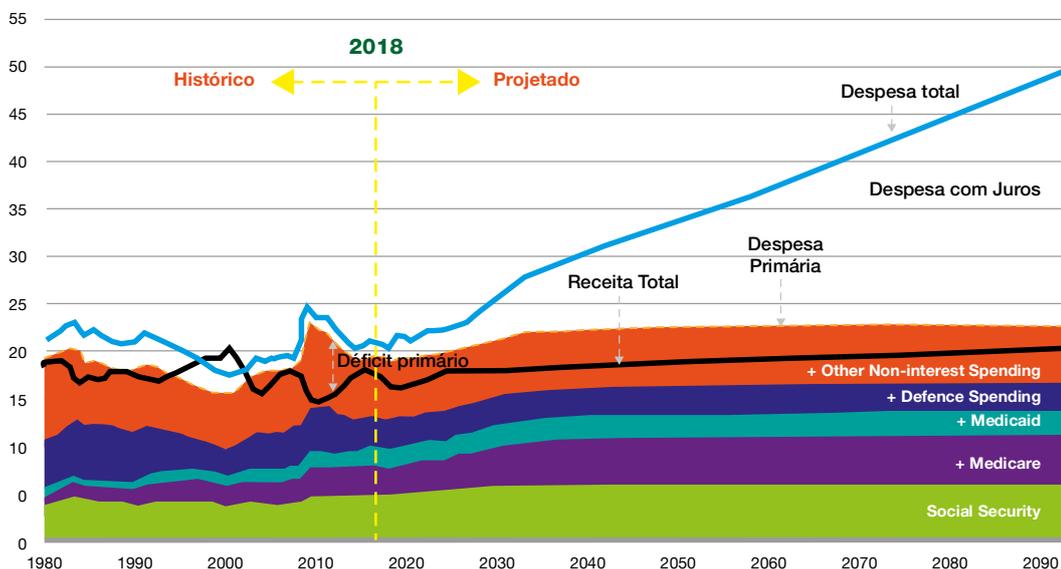
Fonte: GAO (1994)

Esses tipos de informação financeira são fundamentais para subsidiar decisões de políticas fiscais, tributárias, de previdência e de recursos humanos. É sempre difícil reformar essas áreas, uma vez que afetam milhões de pessoas e vários grupos da sociedade. Por causa disso, é crucial fornecer informações confiáveis e relevantes para entender quais são os problemas, onde eles estão e em que intensidade/gravidade.

Em termos de sustentabilidade, também é importante ir além da fiscalização e fornecer previsão e discernimento. Com informações confiáveis, é mais fácil prever futuros desafios fiscais gerais e desafios de sustentabilidade financeira dos programas federais. Nos EUA, a previsão financeira federal é uma das mais abrangentes do mundo. Embora a maioria das normas contábeis do setor público exija projeções apenas para passivos atuariais, nos EUA, há projeções para quase todas as receitas e despesas. O gráfico, a seguir, resume as principais informações financeiras dos últimos 38 anos e as projeta pelos próximos 75 anos.



Gráfico 4: Histórico e projeções da política fiscal vigente do Governo Federal dos EUA para receitas, despesas primárias, despesas com juros e despesa total - Percentual do PIB (1980-2093)



Fonte: GAO (2019)

A Lei CFO foi gestada durante a crise fiscal de 1980, quando o déficit fiscal obteve 5% do PIB. Dez anos após a lei CFO ter sido promulgada, o governo federal teve um superávit entre 1998 e 2001, a única vez que foi positivo no gráfico. Após a crise financeira de 2008, o déficit fiscal ficou ainda pior do que em 1985, mas em cinco anos o governo federal obteve o nível anterior de déficit. Mesmo assim, o déficit recomeçou a crescer e as estimativas são claramente insustentáveis, com uma explosão de juros líquidos por volta de 2030.

4. AUDITORIAS DE AGÊNCIAS COM MAIOR ORÇAMENTO OFERECEM MELHORES COBERTURA E CUSTO-EFETIVIDADE

Pelo menos três estudos foram identificados para entender o custo das demonstrações financeiras auditadas. Dois desses estudos foram relacionados às auditorias das agências da Lei CFO em 1995 (GAO, 1994) e 2005 (CFOC et. al., 2005), e um deles se concentrou em agências não sujeitas à Lei CFO de 1990, divulgadas antes da Lei ATDA de 2002 (GAO, 2002), quando os requisitos para as demonstrações financeiras auditadas foram expandidos para outras instituições federais, agências externas às agências do CFO Act.

De acordo com os dois estudos para as agências do CFO (GAO, 1994; CFOC et. al., 2005), os custos estimados de auditoria financeira foram de cerca de 0,01% da autoridade orçamentária total. Usando dados da autoridade orçamentária do EF 2019 de todas as agências da Lei do CFO e comparando-os com o orçamento do Escritório do Inspetor-Geral (OIG), a porcentagem é inferior a 0,05%. No entanto, apenas parte do orçamento do EIG é designada para executar ou contratar auditorias financeiras.

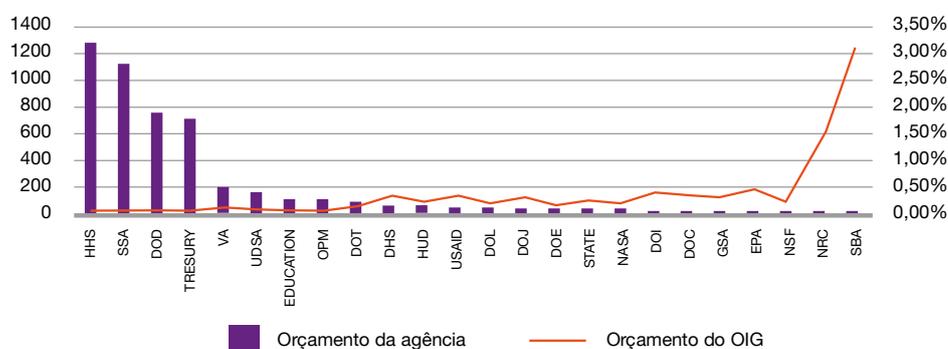
Em 1994, o ex-controlador geral do GAO, Charles Bowsher, relatou o primeiro estudo antes do Congresso. Ele afirmou que, de acordo com as estimativas da OMB, os custos do requisito da Lei CFO para a preparação e auditoria das demonstrações financeiras para 1992 eram de cerca de US \$ 111 milhões, o que representava 0,01% da autoridade orçamentária total auditada. Além disso, o Sr. Bowsher explicou que a experiência histórica em auditoria mostra que os custos de preparação e realização de auditorias às demonstrações financeiras federais devem diminuir substancialmente no futuro. E ele forneceu exemplos em que os custos caíram 40% após o primeiro ano de auditoria (GAO, 1994).

Naquela época, apenas 10 agências da Lei CFO eram obrigadas a ter demonstrações financeiras auditadas. Mesmo assim, segundo Bowsher, as auditorias financeiras cobriram 60% da autoridade orçamentária do governo. Ele disse que a expansão poderia melhorar a cobertura e abordar segmentos relevantes das operações do governo federal que não tiveram o benefício de uma auditoria financeira. Por fim, o Sr. Bowsher sugeriu que um relatório financeiro auditado em todo o governo forneceria ao Congresso e ao público americano uma imagem completa de onde seu governo se encontra financeiramente. Com uma avaliação positiva da relação custo-efetividade, a auditoria financeira foi ampliada nos anos seguintes.

Em 2005, o Conselho do CFO e o Conselho de Inspectores Gerais de Integridade e Eficiência avaliaram a relação custo-efetividade de emitir parecer sobre os controles internos. Para fazer isso, eles compararam as estimativas com os custos das auditorias financeiras das agências da Lei CFO, que foram de US \$ 275,7 milhões. Os IGs federais estimaram que os custos incrementais do trabalho de auditoria necessários para emitir uma opinião sobre controle interno para todas as 24 agências do CFO Act seriam superiores a US \$ 140,6 milhões. Aproximadamente 60% desse total, ou US \$ 84,4 milhões, é a estimativa para dar uma opinião sobre o controle interno do Departamento de Defesa.

Para 2019, o orçamento total do OIG das agências da Lei CFO é de cerca de US \$ 2,3 bilhões. Se considerado que o GAO também audita parte do Departamento do Tesouro, seu orçamento de US \$ 615 milhões deve ser incluído para calcular o custo da supervisão das agências da Lei do CFO. No entanto, como as auditorias financeiras do GAO representam menos de 10% de seus recursos, a auditoria financeira dos OIG é a minoria dos trabalhos, uma vez que existem outros processos de supervisão, como investigações, auditorias de desempenho e avaliações.

Gráfico 4: Orçamento da agência x Orçamento do OIG (estimativa para 2019) - Em US\$ bilhões



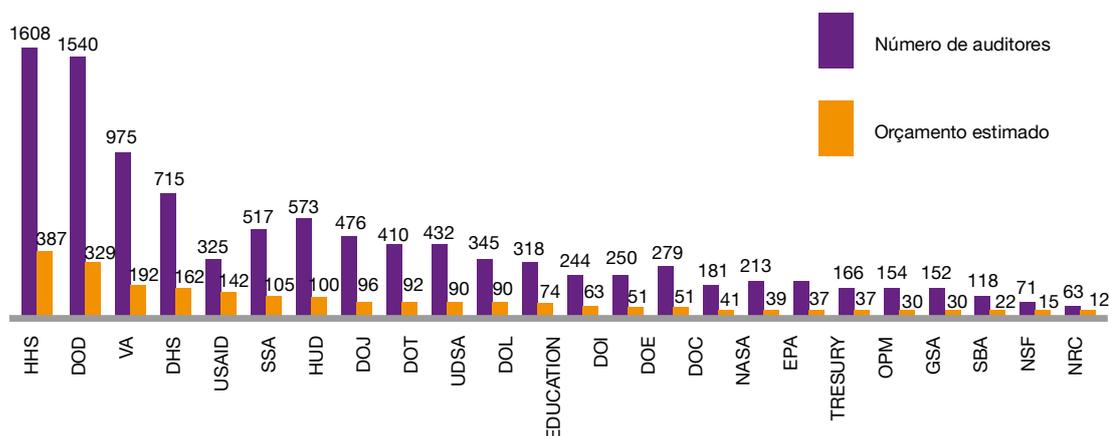
Fonte: OMB (2019) e propostas orçamentárias (*budget justifications*) de 2019 do OIG das 24 agências listadas no CFO Act.



Na SBA, a auditoria financeira representa apenas 8% do orçamento do EIG. Para alguns OIGs, é público que os trabalhos de auditoria contam com cerca de 50% ou menos (HHS, USDA e DOT). Então, mesmo que não exista uma estimativa clara sobre os recursos financeiros, é certo que menos de 0,05% do orçamento das agências da Lei CFO. Além disso, pelo gráfico anterior, pode-se inferir que quanto maior o orçamento da agência, menor a porcentagem do orçamento do EIG em comparação com o orçamento da agência.

Em termos de pessoal, os OIGs das agências da Lei CFO têm mais de dez mil funcionários. Novamente, não há informações sobre a porcentagem de pessoas alocadas em auditorias financeiras; e também, não há informações até que ponto os OIGs contratam empresas de auditoria independentes. Essa informação pode ser útil na comparação com o equivalente à CGU no Brasil, que possui mandato semelhante.

Gráfico 5: Orçamento e número de auditores dos Departamentos de Inspeção Geral de cada agência listada na Lei CFO – Referente ao exercício de 2019 (Em US\$ milhões)



Fonte: Propostas orçamentárias (budget justifications) de 2019 do OIG das 24 agências listadas no CFO Act.

A partir dos dados disponíveis, o custo da supervisão federal em geral não é material o suficiente para atribuir excesso. No entanto, como os controles são implementados como resultado de riscos, é necessário avaliar onde estão as áreas de alto risco e priorizar os esforços de supervisão de acordo com essa avaliação de estratégica de riscos.

Além disso, é importante entender qual é o papel da auditoria financeira e de outros compromissos de atestado em todo o conjunto de ferramentas de supervisão. A auditoria financeira é relevante para fornecer confiabilidade à situação financeira geral. Então, o objetivo da auditoria financeira pode ser alcançado quando a cobertura de transações, ativos e passivos financeiros atingir mais de pelo menos 95% do total. Os outros benefícios são externalidades positivas: melhoria dos controles internos, dinheiro economizado etc. No entanto, eles devem ser considerados para avaliar a relação custo-efetividade da auditoria financeira.

Em 2001, o GAO realizou uma pesquisa com 26 agências que não estão sujeitas à Lei do CFO de 1990 para determinar:

Das 26 agências, apenas 12 prepararam e tiveram suas demonstrações financeiras auditadas cinco anos antes da pesquisa. As 12 agências que tiveram suas demonstrações financeiras auditadas relataram benefícios significativos, especialmente no aprimoramento da prestação de contas e na identificação de ineficiências e fraquezas. A auditoria das demonstrações financeiras também melhorou o controle interno, melhorou a percepção do público sobre a agência, ajudou a agência a atender aos requisitos legais, monitorar ativos e passivos e melhorar sua posição líquida (GAO, 2001).

Tabela 3: Objetivos e conclusões da pesquisa do GAO de 2001 sobre a relação custo-efetividade de auditoria de demonstrações contábeis de agências não listadas na Lei CFO Act de 1990

Objetivos	Conclusões
“Benefícios alcançados ou previstos pelas agências pesquisadas a partir da preparação de demonstrações financeiras auditadas”	“No geral, as agências pesquisadas relataram que elas ou alcançaram benefícios significativos, ou preveem alcançar tais benefícios a partir das demonstrações contábeis auditadas”
“Nível de esforço ou previsão de esforço pelas agências pesquisadas para preparar demonstrações financeiras e submetê-las a auditoria”	“O nível de esforço para preparar demonstrações contábeis e se preparar para uma auditoria de tais demonstrações variou significativamente com o tamanho e outras características das agências”
“Fatores, incluindo orçamento autorizado, que deveriam ser considerados para determinar se agências deveriam preparar suas demonstrações financeiras e submetê-las a auditoria”	“Na avaliação se agências deveriam preparar demonstrações financeiras e submetê-las a auditoria, as agências pesquisadas identificaram uma combinação de fatores que deveriam ser considerados, incluindo a dotação orçamentária, principais contas contábeis e perfil das transações das agências”
“Visão das agências pesquisadas sobre se, em geral, agências deveriam ter suas demonstrações financeiras auditadas”	“Independentemente da importância de tais fatores, 21 das 26 agências relataram que agências federais, em geral, deveriam ter suas demonstrações financeiras auditadas”

Fonte: GAO (2001)

O custo estimado das auditorias de demonstrações financeiras do ano 2000 variaram entre US\$ 11.000 e US\$ 350.000. Essa variação está diretamente relacionada à dotação orçamentária de cada agência.

Tabela 4: Custo das auditorias de demonstrações contábeis das agências pesquisadas pelo GAO em 2001

Porte orçamentário	Número de agências que tiveram demonstrações financeiras do ano 2000 auditadas	Custos estimados de demonstrações financeiras auditadas por firma ou OIG			Outros custos estimados relacionados a auditorias de demonstrações financeiras		
		Mais Baixo	Mais Alto	Média	Mais Baixo	Mais Alto	Média
Menos de US\$ 25 milhões	4	US\$ 11.000	US\$ 54.512	US\$ 29.525	US\$ 0	US\$ 9.300	US\$ 2.325
Entre US\$ 25 milhões e US\$ 150 milhões	4	US\$ 26.000	US\$ 100.000	US\$ 54.000	US\$ 0	US\$ 15.000	US\$ 5.750
Maior que US\$ 6 bilhões	2	US\$ 220.000	US\$ 350.000	US\$ 285.000	US\$ 2.000	US\$ 1.218.000	US\$ 610.000

Fonte: GAO (2001)



No total, o custo de auditoria anual adicional foi estimado em US\$ 5 milhões em 2005, muito menos que os custos das auditorias das agências listadas na Lei CFO Act de 1990, reportados na ordem de US\$ 111 milhões em 1992 e de US\$ 275 milhões em 2004.

As agências pesquisadas relataram que as responsabilidades fiduciárias (existência e possibilidade de endividamento) e os riscos associados com as transações das agências foram os fatores mais importantes a se considerar. Além disso, alguns cortes de materialidade foram apontados como relevantes para tomar esta decisão. Para as cinco agências que responderam que não deveriam ter suas demonstrações financeiras auditadas, uma das razões foi que o patamar de dotação orçamentária delas variou entre US\$ 250 mil e US\$ 333 milhões.

Apesar dos custos mais baixos de agências menos materiais, há resistência em continuar auditando suas demonstrações financeiras. O Sr. David Walker, Controlador Geral do GAO entre 1998 e 2008, declarou em 2016 dez sugestões para melhorar a gestão financeira federal. Uma delas é a seguinte: “A dura verdade é que poucas pessoas dispõem de tempo para ler o CFS do governo federal e muito menos as demonstrações financeiras dos principais departamentos e agências. As auditorias de demonstrativo financeiro subdivididas ou por segmento podem ser caras e pouco úteis para o público. Como resultado, eles devem ser eliminados como requisito” (WALKER, 2016).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão geral é de que as auditorias financeiras de agências federais nos EUA são eficientes. Em termos de custo, representam menos de 0,01% do orçamento federal e menos de 10% do orçamento total dos serviços de fiscalização do Governo Federal. Quanto aos benefícios, as auditorias financeiras ajudaram as agências federais a divulgar demonstrações financeiras tempestivas, completas e confiáveis.

Desde 1996, todas as 24 agências federais de maior materialidade têm sido auditadas anualmente, o que representa mais de 95% do orçamento federal. Em 2018, receberam uma opinião de auditoria sem ressalvas 87,5% dessas 24 agências, 83% das despesas federais e 69% dos ativos federais. Esses percentuais servem de indicador da credibilidade das informações financeiras federais dos EUA. Todas as agências federais publicam suas demonstrações financeiras auditadas dentro de 45 dias após o final do exercício fiscal.

Considerando que informações financeiras completas, tempestivas e confiáveis são mais úteis, as auditorias financeiras das agências federais dos EUA ajudam tomadores de decisão a economizar recursos públicos, em especial por meio de avaliações sobre sustentabilidade fiscal, custos de oportunidade de programas de governo e custo-efetividade de agências federais.

A experiência americana mostra que o TCU está em um caminho seguro, ao priorizar demonstrações financeiras de órgãos, entidades e fundos de maior materialidade. O fato de as auditorias financeiras de agências federais dos EUA de menor materialidade também terem sido avaliadas como eficientes não deve implicar automaticamente a adoção no Brasil. Nos



EUA, a evolução da auditoria financeira ocorreu ao longo de 30 anos e foi monitorada pelo GAO regularmente, com forte protagonismo do Congresso americano no fortalecimento da *accountability* financeira do Governo Federal.

No Brasil, cada passo também precisará ser percorrido com o mesmo cuidado, avaliando custos e benefícios, de modo a só auditar informações financeiras que, de fato, possam influenciar o processo decisório. Em 2019, informações sobre a previdência social subsidiaram o debate da reforma previdenciária. Em 2020, espera-se que as informações tributárias e sobre despesa com pessoal subsidiem as reformas tributária e administrativa. Esses são alguns exemplos de informações financeiras do Governo Federal que precisam ser auditadas, pois, apesar dos custos, têm benefícios muito superiores. A avaliação sobre a possibilidade de outras informações financeiras de órgãos e entidades de menor materialidade terem ou não terem suas demonstrações financeiras submetidas a auditorias financeiras deve ficar para uma etapa seguinte, após a consolidação das auditorias financeiras dos grandes números do Balanço Geral da União.

REFERÊNCIAS

CARSLAW, Carlos; PIPPIN, Sonja; MASON, Richard. Are public sector auditors more effective than private sector audit firms when auditing governmental entities? Some evidence from United States. **Public and Municipal Finance**, n. 1, vol. 1, 2012.

CHIEF FINANCIAL OFFICERS COUNCIL; PRESIDENT'S COUNCIL ON INTEGRITY & EFFICIENCY. **Estimating the Costs and Benefits of Rendering an Opinion on Internal Control over Financial Reporting**. Washington, D.C., 2005.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Financial management: CFO act is achieving meaningful progress**. GAO/T-AIMD-94-149. Washington, D.C., 1994.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Financial management: implementation of the Federal Financial Management Improvement Act of 1996**. GAO/AIMD-98-1. Washington, D.C., 1997.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Financial management: federal financial management improvement act results for fiscal year 1999**. GAO/AIMD-00-307. Washington, D.C., 2000.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Financial report of the United States government 2000**. Washington, D.C., 2000.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **The CFO act and federal financial management: the end of the beginning**. IBM Business Consulting Services. 2005.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Financial audit: fiscal years 2018 and 2017 consolidated financial statements of the US Government**. GAO-19-294R. Washington D.C., 2019.



GOVERNMENT ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **The timeliness of financial reporting by state and local governments compared with needs of users.** Norwalk, 2011.

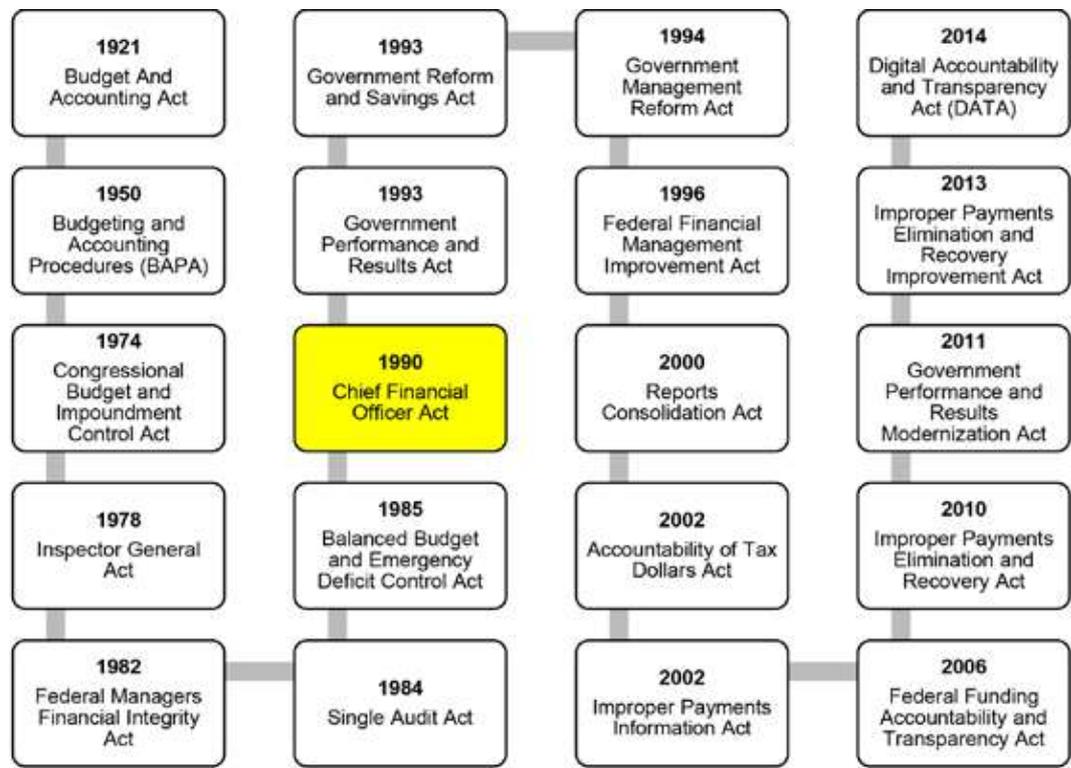
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Brazil's supreme audit institution: the audit of the consolidated year-end government report.** Brasília, 2012.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. **Outlays by agency.** 2019. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>

PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY. **Brazil:** Federal public financial management performance. Brasília, 2009.

WALKER, David M. **Transforming federal financial reporting and auditing.** Government Executive Management. 2016.

ANEXO ÚNICO – LEGISLAÇÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS DOS EUA



Fonte: Elaboração própria

Fonte: Elaboração própria

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.