

Innovación digital basada en datos para fortalecer la integridad: Fiscalización Continua de la Nómina en Brasil por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Innovación
para Servir al Ciudadano

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2586

Deborah Wetzel
Fátima Cartaxo
Ricardo Poppi
Mariano Lafuente

Innovación digital basada en datos para fortalecer la integridad: Fiscalización Continua de la Nómina en Brasil por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión

Deborah Wetzel
Fátima Cartaxo
Ricardo Poppi
Mariano Lafuente

Noviembre 2022

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Innovación digital basada en datos para fortalecer la integridad: Fiscalización Continua de la Nómina en Brasil por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión/ Deborah Wetzel, Fátima Cartaxo, Ricardo Poppi, Mariano Lafuente.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2586)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Financial statements-Data processing-Brazil. 2. Financial statements-Effect of technological innovations on-Brazil. 3. Public administration-Data processing-Brazil. 4. Payrolls-Data processing-Brazil. 5. Internet in public administration-Brazil. I. Wetzel, Deborah L. II. Cartaxo, Fátima. III. Poppi, Ricardo. IV. Lafuente, Mariano. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. VI. Serie.

IDB-TN-2586

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





**INNOVACIÓN DIGITAL BASADA EN DATOS
PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD**

**FISCALIZACIÓN CONTINUA DE LA
NÓMINA EN BRASIL POR PARTE DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN**

RESUMEN

INNOVACIÓN DIGITAL BASADA EN DATOS PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD: FISCALIZACIÓN CONTINUA DE LA NÓMINA EN BRASIL POR PARTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN*

Esta nota técnica documenta la iniciativa de Fiscalización Continua de la Nómina en Brasil puesta en marcha por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), presenta las lecciones aprendidas y formula recomendaciones que podrían mejorar los resultados obtenidos. Esta iniciativa utiliza herramientas digitales, como la analítica de datos, para identificar y abordar de forma proactiva los pagos indebidos o ilícitos en la nómina y las jubilaciones y pensiones de la administración pública federal. Hasta 2021, la iniciativa había permitido ahorrar cerca de R\$2.000 millones (US\$515 millones). El estudio demuestra que un pequeño equipo que utilice la tecnología adecuada puede ser muy eficaz a la hora de detectar y eliminar irregularidades en un sistema complejo. Sin embargo, la innovación tecnológica no es suficiente para resolver estas cuestiones. Para que el sistema alcance sus metas plenamente, se necesitan reformas sistémicas más amplias en la recolección de información y en el cumplimiento de las normas. Dados estos resultados, este caso podría servir de referencia para otras entidades fiscalizadoras superiores de todo el mundo que pretenden combatir el fraude y la corrupción.

CÓDIGOS JEL: D73, H50, H83, L78, O31, O54

PALABRAS CLAVE: entidades fiscalizadoras superiores, gobierno digital, gestión de nóminas, corrupción, control gubernamental, auditoría, innovación, Brasil

* Esta publicación fue elaborada por Deborah Wetzel, Fátima Cartaxo y Ricardo Poppi bajo la supervisión de Mariano Lafuente (BID). Agradecemos los comentarios de los revisores externos Carlos Santiso (OCDE) y João Vicente N. Campos (Banco Mundial), así como de los especialistas del BID José Luiz Rossi Junior, Roberto de Michele, Phil Keefer y Takady Konate y del equipo de la Secretaría de Fiscalización Externa de Acciones de Personal y Beneficios Sociales (SEFIP) del Tribunal de Cuentas de la Unión. Los errores que pueda haber son responsabilidad de los autores.

ÍNDICE

Listado de siglas	03
Resumen ejecutivo	04
1. Contexto: el Tribunal de Cuentas y su función como auditor de la administración de la nómina	17
2. El sistema para la fiscalización continua de la nómina	22
Los cuatro pasos de la FCFP	24
Beneficios financieros estimados de la FCFP	33
3. Experiencias internacionales	36
4. Oportunidades y desafíos	40
5. Conclusiones y recomendaciones	51
Referencias	59



LISTADO DE SIGLAS

CGU	Contraloría General de la Unión (<i>Controladoria Geral da União</i>) (sigla en portugués)
DESIN	Departamento de Soluciones Digitales e Información Gerencial (sigla en portugués)
e-Pessoal	Sistema de acciones de personal (<i>Sistema de Atos de Pessoal</i>)
FCFP	Fiscalización Continua de la Nómina (<i>Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento</i>) (sigla en portugués)
GAO	Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno – Estados Unidos de América (sigla en inglés)
IA	Inteligencia artificial
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (sigla en inglés)
NAO	Oficina Nacional de Auditoría - Reino Unido (sigla en inglés)
OPM	Oficina de Administración de Personal – Estados Unidos de América (sigla en inglés)
RAIS	Informe Anual de Información Social (<i>Relação Anual de Informações Sociais</i>) (sigla en portugués)
SEFIP	Secretaría de Fiscalización Externa de Acciones de Personal y Beneficios Sociales (<i>Secretaria de Fiscalização de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais</i>) (sigla en portugués)
SFC	Secretaría Federal de Control Interno (<i>Secretaria Federal de Controle Interno</i>) (sigla en portugués)
SGP	Secretaría de Administración de Personal (<i>Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal</i>) (sigla en portugués)
SIAPE	Sistema Integrado de Administración de Personal (<i>Sistema Integrado de Administração de Pessoal</i>) (sigla en portugués)
SPNF	Sector público no financiero
SQL	Lenguaje de consultas estructuradas
TCE	Tribunales de Cuentas de los Estados (<i>Tribunais de Contas dos Estados</i>)
TCM	Tribunales de Cuentas de los Municipios (<i>Tribunais de Contas dos Municípios</i>)
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión (<i>Tribunal de Contas da União</i>)

RESUMEN EJECUTIVO

En Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) es la institución de control externo del gobierno federal que brinda apoyo al Congreso Nacional mediante la supervisión del presupuesto y su ejecución financiera. Como se detalla en el artículo 70 de la Constitución de 1988, las leyes orgánicas, las normas y las ordenanzas, el TCU es responsable de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, patrimonial y del rendimiento de los organismos y entidades públicas del país a fin de garantizar su legalidad, legitimidad y economicidad.

El TCU es una de las entidades fiscalizadoras superiores más innovadoras de América Latina y el Caribe y posee un enfoque pionero en el uso de herramientas digitales para transformar la práctica del control externo. El Laboratorio de Información y Control del TCU, LabContas, lidera iniciativas de vanguardia y comparte su experiencia con toda la región. La transformación digital es uno de los pilares clave de la visión del TCU en el contexto de la presidencia brasileña de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) de 2022 a 2025. Esta nota técnica documenta la iniciativa de Fiscalización Continua de la Nómina (FCFP, por sus siglas en portugués) puesta en práctica por el TCU, presenta las lecciones aprendidas y propone recomendaciones para mejorar sus resultados. Este programa innovador utiliza herramientas digitales, analítica de datos y asociaciones institucionales para identificar y abordar proactivamente pagos incorrectos. Desde 2015 hasta 2021, esta iniciativa generó un ahorro acumulado de cerca de R\$2.000 millones (US\$515 millones).

Dados el tamaño y la complejidad de la nómina de la administración pública brasileña, y el hecho de que los salarios públicos constituyen uno de los principales impulsores del gasto público total en Brasil, en 2015, el TCU puso en marcha la iniciativa FCFP para establecer un sistema de fiscalización continua mediante el uso de herramientas digitales innovadoras. Su objetivo general es auditar y supervisar los recursos que se gastan a través de la nómina del sector público para garantizar que se utilizan de conformidad con las leyes y reglamentaciones que rigen la remuneración y los beneficios de los servidores y los jubilados y pensionados de la administración pública.¹ La autoridad del TCU es

¹ La instrucción normativa 84/2020 del TCU establece que, a partir de 2020, las cuentas deberán ser objeto de una auditoría financiera integrada. Las cuentas deben presentarse de forma objetiva y clara, con declaraciones precisas con respecto a la legalidad, la legitimidad y la economicidad de las acciones de administración, incluidas aquellas relacionadas con la nómina.

ejercida sobre la administración federal, su foco principal de atención; su función de supervisión es obligatoria para todas las instituciones federales. Sin embargo, el TCU también mantiene interacciones con entidades de control externo de los estados y municipios para intercambiar bases de datos y proporcionar información sobre el sistema de la FCFP. Mediante el desarrollo y la vinculación de bases de datos, la recepción mensual de datos, el desarrollo de paneles de control y las herramientas para el análisis automatizado, el TCU pudo identificar un número cada vez mayor de irregularidades en un conjunto más amplio de instituciones gubernamentales.

Como parte de la iniciativa FCFP, se desarrollaron técnicas de control que permiten estudiar y compartir la información con la institución auditada para que esta pueda adoptar medidas preventivas y, si fuera necesario, medidas correctivas en caso de detectarse irregularidades. El hecho de proporcionar información a las instituciones y acompañarlas en la resolución de irregularidades generó un mayor incentivo para su tratamiento, creó relaciones más constructivas con las entidades auditadas y aumentó el alcance y la eficacia del trabajo del TCU. Antes de 2015, el TCU auditaba la nómina de 1 a 10 instituciones públicas al año. Solo en 2021, la FCFP supervisó la nómina de 594 entidades federales y proporcionó información sobre 39 tipos diferentes de irregularidades. Estas acciones generaron un ahorro de R\$405 millones, equivalentes a 0,1% del total de las nóminas auditadas.²

La Secretaría de Fiscalización Externa de Personal y Beneficios Sociales (SEFIP, por sus siglas en portugués) del TCU, responsable del desarrollo de la iniciativa FCFP, desarrolla y mejora continuamente el sistema. En 2015, algunas entidades continuaban enviando datos y aclaraciones en formato de hojas de cálculo. En 2017, se pusieron en práctica sistemas que posibilitaban recibir datos de forma automática y mejorar la gestión de los casos que presentaban irregularidades. En 2018, se introdujo un cambio que permitió recibir datos y nóminas en forma mensual. De este modo, el proceso se volvió continuo y dejó de ser un análisis comparativo con respecto a una situación específica en un momento del año. En 2019, se desarrollaron sistemas para crear paneles de control que permitieron acceder más fácilmente a la información y al seguimiento de casos individuales. En 2020, se pusieron en práctica herramientas para realizar un análisis automatizado de las aclaraciones proporcionadas por las instituciones, mientras que, en 2021, se intensificó la comunicación para impulsar las acciones

² Véase <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-analisa-gestao-das-folhas-de-pagamento-de-orgaos-federais.htm>.

correctivas por parte de las instituciones que presentaban irregularidades constantes. La Fiscalización Continua de la Nómina es un sistema vivo que se mejora y revisa de forma constante e iterativa para aumentar su eficacia.

El proceso básico de la FCFP comprende cuatro pasos principales: (i) la obtención de datos; (ii) el uso de programas con metodologías de auditoría específicas para cada posible irregularidad y el análisis de los datos que sugieran posibles irregularidades; (iii) el pedido de aclaraciones sobre las irregularidades a las instituciones auditadas; y (iv) el análisis de las aclaraciones proporcionadas por estas instituciones y la elaboración del informe de auditoría. Los datos provienen de tres bases de datos clave: (i) la base de datos del Sistema Integrado de Administración de Personal (SIAPE, por sus siglas en portugués) que constituye, de forma constante, la fuente de datos de unas 200 entidades; (ii) la base de datos Extra-SIAPE (base de datos de las nóminas de los organismos y entidades de la Unión que no utilizan el SIAPE) que proporciona datos de un número aproximado entre 84 a 88 entidades; y (iii) el Informe Anual de Información Social (RAIS, por sus siglas en portugués) que suministra datos de unas 300 entidades federales. También es posible contar con datos de los municipios y los estados mediante acuerdos con las entidades de control de estos ámbitos. El TCU carga automáticamente la base de datos del SIAPE del Ministerio de Economía. Las entidades auditadas actualizan las bases de datos Extra-SIAPE y RAIS en forma regular. Para una correcta identificación de las irregularidades, la calidad y la coherencia de los datos es fundamental y tanto LabContas como la SEFIP realizan importantes esfuerzos para armonizar y mejorar los datos utilizados en la FCFP.

Una vez que las bases de datos están listas, se ejecutan programas automatizados que cotejan los datos basándose en 39 metodologías de auditoría para identificar irregularidades. Las irregularidades pueden surgir por diversos motivos. Puede haber discrepancias en los datos respecto a la información que debería ser consistente. Se pueden haber realizado pagos que no cumplen con las leyes aplicables y, por lo tanto, son ilegales. También se pueden haber realizado pagos que son legales, pero que están duplicados (por ejemplo, un matrimonio que trabaja para la administración pública puede recibir un beneficio por el mismo hijo dos veces) o por un importe incorrecto (por ejemplo, supera el tope salarial de un puesto específico). Algunas irregularidades pueden ser el resultado de un simple descuido, mientras que otras pueden derivar de un comportamiento intencional por parte de los servidores públicos.

Cada una de estas metodologías de auditoría está documentada e incluye los criterios legales en los que se basa, el procedimiento de análisis y el

procedimiento técnico para llevar a cabo el análisis. Entre 2015 y 2021, se identificaron un total de 415.125 irregularidades como resultado de la ampliación del número de metodologías de auditoría. La mayor parte (45,8%) de las irregularidades corresponde a la categoría de acumulaciones ilícitas o incompatibles de cargos, empleos, funciones o jubilaciones/pensiones. Esto significa que una persona acumula cargos o cobra más de lo permitido. La siguiente categoría más significativa (32,1%) es la de «pagos indebidos», en la que los individuos recibieron pagos a los que no tenían derecho. Las «contradicciones en las acciones de personal o en el registro» representan el 7,6% de las irregularidades, mientras que las «violaciones del límite salarial» constituyen el 4,5%.

Después de recolectar y analizar los datos, la fase siguiente es contactar a las instituciones auditadas para aclarar las irregularidades. En promedio, la tasa de respuesta de las instituciones a las que se contactó durante el período 2015-2021 fue del 50%. En 2020 y 2021, el 33% y el 42% de las irregularidades detectadas recibieron respuesta, respectivamente. De las respuestas recibidas, en promedio, alrededor del 40% de las irregularidades fueron aceptadas y regularizadas, mientras que el 36% resultaron ser falsos positivos (es decir, irregularidades que resultaron no ser tales). Uno de los motivos de la tasa de respuesta inferior a la deseada por parte de las instituciones auditadas es la curva de aprendizaje: muchas de ellas aún no estaban inscritas en el sistema de la FCFP ni familiarizadas con sus procedimientos. Otro factor está relacionado con el elevado número de casos y la necesidad de que la jurisdicción investigue cada caso en forma individual cada mes. Puede ser difícil obtener información de los ciudadanos individuales, algunos de los cuales recurren a la justicia para mantener sus beneficios, tengan o no derecho a ellos. En general, las instituciones públicas tienden a ofrecer a los ciudadanos diversas oportunidades para defenderse de las denuncias por percibir cobros o beneficios irregulares. Otra cuestión es la escasez de personal calificado para analizar cada caso. Esta situación sucedió especialmente durante los años recientes debido a la pandemia de COVID-19.

En 2017, se habilitó el Sistema de Acciones de Personal (e-Pessoal) como plataforma automatizada para brindar aclaraciones al trabajar en el sistema y registrar observaciones o justificaciones, destacar la base legal que justifica los pagos o beneficios e incluir documentos justificativos. La introducción de este sistema permitió administrar todo el ciclo de vida de una evidencia detectada en una auditoría, desde su identificación inicial, pasando por la presentación de aclaraciones por parte de la institución auditada, hasta las medidas correctivas finales indicadas por el TCU. Esta capacidad se convirtió en un factor fundamental para el seguimiento de los avances en la resolución de casos individuales. Dado el gran número de casos identificados, esta funcionalidad es esencial para

automatizar el flujo de trabajo asociado al seguimiento de cada caso hasta su resolución final. Sin embargo, estas herramientas no superan por sí solas la dificultad de recibir aclaraciones y avanzar en la resolución de irregularidades cuando las instituciones auditadas no responden. La experiencia adquirida hasta la fecha sugiere que se debe llegar a un balance entre la rapidez con la que se expande el sistema automatizado y la capacidad de las instituciones para abordar las irregularidades.

Cada año, el TCU se reúne en sesión plenaria para presentar y revisar el informe correspondiente, acordar las conclusiones, determinar las acciones de seguimiento, y votar para que el trabajo del ciclo de auditoría quede documentado. Si bien la fiscalización de la nómina es un proceso continuo, estos informes ayudan a identificar problemas y oportunidades para el sistema. También sirven de base para futuras acciones y acuerdos entre instituciones gubernamentales.

El desarrollo de la FCFP por parte del TCU pone de manifiesto el grado de utilización de la tecnología para intercambiar y cotejar información y permite una comprensión más profunda de dónde pueden surgir problemas en relación con la nómina. Se parte de la base de que, al proporcionar información sobre las irregularidades, la FCFP impulsará a las agencias a adoptar medidas correctivas para cumplir la legislación y, en última instancia, ahorrar recursos. Si bien el TCU dispone de total autoridad para investigar el uso de los recursos federales y compartir información en colaboración con las instituciones de control externo en el ámbito de los estados y municipios, podría obtener mejores resultados si las herramientas disponibles le permitieran exigir respuestas ante los hallazgos del sistema. Hasta el momento, la experiencia de la FCFP enfatiza el potencial de generar ahorros muy significativos para el gobierno, cuando se aplican medidas correctivas.

El beneficio financiero real de la FCFP (definido como el ahorro derivado de las irregularidades reconocidas por la administración pública y resueltas o en proceso de resolución) osciló entre R\$22 millones en 2015 y un máximo de R\$654 millones en 2018. Estas variaciones no sorprenden porque, una vez que se identifica y resuelve un tipo de irregularidad específica, la atención de los actores que no cumplen con los estándares éticos tiende a desviarse a otros medios de obtención de beneficios ilegales. Aunque este importe es una pequeña parte de la nómina total auditada y de toda la nómina en sí, los valores absolutos son importantes y totalizan más de R\$2.000 millones (o US\$515 millones si se considera el tipo de cambio promedio anual) desde 2015. Asimismo, los costos operativos de la FCFP son muy bajos (los sueldos de un

grupo de seis personas y el costo de las licencias de *software* necesarias). Por consiguiente, el sistema brinda un excelente retorno de la inversión a la fecha y su potencial futuro es aún mayor.

El desarrollo de la iniciativa de FCFP refleja una cultura de innovación por parte del TCU que alienta la resolución de problemas mediante enfoques no convencionales que generan nuevas oportunidades para acciones eficaces.

Desde 2015, el desarrollo técnico del sistema se produce a través de un proceso de «aprendizaje empírico» y de esfuerzos constantes para mejorar el sistema por parte de un pequeño equipo sumamente dedicado. El desarrollo continuo de la tecnología, junto con el acceso automatizado al sistema de información de gestión e-Pessoal permite que las entidades colaboradoras sean proactivas y autocorrijan los problemas a medida que surgen. Esto implica menos burocracia para aquellas entidades dispuestas a participar en el sistema de la FCFP y una identificación y resolución más rápidas de las irregularidades. También puede ayudar a identificar las áreas que se deben aclarar en aquellos casos en los que se pueden identificar irregularidades, pero la resolución no es sencilla.

El trabajo que el TCU lleva adelante mediante la FCFP forma parte de una comunidad gubernamental más amplia de instituciones públicas que ayudan a supervisar y orientar la nómina del sector público en Brasil.

El trabajo del TCU complementa el papel de otras entidades encargadas de supervisar la gestión y la fiscalización de la nómina de la administración pública. Entre estas entidades se encuentra la institución a cargo de la auditoría interna del gobierno (Contraloría General de la Unión [CGU]), a través de su Secretaría Federal de Control Interno (SFC); la Secretaría de Gestión de Personas (SGP) del Ministerio de Economía, a través del Departamento de Soluciones Digitales e Información General (DESIN); la Secretaría de Gestión Corporativa (SGC) del Ministerio de Economía, a través de su Departamento de Administración de Personal; y la Secretaría Especial de Ingresos Federales (RFB), mediante la División de Remuneraciones y Beneficios (DIREM) de la Coordinación de Administración de Personas (COGEP) en la Subsecretaría de Gestión Corporativa (SUCOR). Por medio de conversaciones con representantes de estas entidades, se identificaron algunas áreas de comunicación e interacción eficaces con el equipo de la SEFIP del TCU. Sin embargo, estas interacciones también indicaron que todas las partes del sistema podrían beneficiarse de una mayor colaboración y comprensión de las acciones y los sistemas puestos en marcha por otras entidades. Pasar de procesos relativamente aislados a una mejor coordinación entre estas entidades podría generar un estímulo para mejorar las bases de datos y los enfoques, además de reducir la duplicación del trabajo. Una mayor coordinación también podría disminuir la carga impuesta en las entidades gubernamentales de dar

respuesta a diferentes partes del sistema y, por tanto, lograr una mayor respuesta y eficacia de todos los sistemas.

El sistema de la FCFP también genera la posibilidad de una mayor interacción entre las entidades de control y las entidades colaboradoras a través de comunidades virtuales, y talleres y conferencias en línea. Además de trabajar con las entidades de fiscalización y entidades colaboradoras, es posible que también exista la oportunidad de abrir algunos aspectos del sistema de fiscalización continua de la nómina a la sociedad civil a fin de desarrollar mecanismos de fiscalización ciudadana. Esta participación de la sociedad civil podría contribuir a aumentar la concientización sobre la labor que realiza el TCU en la fiscalización de la nómina de la función pública. Además, reforzaría la demanda de más respuestas por parte de las entidades gubernamentales en la resolución de cuestiones clave.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El análisis de otras experiencias internacionales relacionadas con la auditoría de la nómina del sector público sugiere que el enfoque utilizado por el TCU es singular. La mayoría de los países aborda la auditoría de la nómina como parte de la rendición de cuentas de instituciones gubernamentales específicas, en lugar de hacerlo como un ejercicio separado. Por ejemplo, en el Reino Unido,³ el trabajo de auditoría de la nómina es una parte fundamental de la revisión financiera anual que la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés) efectúa en sus organismos auditados. La mayoría de los departamentos gubernamentales y las organizaciones del Estado cuentan con sus propios sistemas de nómina y tercerizan el trabajo a proveedores externos del sector privado. Del mismo modo, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) no recurre a la analítica de datos para supervisar la nómina federal por cuestiones de confiabilidad de los datos. La Oficina de Administración de Personal (OPM, por sus siglas en inglés) guarda datos consolidados sobre el personal y la nómina para análisis de todo el gobierno y otras funciones. De manera más general, los esfuerzos para evaluar la integridad de la nómina recaen en cada agencia, lo cual limita la posibilidad de llevar a cabo un análisis transversal de las irregularidades.

³ Información basada en una conversación con Peter Smithson, director de Auditoría de Tecnologías de la Información de la Oficina Nacional de Auditoría, y en una aclaración recibida posteriormente. Se agradece al Sr. Smithson por compartir su opinión y conocimiento sobre el enfoque de la NAO en materia de auditoría de la nómina del sector público.

Por lo tanto, la experiencia de Brasil con la iniciativa de FCFP podría ser de interés para otros países que pretendan utilizar herramientas digitales para auditar los pagos, ya sea de nóminas o de otro tipo. La presidencia brasileña de la INTOSAI podría ayudar a promover el intercambio de conocimientos y sistemas para el uso de herramientas digitales en la fiscalización de la nómina pública. Con buenos datos, cierto grado de fiscalización centralizada, interoperabilidad de los sistemas digitales y un equipo idóneo, otros países también pueden descubrir que tienen la posibilidad de utilizar aspectos de las innovaciones desarrolladas por la iniciativa de FCFP en sus propios sistemas.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

A pesar de los extraordinarios logros del sistema en los últimos siete años, es necesario afrontar diversos desafíos para que el sistema de la FCFP alcance su potencial pleno.⁴ Tales desafíos incluyen:

- **COBERTURA Y COHERENCIA DE LAS BASES DE DATOS.** Los sistemas digitales que utilizan un proceso de cotejo de las bases de datos dependen en gran medida de la calidad y coherencia de los datos subyacentes. Las dificultades en la cobertura y coherencia de la base de datos pueden generar «falsos positivos» o irregularidades que no necesariamente son reales. En promedio, los falsos positivos representan casi el 36% de las irregularidades que recibieron respuestas durante el período 2015-2022. Estos valores pueden reducir la credibilidad del sistema y conducir a una pérdida de tiempo y energía de todos los que trabajan en la investigación.
- **RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS A LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS POR LA FCFP.** Si bien la FCFP se esfuerza significativamente por facilitar la respuesta por parte de las entidades bajo su control, aún persiste una asimetría elemental entre el costo de identificar irregularidades a través del sistema automatizado —que se redujo casi a cero a medida que el sistema evoluciona— y los costos de responder a tales irregularidades. La resolución de los casos requiere herramientas tanto digitales como no digitales, además de aspectos no menos importantes como el tratamiento de cada caso de forma individual, la participación de los beneficiarios para entender la situación, y el análisis de la base legal de una situación que

⁴ A lo largo de los años, el equipo de la SEFIP del TCU señala sistemáticamente en sus informes muchas de las cuestiones y desafíos a ser enfrentados, en especial, aquellos relacionados con los datos y la respuesta de las instituciones.

podría conducir a un caso judicial. Si bien las entidades pueden introducir información y aclaraciones en el módulo *Indícios* del sistema e-Pessoal de la FCFP, todavía persiste la necesidad de realizar procesos administrativos analógicos antes de poder resolver un caso. Las entidades auditadas también pueden ser objeto de solicitudes similares por parte de otros organismos de control y esta situación aumenta o complica su carga de trabajo cuando las solicitudes no son idénticas. Ante estas realidades, algunas entidades pueden optar por no participar en el sistema o simplemente hacer lo mejor que pueden con los recursos que tienen, aunque están obligadas a cooperar con las investigaciones.

- **AVANCE EN LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES Y DE POLÍTICAS.** A través del sistema de la FCFP, ahora la auditoría de la nómina del sector público puede identificar problemas comunes en un gran número de instituciones. Sin embargo, dada la naturaleza de la función y el mandato del TCU, la atención de la FCFP se centra, en gran medida, en la resolución de irregularidades individuales. Además de esta valiosa función, la FCFP podría desempeñar un papel más amplio y estratégico al brindar información sobre los cambios estructurales y de políticas necesarios para cerrar las brechas y vacíos legales que permiten el surgimiento, en primera instancia, de irregularidades en la nómina.
- **LA SOSTENIBILIDAD DEL EQUIPO Y SU TRABAJO.** El equipo de la SEFIP, compuesto por seis profesionales, es pequeño, ágil y sumamente dedicado. Un desafío futuro para la FCFP se relaciona con el hecho de que cada miembro del personal aporta un conocimiento especializado; por lo tanto, la rotación del personal puede afectar la capacidad de esta secretaría de administrar el sistema de manera eficaz.
- **POLÍTICA DE LICENCIAS.** Los principales componentes de los sistemas que apoyan el trabajo de fiscalizar la nómina dependen de la política de licencias. Actualmente, no existe una política de códigos compartidos con otros tribunales y colaboradores. En cambio, el sistema adopta una política de proporcionar acceso externo a las herramientas. Por lo tanto, la continuidad del trabajo de la FCFP depende de la política de precios de los proveedores de las soluciones y de *software*; por ende, con vistas al futuro, el modelo se puede tornar inviable si los costos de los productos sufren variaciones muy marcadas.
- **PRIVACIDAD Y CIBERSEGURIDAD.** Aunque la mayoría de las bases de datos utilizadas por la FCFP se nutren de datos públicos, el sistema accede a datos personales sensibles que no están anonimizados, ya que el TCU cumple una obligación legal respaldada por la Constitución. El Tribunal

Supremo Federal se pronunció recientemente sobre los parámetros para el intercambio de datos entre organismos federales (Acción Directa de Inconstitucionalidad [ADI] 6649 y Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental [ADPF] 695, septiembre de 2022), en una decisión que puede repercutir en el trabajo de la FCFP. Con respecto a la ciberseguridad, si bien el TCU cuenta con sistemas instalados para prevenir los ciberataques, las posibles consecuencias de un ciberataque en el sistema de la FCFP y los métodos para proteger a los servidores públicos de su impacto constituyen un desafío que la FCFP tal vez debería ponderar en sus futuros planes de trabajo.

RECOMENDACIONES

En el marco del perfeccionamiento de la FCFP, el TCU podría considerar las siguientes recomendaciones:

RECOMENDACIÓN 1: Intensificar la obtención de bases de datos integradas y coherentes. El sistema desarrollado para identificar y abordar las irregularidades en la nómina del sector público dependerá de la calidad de los datos que recibe. Dada la amplitud de organismos de la administración federal alcanzados por la FCFP —desde el Poder Ejecutivo y el Congreso hasta el Poder Judicial y la Fiscalía General—, no solo se necesita incorporar una gran cantidad de información sobre cargos, remuneraciones, beneficios y programas del sector público, sino también fiscalizar el pago de jubilaciones y pensiones. Las contradicciones en las bases de datos son el principal factor que explica el 36% de falsos positivos detectados. La plataforma e-Social del gobierno brasileño, un sistema de contabilidad digital que los empleadores utilizan para declarar impuestos, cargas sociales e información sobre obligaciones laborales, podría ser fundamental para solucionar los desafíos de calidad de los datos de la FCFP.

RECOMENDACIÓN 2: Considerar medidas para mejorar la capacidad de respuesta al sistema. Si bien el sistema de la FCFP se destaca por poner de manifiesto las irregularidades, la capacidad de respuesta para resolverlas es escasa. Alrededor del 53% de las irregularidades identificadas no reciben respuesta por parte de las instituciones. En la actualidad, no existe un procedimiento para sancionar a las entidades que no responden a una notificación de la FCFP. Está claro que la credibilidad del sistema de la FCFP aumentaría con mayores tasas de respuesta. Para superar esta debilidad, se recomienda un enfoque de cuatro pasos:

- **2.1 Comprender el motivo que provoca la falta de respuesta.** Una encuesta a las entidades sobre los motivos por los que no responden podría ayudar a

definir un conjunto de medidas específicas que estimulen a responder. Otra alternativa sería ajustar el sistema para que se enfoque en los ámbitos en los que se obtienen respuestas, con el fin de mejorar su impacto.

- **2.2 Continuar promoviendo una mayor colaboración entre las distintas entidades de todo el gobierno que conforman el sistema de gestión y fiscalización de la nómina.** Aunque tanto el TCU como la CGU tienen autoridad para auditar la nómina pública, esfuerzos continuos para reforzar la coordinación y la complementariedad podrían ser muy beneficiosos. Estas medidas podrían reducir la carga de trabajo (y quizás la confusión) de quienes responden a cada sistema. Con respecto a las bases de datos y los sistemas, una mayor cooperación entre el equipo del TCU, el Departamento de Soluciones Digitales e Información Gerencial del Ministerio de Economía y el equipo que trabaja en el SA3 (un sistema desarrollado por la División de Remuneraciones y Beneficios de la Secretaría Especial de Ingresos Federales [RFB, por sus siglas en portugués]) podría aportar beneficios de armonización a cada grupo que podrían generar una mejora en la respuesta de las instituciones. Compartir enfoques, información y resultados entre estos grupos podría ayudar a aumentar el desempeño de todos ellos. La celebración de un evento que reúna a las entidades que componen el ecosistema de gestión y supervisión de las nóminas y que esté destinado a intercambiar información sobre la metodología, el alcance, los sistemas y los resultados podría ser el punto de partida para el entendimiento mutuo de cómo cada entidad ejecuta, analiza y sistematiza su propio trabajo y para considerar qué respuestas necesita cada entidad por parte de los administradores del gobierno.
- **2.3 Fomentar que la FCFP informe otros aspectos del trabajo del TCU.** Por ejemplo, cuando se realizan auditorías financieras de ministerios como el de Salud o Educación, no es claro si los hallazgos de la FCFP se tienen en cuenta en la evaluación de la nómina que se realiza como parte de la auditoría financiera. Estos hallazgos podrían permitir la identificación de problemas o irregularidades sistémicas que podrían resolverse mediante la implementación de cambios estructurales y conducir a resultados más duraderos.
- **2.4 Considerar si la amplia variedad de metodologías específicas de auditoría o la cobertura de las instituciones podría centrarse más estrechamente con el fin de mejorar las tasas de respuesta en el sistema.** Tal como se señaló anteriormente, prácticamente no existe ningún costo relacionado con la identificación de las irregularidades a través del sistema de la FCFP. Sin embargo, el desarrollo de las respuestas y la resolución de las

irregularidades exige respuestas analógicas por parte de los administradores. Si la meta es mejorar el impacto del sistema en términos de resolución de problemas, podría ser útil reducir el número de metodologías específicas de auditoría y encontrar métodos que mejoren la respuesta a esos hallazgos. Una vez resueltas estas cuestiones, la FCFP podría avanzar a la siguiente serie de metodologías de auditoría.

RECOMENDACIÓN 3: Definir cómo el sistema de la FCFP puede informar los cambios en las estructuras y políticas que podrían mejorar el sistema de nóminas. En su forma actual, el trabajo de la FCFP se centra en la resolución de irregularidades individuales. Aunque esto es importante en la función del TCU como auditor, es probable que el impacto más significativo provenga de la identificación de debilidades sistémicas que conducen a irregularidades y de la propuesta de medidas que podrían ayudar a superar estas debilidades. La información derivada de los hallazgos de la FCFP podría brindar detalles a las unidades responsables de la gestión de la nómina en la administración federal, el Congreso, el Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, sobre dónde las reformas estructurales podrían ser más beneficiosas para mejorar la administración de la nómina y reforzar el cumplimiento de las normas del sistema.

RECOMENDACIÓN 4: Adoptar medidas para abordar los riesgos de sostenibilidad del sistema. El primero de estos riesgos se relaciona con el equipo de la FCFP que está integrado por seis personas. Se necesita una planificación futura para garantizar la implementación de las capacidades necesarias para el mantenimiento y el desarrollo continuo de la FCFP así como una mayor institucionalización. Una segunda cuestión se relaciona con las licencias de *software*. Debería elaborarse un plan «B» que considere acuerdos de respaldo en caso de que haya un cambio importante en el precio o en las licencias del *software* que sustentan al sistema. Por último, también se deben considerar medidas para abordar los problemas de privacidad que surgen de las reglamentaciones e interpretaciones de la Ley de Protección General de Datos Personales y los riesgos que podría suponer un jaqueo del sistema.

RECOMENDACIÓN 5: Aprovechar la presidencia brasileña de la INTOSAI como una oportunidad para que el TCU avance en la agenda de innovación digital basada en datos para mejorar las prácticas de gasto público y prevenir el fraude y la corrupción. Además, tomar como base las innovaciones de la FCFP para impulsar el análisis de cuestiones emergentes. El TCU es muy innovador en la aplicación de las tecnologías digitales para avanzar en la auditoría efectiva y en la detección del fraude y la corrupción. Pocas entidades fiscalizadoras superiores realizan auditorías de la nómina. La presidencia de la INTOSAI constituye una

oportunidad importante para que el TCU intercambie información sobre cómo surgió la cultura de la innovación digital, las personas y los procesos involucrados que condujeron a su desarrollo, las lecciones aprendidas de forma empírica y las implicancias para las prácticas de auditoría fuera de Brasil. Dados sus resultados y los contextos fiscales similares de otros países, la FCFP puede ser una referencia útil para otras entidades fiscalizadoras superiores no solo de América Latina y el Caribe, sino también del mundo.

La experiencia de la FCFP también podría impulsar el análisis de otras cuestiones emergentes. Entre estas cuestiones se incluyen: (i) la consideración de la función del TCU en las auditorías de datos para garantizar la calidad de los mismos; (ii) la consideración de una transición de una tecnología de código cerrado a una de código abierto para mejorar la transparencia del sistema; (iii) el paso de la analítica reactiva a la analítica predictiva para ayudar a establecer mapas de riesgo y alertas antes de que se inicien las transacciones, y (iv) el uso de los datos disponibles para analizar la brecha entre las remuneraciones del sector público y el privado, las escalas salariales y la productividad.

CONTEXTO: EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y SU FUNCIÓN DE AUDITOR DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA NÓMINA



El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) es la institución de control externo del gobierno federal que apoya al Congreso Nacional mediante la supervisión del presupuesto y su ejecución financiera, contribuyendo así a la mejora de la administración pública en beneficio de la sociedad. El artículo 70 de la Constitución de 1988 establece la base legal del trabajo desempeñado por el TCU: «La fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial de la Unión y de las entidades administrativas directas e indirectas, en materia de legalidad, legitimidad, economicidad, uso de subsidios o subvenciones y renunciaciones a la percepción de ingresos, recae en el Congreso Nacional, se implementa mediante la fiscalización externa y el sistema de control interno de cada poder». Por lo tanto, el TCU, junto con la entidad de control interno, es responsable de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, patrimonial y del rendimiento de los organismos y las entidades públicas del país en cuanto a su legalidad, legitimidad y economicidad.

La ley orgánica del TCU (Ley 8443 de 1992) establece las competencias de este tribunal para supervisar las cuentas de toda la administración pública directa e indirecta, incluidas las fundaciones e instituciones públicas solventadas por el gobierno federal. La ley también establece la facultad del TCU para verificar actos administrativos, contratos y hechos, así como para evaluar la legalidad y la legitimidad de los actos de gestión pública bajo su jurisdicción en lo que concierne a los aspectos contables, financieros y presupuestarios. En los últimos años, existen resoluciones (resolución 324 del TCU, del 30 de diciembre de 2020) y ordenanzas (ordenanza 2 de la SEFIP, del 25 de febrero de 2021) que establecen tanto la facultad como la posibilidad del TCU y de la SEFIP de investigar de forma continua los gastos de personal relacionados con los servidores públicos activos e inactivos, incluidos los jubilados y pensionados de la Unión, así como una amplia gama de beneficios sociales y gastos asociados a la administración pública. Además de sus facultades de investigación, esta ordenanza también especifica la función de la Secretaría de Fiscalización Externa de Acciones de Personal y Beneficios Sociales (SEFIP) del TCU en el desarrollo de un sistema digital y en la verificación y el mantenimiento del sistema, así como en la formación, el apoyo técnico y el intercambio de información sobre el sistema.

El TCU es una de las instituciones fiscalizadoras superiores más innovadoras de América Latina y el Caribe en el uso de herramientas digitales para transformar la práctica del control externo. El Laboratorio de Información y Control del TCU, LabContas, lidera iniciativas de vanguardia y comparte estas experiencias con toda la región. Algunas de estas herramientas incluyen innovaciones de inteligencia artificial (IA) que automatizaron y facilitaron el control de los procesos de compra (Bemquerer Costa y Reis, 2020), que fueron

fundamentales, especialmente debido al aumento sustancial del gasto en el contexto de la respuesta al COVID-19. El TCU desarrolló varias herramientas de IA apodadas «Damas artificiales contra la corrupción», por ejemplo, ALICE, ADELE, AGATA, MONICA y SOFIA, que ayudan en los procesos de auditoría del sector público (Ramos Neves, Batista da Silva y Menezes de Carvalho, 2019). La transformación digital es uno de los pilares principales de la visión del TCU en el contexto de la presidencia brasileña de la INTOSAI de 2022 a 2025.

¿POR QUÉ CENTRARSE EN LA MASA SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO?

Aunque Brasil es una economía de mercado emergente y dinámica, la sostenibilidad fiscal es una preocupación importante de la política gubernamental. En los últimos años, el déficit del sector público no financiero (SPNF) total⁵ ha sido importante, con un promedio del 8% del PIB entre 2015 y 2019, un aumento hasta el 13,7% del PIB en 2020 como consecuencia de la respuesta a la pandemia, para luego caer al 6,3% del PIB en 2021.

La masa salarial pública es un importante motor del gasto en Brasil. Las remuneraciones y jubilaciones/pensiones federales del SPNF⁶ representaron en promedio el 12,7% del PIB y el 33,5% del gasto federal del SPNF durante el período 2015-2021. En promedio, el gasto federal del SPNF durante el período 2015-2021 ascendió a US\$228.000 millones anuales.⁷

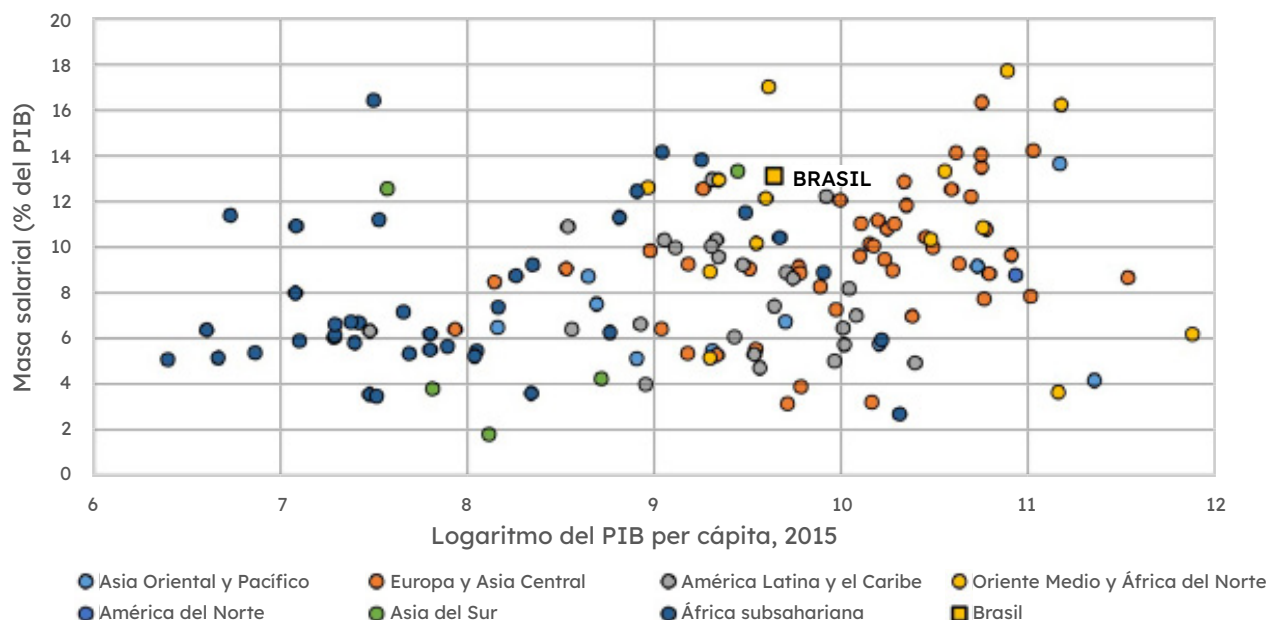
Un vistazo de 2017 muestra que, en comparación con otros países, la masa salarial federal brasileña era relativamente alta (véase el gráfico 12 en Banco Mundial, 2017), aunque el número de trabajadores de la administración pública era proporcionalmente menor que en otros países (Banco Mundial, 2017; 2019).

⁵ El déficit del SPNF incluye al gobierno federal, al de los estados y municipios, y a las empresas públicas.

⁶ El gasto federal del SPNF incluye el gasto en sueldos, jubilaciones y pensiones federales y los gastos de personal de las empresas públicas. Aquí se utiliza como valor de comparación porque la FCFP también considera las empresas públicas.

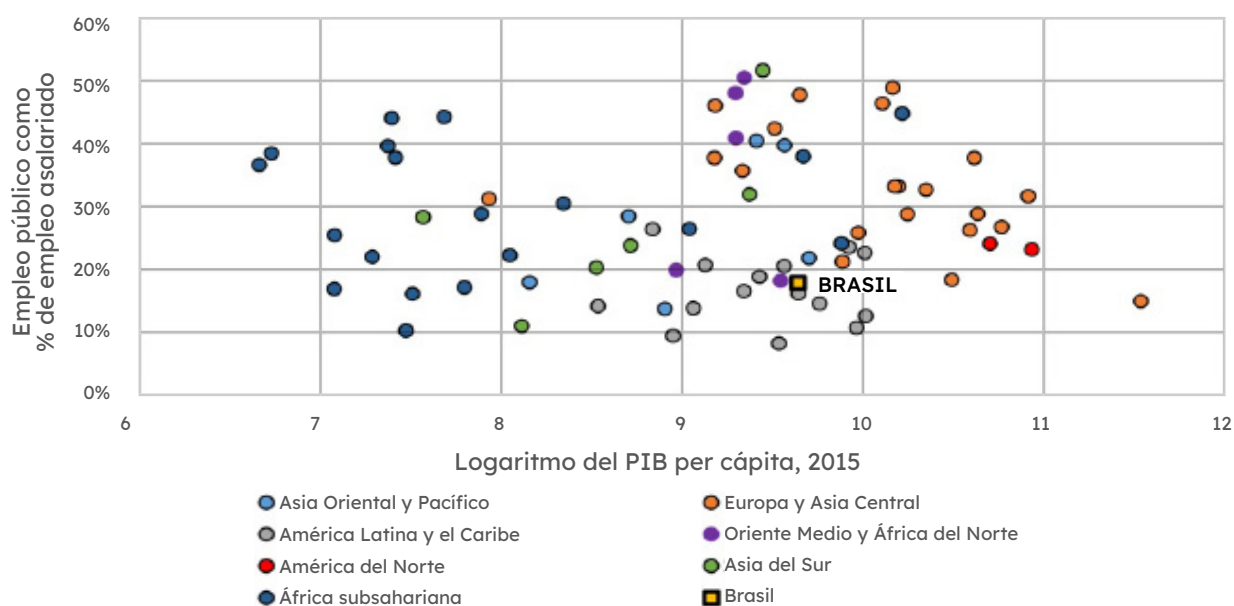
⁷ Dado que la participación de los gobiernos de los estados y municipios en la FCFP varía de un año a otro, aquí se incluye únicamente información del ámbito federal.

GRÁFICO 1: MASA SALARIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB POR PAÍS



Fuente: Indicadores de burocracia mundial, Laboratorio de Burocracia del Banco Mundial.

GRÁFICO 2: EMPLEO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO ASALARIADO FORMAL POR PAÍS



Fuente: Indicadores de burocracia mundial, Laboratorio de Burocracia del Banco Mundial.

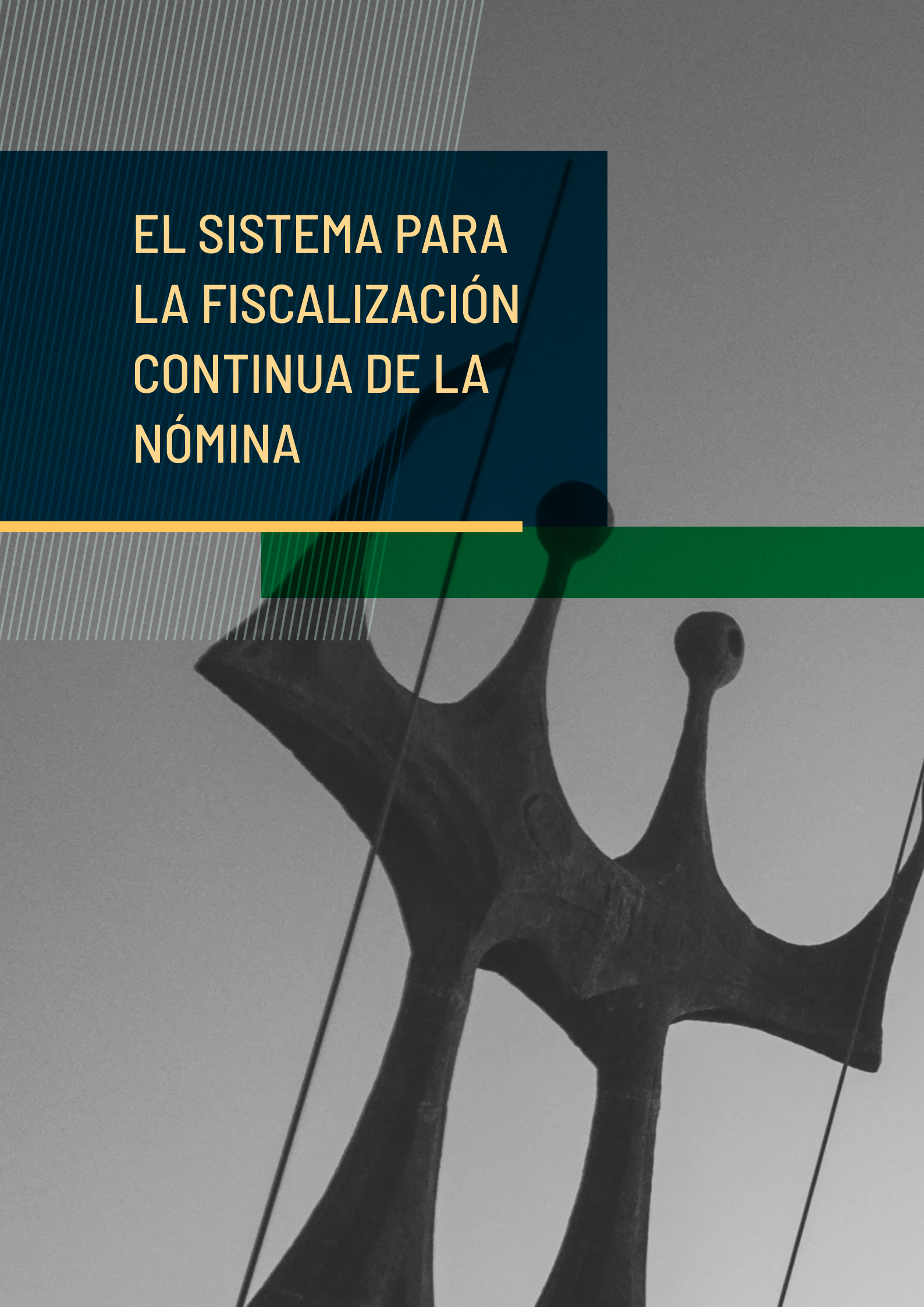
Nota: Varios años entre 2009 y 2015, dependiendo del país. Los datos de Brasil se refieren a 2014.

En el ámbito federal, el elevado costo de los salarios de los servidores públicos impulsa la masa salarial del sector público de Brasil, más que un número excesivo de empleados públicos. Aunque la masa salarial es considerable, el número de servidores públicos en Brasil y el tamaño relativo del gobierno federal no parecen excesivos (Banco Mundial, 2017). La proporción de servidores públicos empleados por el gobierno federal en Brasil es de alrededor del 12%, proporción inferior a la de otros países federales (Banco Mundial, 2019), y el 88% restante de los servidores públicos trabajan en los estados y municipios en servicios públicos que requieren más personal, como la educación, la salud y la seguridad ciudadana. Dentro del gobierno federal, alrededor del 81% de los gastos de la nómina corresponden al Poder Ejecutivo, el 13% al Poder Judicial, el 3% al Poder Legislativo y algo menos del 2% a la Fiscalía General.

La administración pública en el ámbito federal también se caracteriza por una serie de factores de larga data que hacen que la gestión de la masa salarial sea muy compleja (OCDE, 2010; Banco Mundial, 2017; IPEA, 2018). Existen cientos de clasificaciones de puestos de trabajo y carreras profesionales en todo el gobierno que reducen la flexibilidad y aumentan la fragmentación. También conviven muchos componentes de la remuneración, como las bonificaciones por desempeño, los incentivos y similares. Dada la complejidad del sistema, la probabilidad de que se produzcan errores es alta y el desafío de fiscalizar la nómina es considerable.

La gestión de los trabajadores de la administración pública en el ámbito de los estados y municipios enfrenta desafíos adicionales. Como parte de la Ley de Responsabilidad Fiscal, los estados están sujetos al límite de gasto de personal del 60% de los ingresos corrientes netos, aunque los niveles salariales suelen estar vinculados a los aumentos federales que escapan a su control. El gran número de trabajadores en diferentes sectores (educación, salud, policía) requiere diferentes tipos de contratos —algunos permanentes y otros temporarios— que pueden dar lugar a variaciones en la determinación del pago en función del salario base, el tiempo de servicio y otros beneficios vinculados con los puestos de trabajo. En algunos estados, las bonificaciones por desempeño constituyen una parte importante del paquete salarial, pero también tienden a convertirse en elementos permanentes en vez de actuar como pagos temporarios que recompensan resultados superiores.

El tamaño y la complejidad de la masa salarial del sector público tienen un impacto crítico en la situación fiscal del gobierno brasileño y en las perspectivas económicas en el futuro. Por lo tanto, es importante que se supervise y controle eficazmente la masa salarial para garantizar el uso previsto de los recursos y la corrección de los errores. Como auditor externo del gobierno federal, el TCU desempeña una función clave en esta supervisión, como se resume a continuación.

The background features a dark blue rectangle in the upper left containing the title. A horizontal green bar spans the middle. The bottom half shows a dark silhouette of a crown against a light gray background, with thin black lines suggesting suspension wires.

EL SISTEMA PARA LA FISCALIZACIÓN CONTINUA DE LA NÓMINA

El TCU trabaja desde 2015 en el establecimiento de un sistema de fiscalización continua de la nómina de la administración pública que se basa en herramientas digitales innovadoras (la FCFP). El objetivo general es auditar y supervisar los recursos que se gastan a través de la nómina pública para garantizar que se utilizan de conformidad con las leyes y los reglamentos que rigen la remuneración y los beneficios de los servidores y los jubilados y pensionados de la administración pública.⁸ La autoridad del TCU es ejercida sobre la administración federal, su foco principal de atención; su función de supervisión es obligatoria para todas las instituciones federales. Sin embargo, el TCU también trabaja con entidades de control externo estatales y municipales para brindar una fiscalización más eficaz de la nómina en esos niveles. La cobertura y el alcance de estos esfuerzos variaron con el tiempo. Mediante el desarrollo y la vinculación de bases de datos, la recepción mensual de datos, el desarrollo de paneles de control y las herramientas para el análisis automatizado de estos, el TCU pudo identificar un número cada vez mayor de irregularidades en un conjunto más amplio de instituciones gubernamentales.

Antes de 2015, el TCU auditaba la nómina de 1 a 10 instituciones públicas al año. Las instituciones enviaban los datos de los servidores públicos en unidades de memoria USB al TCU. Los auditores de la Secretaría de Fiscalización Externa de Acciones de Personal y Beneficios Sociales (SEFIP) investigaban los datos y realizaban cruces manuales de las fuentes de datos. El análisis de las hojas de cálculo presentadas en diferentes formatos, el cotejo manual de los datos y las interacciones con las instituciones por correo electrónico limitaban el alcance, el tamaño y la eficacia de las auditorías. Las auditorías de la nómina se percibían como selectivas y, a menudo, «punitivas» al tratar de señalar los problemas de determinadas agencias, muchas de las cuales no respondían a las auditorías.

La FCFP surge como parte de un esfuerzo más amplio del Tribunal de Cuentas llamado *Governing-IT* que pretende aprovechar los sistemas y las herramientas de datos de última generación para cambiar la naturaleza del modelo de control. La idea es desarrollar técnicas de control que examinen y compartan la información con la institución auditada, de modo que esta pueda adoptar medidas correctivas y, eventualmente, preventivas en áreas clave de irregularidades. El hecho de proporcionar información a las instituciones y de acompañarlas en la resolución de las irregularidades puede generar los incentivos para su tratamiento,

⁸ La instrucción normativa n.º 84/2020 del TCU establece que, a partir de 2020, las cuentas deben someterse a una auditoría financiera integrada. Las cuentas deben presentarse de forma objetiva y clara, con declaraciones precisas con respecto a la legalidad, la legitimidad y economicidad de las acciones de administración, incluidas aquellas relacionadas con la nómina.

crear relaciones más constructivas con las entidades auditadas y aumentar el alcance y la eficacia del trabajo del TCU.

En 2021, la FCFP supervisó la nómina de 594 entidades federales y proporcionó información sobre 39 tipos diferentes de irregularidades. Estas acciones generaron un ahorro de R\$405 millones, equivalente al 0,1% del total de las nóminas auditadas.

El sistema de la FCFP evoluciona y avanza continuamente. Como se señaló anteriormente, en 2015, se recibieron algunos datos y aclaraciones automáticamente, pero otros se encontraban en formato de hojas de cálculo. En 2017, se introdujeron sistemas para recibir datos a través de bases de datos automatizadas y gestionar los casos de irregularidades. En 2018, se comenzó a recibir la nómina y los datos en forma mensual. De este modo, el proceso se volvió continuo, a diferencia del análisis comparativo con respecto a una situación específica en un momento del año. En 2019, se desarrollaron sistemas para crear paneles de control y así tener un acceso más fácil a la información y al seguimiento de los casos. En 2020, se pusieron en marcha herramientas para realizar un análisis automatizado de las aclaraciones proporcionadas por las instituciones, y en 2021, se intensificó la comunicación para impulsar las acciones correctivas por parte de las instituciones que presentaban irregularidades constantes. La FCFP es un sistema vivo que se mejora y revisa de forma continua para aumentar su eficacia.

La SEFIP es un pequeño departamento del TCU que desempeña la función clave de desarrollar y coordinar la iniciativa de FCFP. Se trata de una unidad ágil de seis personas que incluye auditores con experiencia en ciencia de datos, auditores especializados en nóminas e inspección y capaces de elaborar hipótesis de evidencia basadas en la legislación relacionada con la nómina de servidores, jubilados y pensionados de la administración pública, además de un desarrollador *full stack* que aporta la codificación informática necesaria. Esta secretaría también colabora estrechamente con el Departamento de Infraestructura Informática (SETIC) y el Departamento de Soluciones Informáticas (STI), ambos dependientes del TCU, en la recolección, limpieza y disposición de los datos utilizados en un sistema llamado LabContas, que sirve como almacén de datos para todo el TCU.

LOS CUATRO PASOS DE LA FCFP

El proceso básico de la FCFP comprende cuatro pasos principales: (i) la obtención de datos; (ii) el uso de programas con metodologías de auditoría específicas para cada irregularidad y el análisis de los datos que sugieran irregularidades; (iii) el pedido de aclaraciones sobre las irregularidades a las instituciones auditadas

correspondientes, y; (iv) el análisis de las aclaraciones proporcionadas por estas instituciones y la preparación del informe de auditoría.

GRÁFICO 3: EL CICLO DE VIDA DE LA FCFP



Fuente: SEFIP-TCU

DATOS Y COBERTURA DEL SISTEMA

Los datos utilizados en el control continuo de la nómina proceden de varias bases de datos.

- **SIAPE:** Se trata de datos del Sistema Integrado de Administración de Personal del gobierno federal. Es el sistema utilizado por la mayor parte del Poder Ejecutivo de la administración federal y también incluye algunas autarquías y empresas públicas. El TCU descarga los datos del SIAPE en forma directa, lo cual facilita el acceso y el uso de los datos.
- **EXTRA-SIAPE:** Originalmente, estos datos se proporcionaban una vez al año, pero ahora las instituciones auditadas que no forman parte del SIAPE los envían mensualmente. Esta base de datos abarca a los trabajadores del Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Fiscalía General, el propio TCU, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y empresas públicas esenciales.⁹ Cada entidad carga los datos en la base de datos Extra-SIAPE en forma individual a través del sistema e-Pessoal (véase más adelante). Esto requiere la generación y carga mensual de los datos de nóminas por parte de estas entidades, una tarea que exige tiempo y esfuerzo a cada institución.

⁹ Estas empresas públicas incluyen el Banco del Nordeste, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la Caixa Econômica Federal, Correios, Eletrobras y Petrobras.

- **BASES DE DATOS DE NÓMINAS EN EL ÁMBITO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS, OBTENIDOS A PARTIR DE ACUERDOS CON LOS TRIBUNALES DE CUENTAS DE LOS ESTADOS (TCE) Y DE LOS MUNICIPIOS (TCM).** Desde 2016, el TCU celebra acuerdos anuales con diversas instituciones de control externo del ámbito de los estados y los municipios para compartir información sobre la nómina del sector público. Las entidades participantes de estos ámbitos varían cada año; esto dificulta las comparaciones interanuales.
- **RAIS:** Estos datos provienen de la base de datos anual de información social. Esta base de datos incluye la información proporcionada por los Consejos de Fiscalización Profesional que no utilizan el SIAPE ni la base de datos Extra-SIAPE. Los datos de la base de datos del RAIS están fechados y, a menudo, se reciben con un retraso de dos años.

La FCFP permite que el TCU audite los pagos de personal de un gran número de entidades, servidores, jubilados y pensionados de la administración pública, en cantidades superiores a las que podía abarcar anteriormente. Según los datos de los informes correspondientes, en los primeros años la cobertura de la FCFP creció rápidamente y alcanzó 300 instituciones públicas federales. En la actualidad, considera unas 600 entidades. El SIAPE es sistemáticamente la fuente de datos de unas 200 entidades, la base de datos Extra-SIAPE proporciona datos para unas 84-88 entidades, mientras que los datos federales del RAIS corresponden a unas 300 entidades en los últimos años.

CUADRO 1: ALCANCE DE LA FCFP, 2015-2021

Ciclo de la Fiscalización Continua de la Nómina	1	2	3	4	5	6	7
Período	Marzo de 2015	Marzo de 2016	Marzo de 2017	Mar-Sep de 2018	2019	2020	2021
Instituciones auditadas federales	76	300	652	798	570	608	594
Cobertura de la base de datos (instituciones)							
SIAPE		219	569	213	202	221	176
EXTRA-SIAPE	76	81	83	84	84	86	87
RAIS				501	284	301	331
Total de servidores públicos federales abarcados		2.343.772	4.399.900	3.988.853	3.167.388	2.821.507	2.761.506
SIAPE		1.295.166	3.008.036	2.169.391	1.668.592	1.423.284	1.419.197
EXTRA-SIAPE	12.331	1.048.606	1.391.864	1.819.462	1.423.806	1.330.433	1.281.242
RAIS Federal					74.990	67.790	61.067
Memorando							
Resolución de los Tribunales de Cuentas de los Estados (n.º)	2	17	3	20	8	15	21
Resolución de los Tribunales de Cuentas de los Estados (n.º de servidores públicos)	431.404	3.637.039	363.291	5.326.351	1.718.859	5.789.185	6.411.771
Total de servidores públicos abarcados (como indican los informes)	443.735	5.980.811	4.763.191	9.315.204	4.886.247	8.610.692	9.173.277

Fuente: Recopilación de los autores basada en el TCU, los informes correspondientes y los datos del referido tribunal.

El número de servidores públicos, jubilados y pensionados federales cubiertos osciló entre 2.300.000 en los primeros años y un máximo de 4.400.000 en el tercer año. Los ciclos más recientes reflejan la inclusión de 2.800.000 servidores públicos, jubilados y pensionados. Algunos de los informes correspondientes ofrecen datos sobre la cobertura en el ámbito de los estados y municipios, pero el número de acuerdos varía significativamente según los ciclos. En 2021, la FCFP tenía acuerdos con 21 organismos de los estados y de control que comprendían otros 6.400.000 de servidores públicos en el ámbito de los estados y municipios.

El número de entidades y servidores, jubilados y pensionados de la administración pública considerados por el sistema puede variar por diversos motivos. En lo que respecta a las instituciones auditadas, existe el desafío de proporcionar de forma adecuada y oportuna los datos requeridos en el formato apropiado. Esto constituyó una consideración importante en el desarrollo del sistema para simplificar y codificar el proceso, y se lograron importantes progresos con el paso del tiempo. No obstante, y a pesar de ser obligatorio para las agencias del gobierno federal, algunas unidades se resisten a proporcionar datos, según sea necesario. Una parte de la fluctuación de las cifras puede deberse tanto a los cambios en las estructuras organizativas como a la demografía prevista de las personas que se incorporan y eliminan de la nómina de servidores, jubilados o pensionados de la administración pública. Las entidades de control municipales (TCM) y de los estados (TCE) participan de forma voluntaria y la participación varía cada año, de modo que es todo un desafío contar con una cobertura uniforme.

El Laboratorio de Información y Control (LabContas) es responsable por el almacenamiento de estas bases de datos. Se trata de una plataforma corporativa del TCU compuesta por bases de datos, catálogos de información, herramientas y soluciones para el procesamiento y análisis de datos para realizar actividades de control externo. En la práctica, consiste en una máquina virtual que da acceso a las bases de datos internalizadas en el servidor corporativo de lenguaje de consulta estructurado (SQL) del TCU y proporciona herramientas de análisis para los auditores. En el caso de la FCFP, los procesos de análisis se desarrollan en lenguaje SQL a través de los llamados procedimientos, que se almacenan en las propias bases de datos. Cada vez que es necesario crear o mejorar un proceso, se crean o modifican estos procedimientos. El equipo de TI del TCU tiene a su cargo el desarrollo y mantenimiento de LabContas.

El equipo de inspección realiza la internalización, la actualización y la inclusión de nuevas bases de datos en forma manual. El TCU, las agencias y tribunales colaboradores acuerdan un plan de trabajo que define la responsabilidad de las partes de enviar los datos en un formato específico y esta uniformización previa

facilita el proceso. Se definen el orden y los tipos de campos (por ejemplo, si son obligatorios y el formato que se debe utilizar para cada elemento). Existen 15 tipos de campos definidos para los archivos con respecto a los servidores públicos activos e inactivos, y administradores de fondos y jubilaciones/pensiones, además de 14 campos para los jubilados y pensionados, y 8 campos para los dependientes. Por último, se definen 10 campos para los archivos de rúbricas de la nómina.

La política de licencias de las bases de datos se rige por acuerdos de intercambio. En la actualidad, existen tres niveles de acceso: las bases de datos públicas, acceso restringido a los organismos de control y acceso restringido al TCU exclusivamente. En general, las bases de datos se transmiten en formato de texto comprimido, protegidas únicamente por el cifrado *Secure Sockets Layer* (SSL) del navegador, a excepción de algunos casos como las bases de datos de la Secretaría Especial de Ingresos Federales (RFB) que se encriptan mediante métodos de encriptado asimétrico (clave pública/clave privada).

EL USO DE PROGRAMAS DE AUDITORÍA

Una vez que las bases de datos están listas, se ejecutan programas automatizados que cotejan los datos a partir de 39 metodologías específicas de auditoría. De este total, 27 metodologías están relacionadas con el contexto federal y las otras 12 están relacionadas con el análisis de las bases de datos que proporcionaron las entidades de los estados y municipios, además de las bases de datos de la federación. El equipo de inspección es el encargado de elaborar las metodologías específicas de auditoría y probarlas. Sin embargo, para el proceso de mejora se utiliza la información obtenida de las aclaraciones proporcionadas por las instituciones auditadas. En el momento en que se identifica algún tipo de error, se actualizan los procesos y se archiva la evidencia.

Al cotejar las bases de datos con las metodologías específicas de auditoría, el sistema señala las denominadas irregularidades (en el informe se utiliza el término en portugués *Indícios*). Las irregularidades pueden surgir por varios motivos. Las bases de datos pueden presentar contradicciones en la información que supuestamente debería ser coherente. Se pueden haber realizado pagos que no cumplen con las leyes aplicables y, por lo tanto, son ilegales. También se pueden haber realizado pagos que son legales, pero que están duplicados (por ejemplo, un matrimonio que trabaja para la administración pública puede recibir un beneficio por el mismo hijo dos veces) o por un importe incorrecto (por ejemplo, supera el tope salarial de un puesto específico). Algunas irregularidades pueden ser el resultado de un simple descuido, mientras que otras pueden derivar de un comportamiento intencional del servidor público. La etapa siguiente —la

aclaración de irregularidades— es esencial para clasificar la naturaleza de la irregularidad. Se analiza esta etapa a continuación.

Cada una de estas metodologías específicas de auditoría de la FCFP está documentada y detalla no solo los criterios legales en los que esta se basa, sino también el procedimiento de análisis y el proceso técnico para llevar a cabo dicho análisis. Por ejemplo, para la metodología de auditoría «Pagos a un jubilado/pensionado fallecido», la documentación cita al párrafo I, artículo 222, de la Ley 8112/90 como la base legal para identificar una irregularidad. Se menciona al SIAPE, la base de datos Extra-SIAPE y el Sistema Nacional de Información del Registro de las Personas (SIRC, por sus siglas en portugués) como la fuente de datos. Más adelante, la documentación especifica la metodología de análisis y la codificación del sistema. Este tipo de documentación está disponible para cada una de las metodologías específicas de auditoría. El número de metodologías específicas de auditoría aumentó y evolucionó durante el desarrollo del sistema. Se usaron solo tres metodologías de auditoría en el primer ciclo (2015). En cambio, en los ciclos más recientes, se utilizaron 39, agrupadas en diferentes áreas (véase el cuadro 2).

Tal como se observa en el cuadro 2, se identificaron un total de 415.125 irregularidades entre 2015 y 2021 como resultado de la ampliación del número de metodologías de auditoría. La recolección de datos comenzó a ser mensual en el cuarto año (2018) y se inició el proceso de recepción de datos provenientes de fuentes de los distintos estados y municipios. Este cambio se refleja en el gran aumento de las irregularidades identificadas en 2018. El número de irregularidades identificadas por año varía porque, a medida que se las identifica, también se corrige y mejora el seguimiento del tipo específico de irregularidad. Por otro lado, también se corrigen y ajustan las metodologías de auditoría de forma continua.

En todos los años, la mayoría (45,8%) de las irregularidades corresponde a la categoría «Acumulaciones ilícitas o incompatibles de cargos, empleos, funciones o jubilaciones/pensiones». Esto significa que una persona tiene o recibe más de lo permitido. Las siguientes categorías en orden de importancia son: «Pagos indebidos» (cobros recibidos por personas no autorizadas [32,1%]), «Contradicciones en las acciones de personal o en el registro» (7,6%) y «Violaciones del límite salarial» (4,5%).

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE IRREGULARIDADES, 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Total (%)
Acumulaciones ilícitas o incompatibles (cargos, empleos, funciones o jubilaciones/pensiones)	342	38.223	9.975	84.191	9.961	33.894	13.342	189.928	45,8
Pagos indebidos	956	450	22.338	55.814	19.300	6.049	28.190	133.097	32,1
Acciones de personal a ser incluidas en el sistema e-Pessoal o errores en el registro	n.d.	n.d.	35	21	4.318	2.600	24.778	31.752	7,6
Violación del límite salarial	n.d.	1.030	563	605	3.732	1.648	10.961	18.539	4,5
Pagos a personas fallecidas	n.d.	n.d.	1.561	2.522	2.148	2.509	2.343	11.083	2,7
Jubilaciones/pensiones pagadas a personas no autorizadas	n.d.	n.d.	1.168	4.955	1.863	1.724	335	10.045	2,4
Control de los contratos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8.830	8.830	2,1
Pagos duplicados	62	200	144	4.250	869	897	556	6.978	1,7
Ejercicio de un cargo o empleo público por una persona inhabilitada	n.d.	n.d.	n.d.	612	248	2.697	1.316	4.873	1,2
TOTAL	1.360	39.903	35.784	152.970	42.439	52.018	90.651	415.125	100

Fuente: TCU

Como parte de su proceso de evolución continua, el equipo de la FCFP evalúa periódicamente las metodologías de auditoría y si estas deberían conservarse en el sistema de la FCFP. Aunque se basa principalmente en la decisión de los expertos, ya sean internos o externos, con el correr de los años, el equipo también considera la importancia, la frecuencia y el riesgo de las irregularidades a la hora de determinar si se debería conservar o eliminar un indicador. En algunos casos, las contradicciones de los datos pueden dar lugar a falsos positivos importantes y discontinuar el uso de la pista de auditoría. En otros casos, por ejemplo, con el indicador sobre el incumplimiento de la jornada laboral legislada, es posible que la ley no sea totalmente clara y se podría ajustar o eliminar un indicador. A partir de 2021, se realizan talleres anuales con los servidores públicos de instituciones federales para conocer sus opiniones respecto del año anterior y conversar sobre las actualizaciones de las metodologías de auditoría utilizadas y los tipos de irregularidades evaluadas. Entre los participantes se encuentran especialistas en la auditoría de nóminas y otros auditores del TCU, así como también organizaciones colaboradoras a quienes se les informan las irregularidades y de quienes se esperan aclaraciones. Los participantes debaten sobre los criterios para la conservación de las metodologías de auditoría en el sistema de la FCFP. Se acuerda que los tres criterios principales son: materialidad, frecuencia de los casos confirmados, y legalidad y alineación con los cambios legislativos.¹⁰ En la actualidad, el sistema de la FCFP utiliza 39 metodologías específicas de auditoría agrupadas en ocho temas.

¹⁰ Por ejemplo, en 2022, se acordó la continuidad de 20 de las metodologías específicas de auditoría y la discontinuidad de tres de ellas (servidor público mayor de 75 años, montos incorporados ilegalmente a pagos o ingresos, acumulación indebida de bonificaciones por desempeño) (TCU, 2021b, párrafo 125).

PEDIDO DE ACLARACIONES SOBRE IRREGULARIDADES A LAS INSTITUCIONES AUDITADAS CORRESPONDIENTES

Después de recolectar y analizar los datos, la fase siguiente es contactar a las instituciones auditadas para aclarar las irregularidades. A través de sus informes, el TCU brinda información sobre el tratamiento de las irregularidades identificadas, cuyas respuestas se dividen por categorías, entre ellas: (i) irregularidad aceptada y regularizada, (ii) irregularidad aceptada y medidas correctivas en curso, (iii) irregularidad aceptada y medidas correctivas aún no en curso, (iv) irregularidad no aceptada (falso positivo), y (v) irregularidad abordada a través de otros procesos externos.

CUADRO 3: CLASIFICACIÓN DE LAS IRREGULARIDADES, 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Número de irregularidades detectadas	1.360	39.903	35.784	152.970	42.439	52.018	90.651
Número de irregularidades con respuestas	1.711	20.208	6.883	38.642	23.899	17.095	38.401
Porcentaje de respuestas	125,8	50,6	19,2	25,3	56,3	32,9	42,4
Naturaleza de la respuesta (porcentaje)							
1. Irregularidad aceptada y regularizada	1,0	6,1	15,7	18,7	14,5	19,1	16,8
2. Irregularidad aceptada y medidas en curso	12,1	34,4	22,0	22,4	22,6	16,6	15,5
3. Irregularidad aceptada y medidas aún no en curso	3,6	25,3	2,4	2,3	4,3	1,1	3,0
4. Irregularidad no aceptada (falso positivo)	17,5	22,8	45,8	43,4	38,4	44,6	38,8
5. Irregularidad abordada a través de otras formas/áreas	65,8	11,5	14,2	13,2	20,1	18,5	25,8
Total	100	100	100	100	100	100	100
1+2+3 – Irregularidades aceptadas	16,7	65,7	40,0	43,4	41,5	36,9	35,4
4+5 – Irregularidades no aceptadas o tratadas en otro ámbito	83,3	34,3	60,0	56,6	58,5	63,1	64,6

Fuente: TCU

Unos pocos factores clave influyeron en la eficacia del trabajo de la FCFP a medida que el sistema se ajustaba y ampliaba. En 2018, con el cambio al requisito mensual de información, muchas instituciones auditadas tuvieron dificultades para entregar los datos en los plazos solicitados. Además, dadas las contradicciones entre las bases de datos del RAIS, Extra-SIAPE y la información de los TCE y TCM, el número de falsos positivos aumentó. No obstante, las tasas de respuesta sobre las aclaraciones de las irregularidades fueron y siguen siendo una cuestión esencial para la eficacia de la FCFP.

Hay varios motivos que explican la baja tasa de respuesta a los pedidos de aclaración. El sistema e-Pessoal se habilitó en 2017 con el propósito de presentar aclaraciones a través de observaciones o justificaciones, destacar la base legal que

respalda los pagos o beneficios y adjuntar documentos probatorios.¹¹ Sin embargo, el registro en el portal, la recepción de los perfiles de parte del personal asignado de las instituciones auditadas, así como aprender el funcionamiento eficaz del sistema, no fueron acciones inmediatas. Dada la amplia cobertura del sistema, algunas entidades registraron un alto nivel de casos y dificultades para obtener la información y las respuestas que necesitaban por parte de los beneficiarios. Muchas unidades manifestaron no contar con personal suficiente para analizar el elevado número de irregularidades; cuestión que se complicó con la pandemia. También se presentaron escenarios en que los beneficiarios acudieron al Poder Judicial para intentar defender beneficios que eran contrarios a la ley.

El equipo de la FCFP brinda información, manuales y asistencia práctica para ayudar a resolver las irregularidades. El equipo también realiza numerosas presentaciones y organiza talleres para que cada vez más personas entiendan el funcionamiento del sistema. Se incorporaron paneles de control al sistema e-Pessoal como método de ayuda a los colaboradores. En el sexto ciclo, y sobre la base de la evaluación de la importancia, el costo y el riesgo de las irregularidades pendientes, se identificaron cuáles eran las principales 30 instituciones auditadas que demoraban sus respuestas. Se elaboraron planes de acción que se presentaron al TCU para resolución.¹² En la evaluación del informe correspondiente al séptimo ciclo, se detectaron retrasos continuos en el cumplimiento de los objetivos de los planes de acción, así como también alrededor de 97 entidades que no presentaron ningún tipo de aclaración en 2021.¹³

Además de llevar un registro de las irregularidades por metodología de auditoría, la introducción del módulo *Indicios* en el sistema e-Pessoal sirvió para crear un sistema de seguimiento de los avances en la resolución de los casos. Este sistema expone el gran número de casos identificados y, por lo tanto, la utilidad de recurrir a sistemas automatizados para identificar posibles irregularidades. Sin embargo, también revela la dificultad de obtener respuestas sobre aclaraciones y avanzar en la resolución de irregularidades cuando las entidades colaboradoras no cooperan. La experiencia adquirida hasta la fecha sugiere que se debe llegar

¹¹ Los colaboradores que registran una aclaración en el sistema e-Pessoal deben seguir cuatro pasos: (i) clasificación del nivel de irregularidad (elección entre las categorías 1 a 5 respecto de la aceptación o rechazo de la irregularidad), (ii) ingreso de las justificaciones, (iii) ingreso de los motivos y los documentos de respaldo (los motivos se seleccionan a través de la elección de opciones predeterminadas y se deben adjuntar los documentos), y (iv) envío de la aclaración al organismo de control. Estos registros se pueden guardar y editar en cualquier momento durante el proceso de ingreso. Después de enviar la aclaración al organismo de control, esta pasa al análisis interno y el equipo de inspección puede consultarla. Luego, el equipo de la FCFP procede con las derivaciones pertinentes.

¹² En TCU (2019), los párrafos 111 a 125 brindan detalles específicos.

¹³ Véase TCU (2021b, párrafo 125).

a un balance entre la rapidez con la que se expande el sistema automatizado y la capacidad de las instituciones para abordar las irregularidades.

ANÁLISIS DE LAS ACLARACIONES PRESENTADAS, PREPARACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA Y VOTACIÓN

Una vez al año, después de analizar las aclaraciones presentadas y elaborar el informe correspondiente, el TCU se reúne en sesión plenaria para presentar y revisar el informe, acordar sobre las conclusiones y las acciones de seguimiento, y votar para que el trabajo del ciclo de auditoría quede documentado. Cada informe enumera las instituciones y los servidores públicos considerados, destaca la metodología y los resultados del ejercicio y, por lo general, propone entre dos y cuatro temas sobre los cuales se debería realizar un examen más profundo como parte del ciclo. Si bien la fiscalización de la nómina es un proceso continuo, estos informes ayudan a puntualizar no solo los problemas sino también las oportunidades que presenta el sistema. También sirven de base para otras acciones y acuerdos entre instituciones gubernamentales.¹⁴

El desarrollo de la FCFP por parte del TCU pone de manifiesto el grado de utilización de la tecnología para intercambiar y cotejar información y permite una comprensión más profunda de dónde pueden surgir problemas en relación con la nómina. El sistema expuso cientos de miles de irregularidades. Se parte de la base de que al proporcionar esta información y exponer las irregularidades, las agencias harán un seguimiento de la corrección de estas a fin de cumplir con la legislación y ahorrar recursos. Si bien el TCU goza de total autoridad para investigar el uso de los recursos federales e intercambiar información en colaboración con las instituciones de control externo en el ámbito de los estados y municipios, dispone de menos herramientas para obligar a que se respondan a los hallazgos del sistema. Como se describe más adelante, el mecanismo clave que se destaca es el ahorro potencial para el gobierno si se implementan las medidas.

BENEFICIOS FINANCIEROS ESTIMADOS DE LA FCFP

El objetivo primordial de la iniciativa de FCFP es ayudar a garantizar que los recursos que se destinan a la nómina del sector público se eroguen de acuerdo con las normas y la legislación vigentes. Determinar el beneficio financiero real del sistema es complejo. Como se señaló en la introducción, la

¹⁴ La FCFP puede ejecutar tareas que no se debaten en la sesión plenaria del TCU ni se comparten con los departamentos que lo componen.

nómina del sector público es una de las partidas presupuestarias más grandes de Brasil. El tamaño y la complejidad del sector público de Brasil, así como su evolución temporal, hacen que la supervisión del gasto relacionado con la nómina sea un desafío colosal. La FCFP es una iniciativa innovadora en el uso de datos y tecnología que permite evaluar las irregularidades de la nómina con grandes volúmenes de datos. A medida que el sistema evoluciona, también lo hicieron los enfoques para estimar los beneficios o ahorros financieros, tanto potenciales como reales, para el erario.

La metodología para evaluar el beneficio financiero que la FCFP representa para la administración pública federal evolucionó con el correr de los años. En los primeros años (2015-2017), se identificaron dos tipos de beneficio financiero: el beneficio financiero «potencial», que mostraba la ventaja financiera si se resolvían todas las irregularidades identificadas, y el beneficio financiero «real» de aquellas irregularidades que eran aceptadas por los administradores y que se encontraban en alguna fase de corrección o resolución. En esos primeros años, los cálculos del beneficio financiero real aún no tenían en cuenta el análisis del equipo de la SEFIP del TCU sobre si las irregularidades se resolvían realmente o no. Esto se corrigió en el ciclo de 2018.

A partir de 2018, y sobre la base del historial de resolución real de años anteriores, las estimaciones del beneficio financiero real se centraron en las irregularidades que el equipo SEFIP-TCU había identificado y cuestionado, había recibido respuesta y había analizado. Con el tiempo, el equipo SEFIP-TCU trata de mejorar la precisión de sus estimaciones, al tiempo que destaca el potencial de ahorro de recursos sustanciales si se hace un seguimiento y resuelven todas las irregularidades identificadas.

El cuadro 4 muestra el beneficio financiero real, que se define como el ahorro financiero de las irregularidades aceptadas por la administración pública y que se resolvieron o están en proceso de resolución. El beneficio financiero real fluctuó a lo largo de los años: pasó de R\$21.600.000 en su primer año a R\$654.300.000 en 2018 y R\$404.900.000 en 2021. Estas fluctuaciones son posibles, ya sea porque el sistema evalúa nuevos tipos de irregularidades o porque los individuos buscan otras vías para beneficiarse.

Si bien este monto es una pequeña parte del total de la nómina auditada y del total de la nómina en sí, los valores absolutos son importantes. Entre 2015 y 2021, se estima que el beneficio financiero real total sería de más de R\$2.000 millones (o US\$515 millones, según el tipo de cambio promedio anual). Una vez que el sistema está implementado, los costos operativos son muy bajos: los sueldos de

un grupo de seis personas y el costo de las licencias necesarias. Por consiguiente, el sistema demuestra ser un excelente retorno de la inversión a la fecha y su potencial a futuro es aún mayor.

CUADRO 4: BENEFICIO FINANCIERO REAL ANUAL DE LA FCFP, 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Beneficio financiero real anual (millones de reales)	21,6	299,5	138,6	654,3	208,9	349	404,9
Sueldos y jubilaciones/pensiones anuales auditados del SPNF federal (miles de millones de reales)	260	260	288,8	334,6	432,5	356,4	367,9
Total de sueldos y jubilaciones/pensiones del SPNF federal (miles de millones de reales)	689,7	776,4	862,5	909,6	944,8	1.006,9	1.070,6
Beneficio financiero real/sueldos y jubilaciones/pensiones del SPNF federal auditado (%)	0,01	0,12	0,05	0,20	0,05	0,10	0,11
Beneficio financiero real/total de sueldos y jubilaciones/pensiones del SPNF federal (%)	0,003	0,039	0,016	0,072	0,022	0,035	0,038

Fuente: TCU y FMI (2021) sobre el total de sueldos del SPNF federal.



EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El análisis de otras experiencias internacionales relacionadas con la auditoría de la nómina del sector público sugiere que el enfoque utilizado por el TCU es singular. La mayoría de los países aborda la auditoría de la nómina como parte de la rendición de cuentas de instituciones gubernamentales específicas, en lugar de hacerlo como un ejercicio separado. A continuación, se analizan los sistemas del Reino Unido y de los Estados Unidos.

REINO UNIDO¹⁵

En el Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) desempeña —en relación con el gobierno central— un papel similar al que desempeña el TCU en Brasil. La NAO es un organismo parlamentario independiente que se encarga de auditar los departamentos del gobierno central, las agencias gubernamentales y los organismos no departamentales. La NAO audita alrededor de 400 departamentos del gobierno central y organizaciones pertenecientes al gobierno. La NAO no audita ni los organismos gubernamentales municipales ni los gobiernos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

La auditoría de la nómina es una parte fundamental de la revisión financiera anual que la NAO realiza para los organismos que fiscaliza, cuyo resultado es un informe de auditoría de los estados financieros de cada organización. La mayoría de los departamentos gubernamentales y las organizaciones del Estado cuentan con sus propios sistemas de pago de nómina y tercerizan el trabajo a proveedores externos del sector privado. Sin embargo, departamentos del gobierno central y entidades gubernamentales utilizan dos centros de servicios compartidos. Si bien estos centros emplean sistemas y procesos diferentes, los usuarios recurren a los mismos servicios centrales de contabilidad y nómina. En general, no existe un sistema común de pago de nómina del sector público o del gobierno central.

En lugar de recurrir a la analítica de datos, la NAO adoptó un enfoque sustantivo para verificar los datos de la nómina. El enfoque sustantivo consiste en elaborar una proyección salarial total de acuerdo con el número de empleados y los salarios promedio reales. Los datos utilizados en el cálculo están respaldados por la verificación de una muestra de pagos de nómina reales realizados. La proyección calculada se compara con el monto correspondiente a la nómina informado en los estados financieros y, en caso de una diferencia significativa, se lleva a cabo una investigación.

¹⁵ Esta información se basa en una conversación mantenida con Peter Smithson, director de Auditoría de TI de la NAO, y en una aclaración recibida posteriormente. Se agradece al Sr. Smithson por compartir su opinión y conocimiento sobre el enfoque de la NAO en materia de auditoría de la nómina del sector público.

Si bien la NAO condujo algunas pruebas sobre el uso de la analítica de datos en relación con los datos de la nómina,¹⁶ su objetivo no fue adoptar la analítica de datos como herramienta habitual a raíz de los desafíos que debería superar. Uno de los desafíos sería recolectar datos de varios proveedores de servicios de nómina externos a las entidades auditadas por la NAO, los cuales exigen protecciones legales independientes. Otro de los desafíos se relaciona con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) que rige en el Reino Unido y exige la implementación de sistemas para proteger la seguridad de la información personal a ser recolectada. Por último, la NAO experimenta una dificultad similar a la del TCU en cuanto a la calidad de los datos que se necesitan para respaldar el enfoque de la analítica de datos. La calidad de los datos no es lo suficientemente buena como para que la NAO pueda identificar y hacer un seguimiento de toda una serie de errores potenciales.

ESTADOS UNIDOS

La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (GAO) es una agencia independiente, no partidista, que trabaja para el Congreso de los Estados Unidos. La GAO proporciona al Congreso, a los responsables de las agencias ejecutivas y al público información oportuna, basada en hechos y no partidista, que se puede utilizar para mejorar las operaciones del gobierno y ahorrar recursos a los contribuyentes. La GAO presta sus servicios a pedido de los comités o subcomités del Congreso o cuando existe una obligación legal de hacerlo.

En los Estados Unidos, la GAO no recurre a la analítica de datos como enfoque para fiscalizar la nómina federal debido a cuestiones de fiabilidad de los datos.

La Oficina de Administración de Personal (OPM) guarda datos consolidados sobre el personal y la nómina para el análisis de todo el gobierno y otras funciones. Existen aproximadamente cinco centros de servicios contratados que se encargan del procesamiento de la nómina federal; cada uno de estos centros recolecta, estandariza y brinda información a la OPM en forma quincenal. Los centros de servicio presentan informes de errores y excepciones a las agencias miembro. Sin embargo, esta información varía según el centro de servicio y puede depender de si una determinada agencia solicitó o no los datos. De manera más general, los esfuerzos por evaluar la integridad de la nómina recaen en la agencia, lo cual limita la posibilidad de llevar a cabo un análisis transversal de las irregularidades.¹⁷

¹⁶ En algunos casos, la NAO recurre a la analítica de datos cuando el enfoque sustantivo no ofrece una buena proyección de los costos salariales. También realiza pequeñas pruebas de análisis en ámbitos como la identificación de trabajadores «fantasmas», números de seguridad social inválidos y transacciones de pago atípicas.

¹⁷ Un agradecimiento especial a Rebecca Shea (GAO), quien proporcionó información útil sobre el marco actual en los Estados Unidos.

La GAO (2016) señaló que los datos de la nómina provistos por departamentos de recursos humanos y empresas a las agencias no cumplían íntegramente con los objetivos estratégicos y de datos abiertos de la OPM. También señaló que la OPM no adoptó las medidas necesarias para que los datos estén ampliamente disponibles para su uso por parte de otras entidades gubernamentales. Esto ayudaría a desarrollar una fuente completa de datos relacionados con las remuneraciones y licencias en todo el gobierno federal de los Estados Unidos. El informe también señala deficiencias en la fiabilidad de los datos de la nómina. A noviembre de 2022, aún no se habían aplicado varias de las recomendaciones formuladas en el informe de 2016, por ejemplo, la mejora de la disponibilidad de los datos, el fortalecimiento de los controles internos de la OPM para la calidad de los datos y la integración de las bases de datos.

El análisis de las herramientas digitales utilizadas por otros gobiernos para auditar los pagos, ya sean por nómina u otros, es un área de aprendizaje continuo. La presidencia brasileña de la INTOSAI en los próximos años y la experiencia de Brasil con la FCFP podrían hacer que el TCU desempeñe un papel de liderazgo en el intercambio de conocimientos y sistemas para aprovechar las herramientas digitales en la fiscalización de la nómina del sector público. Con buenos datos, cierto grado de fiscalización centralizada, interoperabilidad de los sistemas digitales y un equipo idóneo, otros países también pueden descubrir que tienen la posibilidad de utilizar aspectos de las innovaciones desarrolladas por la iniciativa de FCFP en sus propios sistemas.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



El desarrollo de la FCFP refleja una cultura de innovación en el TCU que alentó la resolución de problemas mediante enfoques no convencionales y propició el entorno para oportunidades totalmente nuevas. Antes de 2015, pocas instituciones se sometían en algún momento a las auditorías de la nómina de servidores públicos y la gestión de beneficios. Si bien este enfoque concordaba con las tradiciones de una auditoría eficaz, carecía de la dimensión necesaria para exponer sistemáticamente las irregularidades y generar importantes beneficios financieros. Gracias al trabajo de varios años de un pequeño equipo dedicado al desarrollo de un sistema digital automatizado para la fiscalización de la nómina y los beneficios, el TCU creó un medio de control de la nómina del sector público con grandes volúmenes de datos. De cierta manera, este medio complementa las auditorías «minuciosas» de unas pocas instituciones mediante el uso de un amplio enfoque horizontal basado en el intercambio de información y el acompañamiento de las entidades colaboradoras en la búsqueda de la resolución de irregularidades. Este enfoque arroja luz sobre los problemas sistémicos que afectan a la implementación de la nómina, en lugar de centrarse en instituciones individuales. El desarrollo y el uso efectivo de la FCFP implica un cambio cultural importante.

Desde 2015, el desarrollo técnico del sistema se produce a través de un proceso de «aprendizaje empírico» y de esfuerzos constantes para mejorar el sistema por parte de un pequeño equipo sumamente dedicado. La FCFP pasó de ser un proceso de información de un mes en representación de todo el año en 2015 a un proceso continuo con información mensual desde 2017. En su etapa inicial, la administración de las bases de datos y la información del sistema se realizaba a través de correos electrónicos individuales. En la actualidad, consiste en un sistema en línea electrónico y automatizado de identificación y gestión de irregularidades en la nómina al que los colaboradores pueden acceder en cualquier momento. La FCFP redujo significativamente el costo de transacción relacionado con la identificación de irregularidades en el sistema de nómina y permitió que se extendiera a aproximadamente 600 instituciones gubernamentales o cuasigubernamentales.

El desarrollo tecnológico continuo, la introducción de los datos en el sistema y el acceso automatizado al sistema de información gerencial e-Pessoal ofrecen oportunidades significativamente mayores para que las instituciones auditadas sean proactivas y corrijan ellas mismas las ambigüedades a medida que surgen. Esto implica menos burocracia para aquellas entidades dispuestas a participar en el sistema de la FCFP y una identificación y resolución más rápidas de las irregularidades dentro del sistema. También puede ayudar a identificar las

áreas que se deben aclarar en aquellos casos en los que se pueden identificar irregularidades, pero la resolución no es sencilla.

Asimismo, existe la posibilidad de mejorar la coordinación entre el equipo del TCU y otras entidades que trabajan en la gestión de nóminas. El trabajo que este tribunal lleva adelante en relación con la FCFP forma parte de una comunidad gubernamental más amplia de entidades gubernamentales que ayudan a supervisar y orientar la nómina del sector público.

Entre estas entidades se encuentra la institución a cargo de la auditoría interna del gobierno (Contraloría General de la Unión [CGU]), a través de su Secretaría Federal de Control Interno (SFC); la Secretaría de Gestión de Personas (SGP) del Ministerio de Economía, a través del Departamento de Soluciones Digitales e Información General (DESIN); la Secretaría de Gestión Corporativa (SGC) del Ministerio de Economía, a través de su Departamento de Administración de Personal; y la Secretaría Especial de Ingresos Federales (RFB), mediante la División de Remuneraciones y Beneficios (DIREM) de la Coordinación de Administración de Personas (COGEP) en la Subsecretaría de Gestión Corporativa (SUCOR).

Las funciones del TCU y de la CGU se superponen de cierta manera en lo que respecta a la auditoría de la nómina.¹⁸ Si bien el TCU está facultado para auditar todos los poderes del Estado (incluido el Congreso, el Poder Judicial y la Fiscalía General) y la CGU tiene a su cargo la auditoría interna del Poder Ejecutivo, ambas entidades comparten la misma facultad en cuanto a la auditoría de la nómina de la administración federal con respecto a su legalidad, legitimidad y economicidad. La CGU también elaboró bases de datos para los estados y municipios. Al igual que el TCU, la CGU implementa un sistema de auditoría basado en el uso de metodologías específicas de auditoría y el cotejo de información en la base de datos del SIAPE. Estas auditorías se utilizan como información en los análisis de la coherencia de la nómina y en las auditorías de evaluación y control de la gestión.

Ya se están realizando esfuerzos por aclarar la división del trabajo en la fiscalización de la nómina. Por ejemplo, una decisión normativa¹⁹ adoptada por el TCU en marzo de 2022 establece las normas complementarias para la rendición de cuentas y destaca que los organismos de auditoría interna deberían certificar las cuentas relacionadas con la presentación extraordinaria de estas. Un documento de seguimiento (Disposición 49 del TCU del 7 de abril de 2022) hace hincapié en la rendición de cuentas por Internet y también determina cuál institución (si el

¹⁸ El documento de referencia elaborado por Fátima Cartaxo (2022) presenta los resultados y el análisis de las entrevistas mantenidas con representantes de los organismos mencionados anteriormente. Los párrafos siguientes se basan en los resultados presentados en ese documento.

¹⁹ Véase TCU, Decisión normativa 198, 23 de marzo de 2022, Anexo 1.

TCU o la CGU) debería certificar las cuentas de cada agencia. Estos esfuerzos de coordinación son importantes para disminuir el número de actividades duplicadas, sistematizar la información solicitada por los organismos de control y facilitar la respuesta de las agencias gubernamentales a los hallazgos de las auditorías.

El Departamento de Soluciones Digitales e Información Gerencial de la Secretaría de Administración de Personal del Ministerio de Economía administra la base de datos del SIAPE y contribuye al desarrollo de herramientas digitales que se utilizan en la gestión del sistema de nóminas. Entre estas herramientas se encuentran las reglas automatizadas que se incorporan al sistema para la realización de los pagos correspondientes. Se podría mejorar la interacción entre el equipo SEFIP-TCU y quienes trabajan en áreas similares en la Secretaría de Gestión de Personas (SGP). Por ejemplo, sería valioso compartir conocimientos sobre el funcionamiento de los distintos sistemas digitales y seguir avanzando en la alineación de datos y herramientas. Asimismo, los organismos centrales encargados de las nóminas no son quienes programan los «valores informados». Debido a la naturaleza específica de esta información (por ejemplo, recompensas por el logro de resultados), su programación recae en las entidades de cada sector. Por lo tanto, ni la CGU ni las herramientas de la SGP son las responsables de controlar estos valores.

La Secretaría de Gestión de Personas del Ministerio de Economía y el equipo SEFIP-TCU trabajan en coordinación. Los debates se centran en el intento por armonizar las metodologías de auditoría y los sistemas de cotejo de información a fin de agilizar las consultas que se hacen a las agencias gubernamentales. Sin embargo, los resultados de las instituciones de control, tanto del TCU como de la CGU, aún no se tuvieron en cuenta en los diseños de las rutinas, registros y trabajos especiales del sistema de acciones de personal llamado SIPEC. En el futuro, el sistema podría aprovechar lo aprendido a través de la categorización de las irregularidades para ajustar aspectos estructurales o de política en relación con la nómina del sector público y beneficiarse de la oportunidad de utilizar los datos y las pruebas que permitan brindar información a las políticas de dicho sector.

Los esfuerzos de coordinación podrían ampliarse e incluir a la entidad federal específica de ingresos públicos. El trabajo de estas entidades se concentra en el cálculo y la fiscalización de los «valores informados» de las bonificaciones por desempeño que forman parte de la nómina a nivel federal. Estas entidades desarrollaron un sistema propio llamado SA3. Este sistema incluye numerosas funcionalidades que sirven como otro medio no solo para extraer datos financieros y de registro, sino también para desarrollar mecanismos de cotejo de datos relacionados con la nómina. Sin embargo, este sistema no efectúa una auditoría general de la nómina dado que no es su responsabilidad.

En síntesis, todas las partes del sistema pueden beneficiarse de una mayor colaboración y entendimiento de las acciones y sistemas implementados por otras partes. Pasar de procesos que parecen relativamente aislados a una mejor coordinación entre estas entidades podría crear una fuerza incluso mayor para mejorar las bases de datos y los enfoques, así como para reducir la duplicación del trabajo. Una mayor coordinación también podría disminuir la carga que supone para las entidades gubernamentales dar respuesta a diferentes sectores del sistema y, por lo tanto, conducir a una mayor respuesta e impacto de todos los sistemas.

La FCFP también posibilitó una mayor interacción entre las entidades de control y las entidades colaboradoras a través de comunidades virtuales, y talleres y conferencias en línea. Estos esfuerzos no solo sirven para explicar el sistema de la FCFP a otros sectores del gobierno, sino que también son un ejemplo de cómo la recolección de datos, el cotejo y el uso de herramientas digitales pueden mejorar los sistemas administrativos en todo el gobierno y analizar nuevas formas de recurrir al gobierno digital en un intento por alcanzar objetivos clave. Como se mencionó anteriormente, las entrevistas con otras partes interesadas de la administración federal y de los organismos de control estatales y municipales encargados de administrar las nóminas sugieren que un mayor intercambio de información sobre la FCFP podría contribuir a reducir el número de tareas duplicadas, armonizar las bases de datos, mejorar los sistemas generales de administración de la nómina y fortalecer a toda la comunidad que trabaja en la gestión y fiscalización de esta.

Además de trabajar con las entidades de fiscalización e instituciones colaboradoras, es posible que también exista la oportunidad de abrir algunos aspectos del sistema de la FCFP a la sociedad civil a fin de desarrollar mecanismos de fiscalización ciudadana. Esta participación de la sociedad civil podría contribuir a mejorar la concientización sobre la labor que realiza el TCU en cuanto a la fiscalización de la nómina de la función pública. Además, reforzaría la demanda de una mayor respuesta por parte de los gobiernos que colaboran en la resolución de cuestiones clave.

A pesar de los logros extraordinarios que el sistema alcanzó en los últimos siete años, existen algunos desafíos que deben abordarse para que el sistema de la FCFP despliegue todo su potencial,²⁰ los cuales se presentan a continuación.

²⁰ A lo largo de los años, el equipo de la SEFIP señaló sistemáticamente muchas de las cuestiones que deben abordarse en los informes correspondientes, en especial, aquellas relacionadas con los datos y la respuesta obtenida.

■ COBERTURA Y COHERENCIA DE LAS BASES DE DATOS

Los sistemas digitales que utilizan un proceso de cotejo de las bases de datos dependen en gran medida de la calidad y coherencia de los datos subyacentes. Como se señaló, la FCFP depende de los datos del gobierno federal, así como de aquellos que entidades tanto de los estados como de los municipios proporcionan al TCU. El TCU descarga directamente los datos del SIAPE, pero la información de la base de datos Extra-SIAPE, el RAIS y los datos de los estados y municipios exigen esfuerzos por parte de organizaciones externas para su carga regular, lo cual afecta considerablemente al cumplimiento. Algunas entidades son renuentes a intercambiar datos y alegan cuestiones de seguridad o privacidad. Otras entidades simplemente deciden no hacerlo. Por ejemplo, en 2020, 60 entidades federales interrumpieron por completo el intercambio de datos, lo cual afectó a 323 bases de datos, ya que no recibieron la información a tiempo.²¹

Las entidades de los estados y municipios participan en la FCFP de forma voluntaria y el grado de participación varía de un año a otro, lo cual dificulta la supervisión y afecta el alcance del sistema. Los equipos a cargo de la gestión de LabContas y la SEFIP trabajan arduamente tanto en la limpieza de los datos como en la eliminación de las contradicciones; sin embargo, resulta difícil —sino imposible— resolver estos problemas por completo sin una base de datos integrada.

Las dificultades en la cobertura y coherencia de la base de datos pueden generar falsos positivos o irregularidades que no necesariamente son reales. En promedio, los falsos positivos representan aproximadamente el 36% de las irregularidades respondidas durante el período 2015-2021. Esto puede reducir la credibilidad del sistema y conducir a una pérdida de tiempo y energía de todos los que participan en la investigación. Por lo tanto, es prioritario mejorar y fortalecer las bases de datos que alimentan al sistema de la FCFP, en especial, en cuanto a la creación de un sistema integrado de datos que cubra la nómina del sector público.

De cara al futuro, el TCU tiene previsto utilizar una base de datos denominada eSocial que está desarrollando el Ministerio de Economía. Además de las entidades que ya están en el SIAPE, esta base de datos incluirá los datos de las nóminas de todos los empleadores tanto del sector público como privado y de las empresas de participación mixta, lo cual comprende a muchas de las agencias en el ámbito de la Extra-SIAPE y el RAIS. Se parte de la base de que

²¹ Véase TCU (2020, párrafo 113).

el uso del sistema eSocial permitirá al TCU descargar automáticamente datos actualizados y elaborados a partir de bases de datos coherentes; esto evitará muchos de los problemas de calidad de los datos que afectan al sistema de la FCFP en la actualidad. También aprovechará los datos que ya se recolectaron y, por lo tanto, reducirá la carga de las agencias que colaboran. Se dieron los pasos iniciales necesarios para utilizar las primeras versiones de la plataforma eSocial y se espera que sigan desarrollándose y perfeccionándose hasta 2025. La base de datos eSocial puede ayudar a resolver algunos de los problemas recurrentes y básicos relacionados con los datos que afectan al sistema de la FCFP, y debe hacerse todo lo posible para mantener el desarrollo y el intercambio de la base de datos eSocial en marcha. Además, un acceso uniforme a las bases de datos subnacionales podría ayudar al TCU a trabajar con los Tribunales de Cuentas tanto de los estados como de los municipios en la gestión del seguimiento y la resolución de problemas sistemáticos.

■ RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS A LAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS POR LA FCFP

Como se detalla en las secciones anteriores, la FCFP desarrolló sistemas automatizados que revelan numerosas irregularidades a partir de una serie de 39 metodologías específicas de auditoría agrupadas por áreas temáticas. Una vez identificadas estas irregularidades, la institución auditada en cuestión debe investigar la irregularidad para determinar si esta es efectivamente precisa y proporcionar una respuesta al TCU donde se indique la clasificación del caso y las medidas de seguimiento. Sin embargo, las bajas tasas de respuesta y la lentitud en la resolución constituyen un problema para el sistema desde su creación. En promedio, durante el período 2015-2021, la tasa de respuesta de irregularidades fue del 50%, registrándose un mínimo del 19,2% en 2017 y un máximo del 56,3% en 2018 (los datos de 2015 son una anomalía dado que fue el primer año del sistema). En 2020 y 2021, se recibieron respuestas equivalentes al 33% y al 42% de las irregularidades identificadas, respectivamente (en promedio, se aceptó y regularizó el 40% de las respuestas).

Ya en 2017, los informes correspondientes incluyeron explicaciones sobre las bajas tasas de respuesta y la lentitud del seguimiento. Uno de los elementos de una respuesta inferior a la deseada es la curva de aprendizaje que representa la necesidad de que las contrapartes se registren y familiaricen con el sistema de la FCFP. Otro de los factores se relaciona con el elevado número de casos y la necesidad de que la agencia que colabora investigue mensualmente cada caso individual. Otro factor también podría ser que las entidades se enfrentan a auditorías de otros organismos como la CGU, para

lo cual también se necesita tiempo y esfuerzo para responder. Además, puede resultar engorroso obtener información de los beneficiarios individuales; algunos acuden a la justicia para no perder sus beneficios, tengan o no derecho a ellos. En general, las agencias de la administración pública tienden a ofrecer a los beneficiarios/ciudadanos diversas oportunidades para defenderse de las denuncias por percibir cobros o beneficios irregulares. Otro problema es la escasez de personal calificado que pueda analizar cada caso. Este problema, en especial, se presentó durante la pandemia.

A lo largo de los años, el TCU analizó y probó diferentes mecanismos para mejorar las tasas de respuesta. En 2018, este tribunal destacó las unidades con el mayor número de casos pendientes, incluido el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transporte e, incluso, el Ministerio de Planificación y Gestión (TCU, 2020). El TCU pidió la creación de planes de acción para solucionar las irregularidades pendientes. En 2019, el equipo de la FCFP hizo un seguimiento de estos planes de acción y comprobó que dichos planes no se habían aplicado en su totalidad. Por otra parte, en 2020, el equipo de la FCFP analizó los tiempos de respuesta y detectó que mientras el 51% de las entidades tenían tiempos de respuesta inferiores al tiempo de respuesta promedio de 194 días, el 21% de las entidades presentaban tiempos de respuesta superiores a 282 días (TCU, 2020). El informe de 2020 también destacó las acciones específicas adoptadas para mejorar estos resultados, entre las que se incluyen: la capacitación de las agencias responsables en las herramientas y competencias necesarias para realizar un seguimiento rápido y eficaz; la adopción de métodos para garantizar un grado adecuado de certidumbre y respeto de los procesos administrativos en relación con la aclaración requerida de las irregularidades; la priorización de las irregularidades con aclaraciones pendientes por más tiempo y una mayor participación de las entidades cuyo tiempo de resolución es superior al promedio.

Si bien el equipo de la FCFP se esfuerza significativamente por facilitar la respuesta de las entidades a las que controla, aún existe una asimetría fundamental y subyacente entre el costo de identificar irregularidades a través del sistema automatizado —el cual prácticamente se tornó gratuito a medida que el sistema evolucionó— y los costos de responder a las irregularidades detectadas.

Con el desarrollo de las bases de datos y las técnicas digitales, fue posible identificar las irregularidades a ser analizadas en más detalle. La resolución de los casos, sin embargo, requiere herramientas tanto digitales como no digitales, entre las que se destacan el tratamiento de cada caso de forma individual, la participación de los beneficiarios para entender la situación, la comprensión de la base legal de la situación y la posibilidad de enfrentar una acción legal.

Si bien las entidades pueden introducir información y aclaraciones en el sistema e-Pessoal de la iniciativa de FCFP, sigue siendo necesario que se produzcan procesos administrativos analógicos antes de poder resolver un caso. A medida que las entidades se esfuerzan por satisfacer las exigencias de respuesta del sistema, los recursos de personal y financieros pueden convertirse en una limitación, al igual que la falta de procesos administrativos eficaces para resolver las irregularidades. Las entidades también pueden ser objeto de solicitudes similares por parte de otras entidades de control que aumentan o complican su carga de trabajo si las solicitudes no son idénticas. Las entidades pueden optar por no participar en el sistema o simplemente hacer lo mejor que puedan con los recursos que tienen, aunque la cooperación con la investigación es obligatoria.

Por lo tanto, un cierto esfuerzo para reforzar los procesos administrativos y los recursos que se destinan a la resolución de irregularidades por parte de las entidades auditadas podría tener un impacto considerable en la eficacia del sistema de la FCFP, tanto en la resolución de irregularidades como en la mejora de los beneficios financieros del sistema.

■ AVANCE EN LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES Y DE POLÍTICAS

A través del sistema de la FCFP, ahora la auditoría de la nómina del sector público puede identificar problemas comunes en un gran número de instituciones. Los últimos ciclos agruparon las irregularidades en ocho temas: acciones del personal y problemas de registro, pagos duplicados, pagos a personas fallecidas, violaciones del límite salarial, pagos ilegales o incompatibles, puestos de trabajo ocupados por personas inhabilitadas, pagos indebidos de beneficios y pagos indebidos de jubilaciones/pensiones. Los informes correspondientes a cada ciclo también profundizaron varias cuestiones con el propósito de evaluarlas más de cerca y aportar sugerencias para promover mejores resultados. Sin embargo, dada la naturaleza de la función y el mandato del TCU, la atención de la FCFP se centra, en gran medida, en la resolución de irregularidades individuales. Además de esta valiosa función, esta iniciativa de fiscalización podría desempeñar una función más amplia y estratégica a la hora de brindar información sobre los debates en torno a los cambios de estructuras y políticas que se necesitan para eliminar las disparidades y los vacíos legales que permiten el surgimiento, en primera instancia, de irregularidades en la nómina.

Si bien el TCU brindó apoyo al equipo a cargo del desarrollo de la iniciativa de FCFP y le otorgó el espacio necesario para innovar y desarrollar el sistema, también podría animar a la FCFP a informar otros aspectos del trabajo del TCU. Por ejemplo, cuando se realizan auditorías financieras de ministerios como el

de Salud o Educación, no es claro si los hallazgos de la FCFP se tienen en cuenta en la evaluación de la nómina que se realiza como parte de la auditoría. Estos hallazgos tal vez permitan identificar problemas o irregularidades sistémicas que podrían abordarse mediante cambios estructurales y conducir a resultados más duraderos.

Asimismo, aunque la función del TCU es la de desempeñarse como auditor independiente, también podría colaborar más estrechamente con la CGU. La comunicación entre las entidades de auditoría externa e interna sobre cuestiones comunes y la alineación de los procesos administrativos podrían reducir el número de exigencias impuestas al personal encargado de responder las preguntas de la auditoría y, tal vez, podría ayudar a mejorar la tasa de respuesta obtenida. También podría ser más eficaz a la hora de sugerir cambios en las políticas que podrían dar lugar a mejoras sistemáticas en las funciones de la nómina. Por último, los datos obtenidos y que surgen de los hallazgos de la FCFP podrían brindar información a las unidades responsables de la gestión de la nómina en la administración federal, el Congreso, el Poder Judicial y la Fiscalía General, sobre dónde serían más beneficiosas las reformas estructurales para mejorar la administración de la nómina y reforzar el cumplimiento de las normas del sistema. En síntesis, los beneficios que la iniciativa de FCFP puede ofrecer van más allá del beneficio financiero que presupone la resolución de casos individuales. El alcance que esta herramienta logró en la identificación de problemas también podría ayudar a solucionar estas cuestiones de amplia cobertura.

■ SOSTENIBILIDAD DEL EQUIPO Y DE SU TRABAJO

El equipo de la SEFIP es pequeño, ágil y altamente dedicado. Como se mencionó anteriormente, está formado por seis profesionales, algunos con experiencia en ciencia de datos, otros especializados en la inspección de nóminas y un desarrollador *full stack*. Tres de estos miembros se encargan de analizar las irregularidades. En el futuro, la FCFP se enfrentará al desafío que implica que cada integrante de su personal cuente con experiencia especializada y que la rotación del personal pueda afectar la capacidad de la SEFIP de administrar eficazmente el sistema.

■ POLÍTICA DE LICENCIAS

Los principales componentes de los sistemas que respaldan la labor de inspección de la nómina dependen de la política de otorgamiento de licencias de los proveedores de *software*, por ejemplo, Microsoft en el caso del servidor SQL y Oracle en el caso de e-Pessoal y del módulo *Indícios*. Actualmente, no existe

una política de códigos compartidos con otros tribunales y colaboradores. En cambio, el sistema tiene una política de acceso externo a las herramientas, en particular, a los sistemas de e-Pessoal y LabContas. El sistema de la FCFP es, por lo tanto, vulnerable a la política de precios de los proveedores de *software*.

La continuidad del trabajo depende de la política de precios de los proveedores de las soluciones; por ende, a futuro, el modelo se puede tornar inviable si los costos de los productos sufren variaciones muy marcadas. No obstante estos riesgos, cabe señalar que algunos componentes del sistema de la FCFP cuentan con licencias otorgadas en virtud de protocolos de código abierto, por ejemplo, el proyecto Jupyter, que permiten su uso y distribución gratuitos. En el futuro, se recomienda aumentar la adopción de soluciones de código abierto también en los principales componentes del sistema. Esto facilitaría tanto la sostenibilidad del proyecto como la ampliación de la colaboración ya sea a nivel interno del TCU como de colaboradores externos.

■ PRIVACIDAD Y CIBERSEGURIDAD

Aunque la mayoría de las bases de datos utilizadas por la FCFP se nutren de datos públicos, el sistema accede a datos personales sensibles que no están anonimizados, ya que el TCU cumple una obligación legal respaldada por la Constitución. Sin embargo, el TCU también se adhiere a la Ley de Protección General de Datos (Ley Federal 13.709 de 2018) y sus interpretaciones (Decreto del Gobierno Federal 10.046 de 2019). Para mitigar los posibles riesgos, las bases de datos con los datos personales de los servidores públicos se dividen en dos versiones: una con datos completos que incluye información sobre dependientes e información sobre temas tales como jubilaciones/pensiones y préstamos y a la que solo puede acceder la SEFIP, y otra base de datos que solo cuenta con datos personales muy básicos como el número de la seguridad social (CPF, por sus siglas en portugués), el área de trabajo y la remuneración que está a disposición de todos los auditores del TCU.

El Supremo Tribunal Federal se pronunció recientemente sobre los parámetros para intercambiar datos entre organismos federales (Acción Directa de Inconstitucionalidad 6649 y Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental 695 de septiembre de 2022), en una resolución que puede afectar al trabajo de la FCFP. Si bien el TCU en su conjunto cuenta con sistemas para prevenir los ciberataques, las posibles implicancias de un ciberataque en el sistema de la FCFP y cómo proteger a los servidores públicos de su impacto es un desafío que la FCFP tal vez debería ponderar en sus planes de trabajo a futuro.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo del sistema de fiscalización continua de la nómina del sector público brasileño de parte del TCU es una tarea ambiciosa que, desde 2015, forja con éxito nuevas formas de abordar la auditoría de la nómina del sector público. La FCFP avala la supervisión de casi 600 organismos públicos y logró un ahorro superior a R\$2.000 millones (US\$515 millones) desde su creación. Además, y tal vez el aspecto más importante, es que concibió una nueva forma de entender la auditoría de la nómina del sector público y creó un cambio: se aleja de los enfoques «punitivos» verticales que acarreaba la realización de una auditoría de la nómina en un reducido número de agencias en un determinado año para pasar a un enfoque que busca intercambiar información con agencias de toda la administración y crea un incentivo para la identificación y autocorrección continuas de los problemas que surgen. Al mismo tiempo, al identificar las principales irregularidades en todo el sistema, la FCFP crea una oportunidad para abordar problemas estructurales que afectan a la nómina del sector público.

El desarrollo de la FCFP exige perseverancia y tenacidad en la resolución de los problemas y esfuerzos continuos por mejorar el sistema. El pequeño equipo que trabaja en forma exclusiva en la FCFP continúa haciendo avances en cuanto a la mejora de la calidad de los datos y se esforzó de forma constante en relación con la innovación tecnológica y la definición de las metodologías específicas de auditoría para que el sistema funcione de modo más eficiente y eficaz. También se esforzó por involucrar a los participantes en la FCFP con el propósito de educarlos y guiarlos en el uso del sistema, de modo que se pueda mejorar su rendimiento. La FCFP es una parte importante del enfoque general del TCU, denominado *Governing-IT*, que busca innovar en el uso de la tecnología con el fin de lograr mejores resultados de auditoría y un mayor impacto que beneficie a los brasileños.

Como se vio en la sección anterior, existen oportunidades para continuar mejorando este modelo eficaz. Por ejemplo, las contradicciones de los datos, la falta de integración de las bases de datos y el retraso en la entrega de los datos de las diferentes entidades cubiertas por la FCFP continúan planteando un problema para la identificación de las irregularidades, lo cual da lugar a un alto nivel de falsos positivos. Las bajas y demoradas tasas de respuesta por parte de las instituciones auditadas limitan la capacidad del sistema de abordar las irregularidades y lograr mayores ahorros. Alrededor del 40% del total de las irregularidades identificadas reciben una respuesta de la entidad correspondiente; de ellas, las entidades auditadas aceptan alrededor del 50% de las irregularidades (y, por lo tanto, las terminan regularizando). Como se indicó anteriormente, existe una asimetría entre el costo relativamente bajo de la generación de información relacionada con las irregularidades (gracias a la innovación y a las herramientas

digitales) y el costo relativamente alto de las acciones que las instituciones del sector público deben enfrentar para resolver esas irregularidades. Será importante abordar esta asimetría para seguir mejorando la eficacia de la FCFP. Si bien la FCFP se centra en la identificación y corrección de irregularidades individuales, el sistema potencialmente podría aprovecharse más para respaldar los cambios y reformas estructurales que podrían acabar con las disparidades que hacen que las irregularidades persistan en todo el sistema.

Se debe buscar una mayor coordinación con otras entidades que gestionan y supervisan la nómina del sector público en el sistema brasileño y desempeñan funciones similares a la FCFP. La proliferación de organismos de control, que suele describirse como «inflación» del control, puede afectar negativamente la respuesta de las entidades gubernamentales. La CGU, la Secretaría de Gestión de Personas y la Secretaría Especial de Ingresos Federales del Ministerio de Economía cumplen una función en la gestión y supervisión de la nómina, y cada una de ellas utiliza sus propios sistemas para llevar a cabo estas funciones. El desarrollo de estos sistemas ocurrió de forma aislada y sin mucha comunicación entre los grupos. Esta comunicación y colaboración podría permitir que se reforzara la eficacia del sistema de administración de la nómina en su totalidad. Como mínimo, podría reducir la carga de trabajo de las entidades supervisadas y quizás mejorar la respuesta obtenida.

La FCFP también es vulnerable a algunos riesgos subyacentes. El costo o la capacidad de funcionamiento de la FCFP podría verse afectado si los proveedores de los principales programas informáticos que se utilizan en el sistema cambian sus procedimientos de concesión de licencias. Dada la naturaleza personal de los datos del sistema, se deben actualizar de forma continua las medidas para evitar la piratería y el uso indebido de los datos. A medida que el sistema se continúe desarrollando e institucionalizando, se deberán tomar medidas para garantizar la continuidad del personal en la unidad que supervisa y desarrolla la FCFP y dirige las acciones de seguimiento. Podría necesitarse un número superior a seis personas para la supervisión de toda la nómina de servidores públicos de Brasil.

En el marco del perfeccionamiento de la FCFP, el TCU podría considerar las siguientes recomendaciones:

RECOMENDACIÓN 1: Intensificar la obtención de bases de datos integradas y coherentes. El sistema desarrollado para identificar y abordar las irregularidades en la nómina del sector público dependerá de la calidad de los datos que recibe. Dada la amplitud de organismos de la administración federal alcanzados por la FCFP —desde el Poder Ejecutivo y el Congreso hasta el Poder Judicial y la Fiscalía

General—, no solo se necesita incorporar una gran cantidad de información sobre cargos, remuneraciones, beneficios y programas del sector público, sino también fiscalizar el pago de jubilaciones y pensiones. Las contradicciones en las bases de datos son el principal factor que explica el 36% de los falsos positivos detectados. Si bien el TCU descarga automáticamente los datos del SIAPE, las entidades auditadas deben dedicar tiempo y esfuerzo a compartir mensualmente los datos de la Extra-SIAPE, el RAIS y otros colaboradores. Aunque el TCU tiene la obligación de supervisar la administración federal, parece haber pocas consecuencias por la demora en el intercambio de información, o su ausencia.

Los esfuerzos para desarrollar y utilizar la plataforma eSocial son muy importantes y deben continuar. Una expansión exitosa de la plataforma eSocial podría ayudar a garantizar la descarga automática de archivos de datos coherentes en todas las ramas y niveles del gobierno y generar enormes ventajas en la coherencia y calidad de los datos; uno de los fundamentos del sistema de la FCFP. Al tratarse de un sistema automatizado, también reduciría considerablemente la carga de las entidades a la hora de proporcionar mensualmente datos. Dado que muchos organismos gubernamentales todavía utilizan sus propios sistemas personalizados y algunos (como los municipios) siguen utilizando hojas de cálculo, deben considerarse los incentivos tanto financieros como tecnológicos para la implementación de la plataforma eSocial. Esto podría incluir recursos para la compra de los sistemas informáticos necesarios y la formación del personal para utilizarlos. Aunque este esfuerzo es una tarea colosal en un sector público con el tamaño como el de Brasil, contar con datos de calidad es la base de cualquier proceso de control automatizado.

RECOMENDACIÓN 2: Considerar medidas para mejorar la capacidad de respuesta al sistema. Si bien el sistema de la FCFP ha sido excelente en identificar irregularidades, el nivel de respuesta para resolverlas ha sido menor. Alrededor del 60% de las irregularidades planteadas no reciben respuesta. Tal como se señaló anteriormente, esto puede deberse a que los procesos necesarios para investigar y determinar si se debe aceptar una irregularidad van mucho más allá de la esfera digital. Las investigaciones requieren personal y recursos para hacer un seguimiento con las personas implicadas, esperar las respuestas y trabajar en los casos que los individuos puedan llevar a la justicia. Los administradores pueden no contar con el tiempo necesario para hacer un seguimiento de las numerosas irregularidades que se plantean debido a sus múltiples demandas. Por otro lado, los problemas señalados pueden ser el resultado de datos contradictorios que son difíciles de desentrañar. Para superar estas debilidades, se recomiendan las siguientes acciones.

- **2.1 Comprender el motivo que provoca la falta de respuesta.** La unidad responsable de la FCFP, en el marco de su trabajo anual, destaca periódicamente a las entidades cuyas respuestas fueron nulas o tardías. A pesar de las exigencias de los planes de acción y la oferta de capacitación y divulgación, la tasa global de respuesta a las irregularidades se mantiene en torno al 40%. Una encuesta a las entidades sobre los motivos por los que no responden podría ayudar a definir un conjunto de medidas específicas que estimulen a los administradores a responder. Otra alternativa sería ajustar el sistema para que se enfoque en los ámbitos en los que se obtienen respuestas, con el fin de mejorar su impacto. En la actualidad, no existe un procedimiento para sancionar a las entidades que no responden a una notificación de la FCFP. Está claro que la credibilidad del sistema de la FCFP aumentaría con mayores tasas de respuesta.
- **2.2 Continuar promoviendo una mayor colaboración entre las distintas entidades de todo el gobierno que conforman el sistema de gestión y fiscalización de la nómina.** Aunque tanto el TCU como la CGU tienen autoridad para auditar la nómina del sector público, podría ser muy beneficioso continuar con los esfuerzos por fortalecer la coordinación y la complementariedad. Estas medidas podrían reducir la carga de trabajo (y quizás la confusión) de quienes responden a cada sistema. En cuanto a las bases de datos y los sistemas, una mayor cooperación entre el equipo del TCU y el Departamento de Soluciones Digitales e Información Gerencial del Ministerio de Economía, y el equipo que trabaja en el sistema SA3 podría generar beneficios para cada uno de estos grupos. A su vez, estos beneficios se traducirían en una mayor tasa de respuesta. Compartir enfoques, información y resultados entre estos grupos podría ayudar a mejorar el desempeño de todos ellos.

La organización de un evento que reúna a las entidades que componen el ecosistema de gestión y supervisión de las nóminas y que esté destinado a intercambiar información sobre la metodología, el alcance, los sistemas y los resultados podría ser el punto de partida para el entendimiento mutuo de cómo cada entidad ejecuta, analiza y sistematiza su propio trabajo y para considerar qué respuestas necesita cada entidad de parte de los administradores del gobierno. El evento podría constituir la base de una publicación, así como la creación de un foro permanente donde se debatan temas relacionados con la gestión y la supervisión de la nómina, entre los que se incluye: (i) qué funciona bien en el sistema actual, (ii) ejemplos internacionales pertinentes, (iii) el desarrollo de soluciones innovadoras para problemas comunes, (iv) el intercambio de información y bases de

datos, y (v) la implementación de acciones conjuntas para que el sistema funcione con mayor eficacia. Estos esfuerzos podrían reducir la carga de los administradores y también otorgar más importancia a los hallazgos relacionados con los cambios sistemáticos tanto en la estructura como en las políticas que ayudarían a reducir las irregularidades.

- **2.3 Fomentar que la unidad responsable de la FCFP informe otros aspectos del trabajo del TCU.** Por ejemplo, cuando se realizan auditorías financieras de ministerios como el de Salud o Educación, no es claro si los hallazgos de la FCFP se tienen en cuenta en la evaluación de la nómina que se realiza como parte de la auditoría. La importancia de la FCFP puede verse reforzada si esta herramienta se hace más visible en las instituciones auditadas. Estos hallazgos podrían permitir la identificación de problemas o irregularidades sistémicas que podrían resolverse mediante la implementación de cambios estructurales y conducir a resultados más duraderos.
- **2.4 Considerar si la variedad de las metodologías específicas de auditoría o la cobertura de las instituciones podría centrarse más estrechamente con el fin de mejorar las tasas de respuesta en el sistema.** Actualmente, el costo de la identificación de las irregularidades a través del sistema de la FCFP es mínimo. Sin embargo, el desarrollo de las respuestas y la resolución de las irregularidades exige respuestas analógicas por parte de los administradores. Si la meta es mejorar el impacto del sistema en términos de resolución de problemas, podría ser útil reducir el número de metodologías específicas de auditoría y encontrar métodos que mejoren la respuesta a esos hallazgos. Una vez resueltas estas cuestiones, la FCFP podría avanzar a la siguiente serie de metodologías específicas de auditoría. El trabajo realizado hasta la fecha por el equipo de la FCFP se enfocó anualmente en una o dos cuestiones temáticas a tratar, pero la amplitud y cobertura del sistema en su totalidad es deliberadamente amplio. Esto puede interferir en la respuesta al sistema, ya que los recursos existentes pueden ser insuficientes para responder a todas y cada una de las irregularidades identificadas.

RECOMENDACIÓN 3: Definir cómo el sistema de la FCFP puede informar los cambios en las estructuras y políticas que podrían mejorar el sistema de nóminas. En su forma actual, el trabajo de la FCFP se centra en la resolución de irregularidades individuales. Aunque esto es importante en la función del TCU como auditor, es probable que el impacto más significativo del sistema provenga de la identificación de las debilidades sistémicas que conducen a las irregularidades y de la propuesta de medidas que podrían ayudar a superar estas debilidades.

Dado que no se trata de una función estándar para el TCU, se discute y quizás haya diferencias de opinión sobre si es una función adecuada. Sin embargo, no aprovechar la información de alto nivel que el sistema brinda sería perder una gran oportunidad. La aplicación de esta recomendación implicaría probablemente la incorporación de uno o dos empleados con la formación analítica necesaria para desempeñar este trabajo y las capacidades para colaborar con otros sectores del ecosistema de nóminas.

RECOMENDACIÓN 4: Adoptar medidas para abordar los riesgos para la sostenibilidad del sistema. El primero de estos riesgos se relaciona con el equipo de la FCFP que está integrado por seis personas. Se necesita una planificación futura para garantizar la implementación de las capacidades necesarias para el mantenimiento y el desarrollo continuo de la FCFP, así como una mayor institucionalización. El TCU también puede considerar la posibilidad de añadir personal para analizar y presentar las implicancias de los hallazgos de la FCFP para su uso en futuros debates sobre el cambio de las estructuras y las políticas de los sistemas de pago del sector público. Una segunda cuestión se relaciona con las licencias de *software*. Como se señaló anteriormente, el desarrollo del sistema se basó en los sistemas y licencias existentes utilizados en el TCU. El equipo debe considerar si estos acuerdos siguen siendo adecuados. Como mínimo, deben desarrollarse acuerdos de respaldo para estar preparados para un cambio importante en el precio o en las licencias del *software* que sustenta al sistema. Por último, también se deben considerar medidas para abordar los problemas de privacidad que surgen de las reglamentaciones e interpretaciones de la Ley de Protección General de Datos Personales y los riesgos que podría suponer un jaqueo del sistema.

RECOMENDACIÓN 5: Aprovechar la presidencia brasileña de la INTOSAI como una oportunidad para que el TCU avance en la agenda de innovación digital basada en datos para mejorar las prácticas de gasto y prevenir el fraude y la corrupción. Además, tomar como base las innovaciones de la FCFP para impulsar el análisis de cuestiones emergentes. El TCU es muy innovador en la aplicación de las tecnologías digitales para avanzar en la auditoría efectiva y en la detección del fraude y la corrupción. Pocas otras entidades fiscalizadoras superiores auditan sus nóminas. La presidencia de la INTOSAI constituye una oportunidad importante para que el TCU intercambie información sobre cómo surgió la cultura de la innovación digital, las personas y los procesos involucrados que condujeron a su desarrollo, las lecciones aprendidas de forma empírica y las implicancias para las prácticas de auditoría fuera de Brasil. Dados sus resultados y los contextos fiscales similares de otros países, la FCFP puede ser una referencia útil para otras entidades fiscalizadoras superiores no solo de América Latina y el Caribe, sino también del mundo.

Por último, la experiencia de la FCFP también podría impulsar el análisis de otras cuestiones emergentes. Entre estas cuestiones se incluyen: (i) la consideración de la función del TCU en las auditorías de datos para garantizar la calidad de los mismos; (ii) la consideración de una transición de la tecnología de código cerrado a la de código abierto para mejorar la transparencia del sistema; (iii) el paso de la analítica reactiva a la analítica predictiva para ayudar a establecer mapas de riesgo y alertas antes de que se inicien las transacciones, y (iv) el uso de los datos disponibles para analizar la brecha entre las remuneraciones del sector público y el privado, las escalas salariales y la productividad.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2017. A Fair Adjustment: Efficiency and Equity of Public Spending in Brazil. Brazil Public Expenditure Review 1. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- . 2019. Gestão de pessoas e folha de pagamento no setor público brasileiro: o que os dados dizem? Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Bemquerer Costa, M. y P. Reis. 2020. Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. Controle Externo: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás* 2(3): 11-34.
- Cartaxo, F. 2022. Estudo sobre auditoria de folha de pagamentos TCU-BID. Documento de referencia. No publicado.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021. Consulta del Artículo IV de Brasil. Informe del FMI n.º 21/217. Washington, D. C.: FMI.
- GAO. 2016. Federal Human Resources Data. OPM Should Improve the Availability and Reliability of Payroll Data to Support Accountability and Workforce Analytics. Washington, D. C.: GAO <https://www.gao.gov/assets/gao-17-127.pdf>
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2018. Uma análise multidimensional de burocracia brasileira em duas décadas (1995-2016). Brasília: IPEA.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil. París: OCDE.
- Ramos Neves, F., P. Batista da Silva, y H. L. Menezes de Carvalho. 2019. Artificial Ladies against Corruption: Searching for Legitimacy at the Brazilian Supreme Audit Institution. *Journal of Accounting and Organizations* 13: 31-50.
- TCU (Tribunal de Cuentas de la Unión). 2015. Relatórios de Acompanhamento. TC 014.980/2015-0 (1.º y 2.º ciclo).
- . 2018. Relatórios de Acompanhamento. TC 024.000/2018-3 (4.º ciclo).
- . 2019. Relatórios de Acompanhamento. TC 022.202/2019-6 (5.º ciclo).
- . 2020. Relatórios de Acompanhamento. TC 018.709/2020-6 (6.º ciclo).
- . 2021a. Acórdão No. 2814/2021 (Processo TC 014.927/2021-7).
- . 2021b. Relatórios de Acompanhamento. TC 014.927/2021-7 (7.º ciclo).

