



Série especial sobre a COVID-19

As notas da série especial são produzidas por peritos do FMI para ajudar os países membros a enfrentar os efeitos econômicos da COVID-19. As opiniões expressas nessas notas são as do(s) autor(es) e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

17 de agosto de 2020

Fundos COVID-19 em resposta à pandemia

Fazeer Rahim^a, Richard Allen^a, Hélène Barroy^b, Laura Gores^a e Joseph Kutzin^b

^a Departamento de Finanças Públicas, Fundo Monetário Internacional

^b Financiamento e Governança dos Sistemas de Saúde, Organização Mundial da Saúde

Em resposta à pandemia de COVID-19, muitos países reprogramaram seus orçamentos atuais, ativaram reservas de contingência e adotaram orçamentos complementares ou retificativos. Para continuar a mobilizar recursos e acelerar os gastos emergenciais, muitos países também criaram fundos extraorçamentários específicos para fazer face à COVID-19. Esta nota examina os motivos que levaram à criação desses fundos e descreve uma base de dados de mais de 40 fundos compilada pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A nota documenta a natureza diversa desses fundos e discute os riscos que fundos mal concebidos podem representar para a gestão das finanças públicas (GFP). Por último, fornece orientação sobre como melhorar o desenho e a gestão dos fundos COVID-19 para torná-los eficientes, transparentes e responsáveis¹.

I. INTRODUÇÃO

Mais de 40 países instituíram fundos para apoiar uma resposta mais ampla à crise da COVID-19, a maioria deles na forma de fundos extraorçamentários. A lista inclui países com diferentes tradições administrativas e de GFP, arcabouços jurídicos e níveis de renda (ver [Figura 1](#)). Alguns deles criam e utilizam rotineiramente fundos extraorçamentários em circunstâncias normais: por exemplo, fundos para a manutenção de estradas, fundos para a saúde e a previdência social (Kutzin et al., 2010). Para outros países, a criação dos fundos COVID-19 marca uma ruptura com uma abordagem mais unificada ao orçamento e aos gastos².

¹ Os autores são gratos a Federica Margini (consultora da OMS) pelo apoio à pesquisa, e a Anjali Garg, Vivek Ramkumar e Sally Torbert da International Budget Partnership (IBP) por suas sugestões e comentários valiosos.

² No Azerbaijão e no Uruguai, por exemplo, os gastos realizados pelas entidades extraorçamentárias (excluindo os fundos de previdência social) normalmente respondem por 15% e 30% do PIB, respectivamente. Em outros países, como Colômbia e México, eles representam menos de 1% do PIB. Na África Subsaariana, esse número varia entre 1% e 7% do PIB (dados de 2018, extraídos das estatísticas de GFP do FMI: <https://data.imf.org/GFS>).

governança e sem mecanismos predefinidos de prestação de informações – podem representar em termos de transparência e responsabilização, sobretudo num contexto de rápido crescimento dos gastos públicos³. Esta Nota oferece orientação sobre como conceber e administrar melhor esses fundos, e destaca a necessidade de extingui-los após a crise.

II. POR QUE CRIAR FUNDOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS?

Mesmo antes do advento da COVID-19, os fundos extraorçamentários eram amplamente utilizados por países em diferentes níveis de desenvolvimento. Um fundo extraorçamentário pode ser definido como um conjunto de contas ou uma entidade governamental envolvida em “*transações financeiras, muitas vezes com disposições bancárias e institucionais distintas, que não estão incluídas na lei do orçamento anual do Estado*” (Allen e Radev, 2006). Sem contar a previdência social e os fundos da saúde, os fundos extraorçamentários representam cerca de 15% das despesas do governo central numa série de países avançados e de média e baixa renda; se forem incluídos os fundos de saúde e previdência social, essa cifra sobe para 50%⁴. Destacam-se os fundos com propósitos específicos (dos quais os fundos COVID-19 são um exemplo), os fundos de desenvolvimento, os fundos de poupança, os fundos comerciais e os fundos de investimento.

Sua popularidade se deve a diversos fatores. Os argumentos gerais para a criação de fundos extraorçamentários incluem: atrasos, rigidez e outras deficiências nos regimes orçamentários em vigor, e sua incapacidade de atender a todas as exigências dos beneficiários dos gastos públicos; as vantagens que a vinculação de recursos pode trazer em termos de previsibilidade do financiamento e prestação de contas (um argumento utilizado para justificar a existência dos fundos de previdência social e fundos rodoviários; ver Potter 2005; Cashin et al. 2017); os possíveis ganhos de eficiência quando intervenções complementares são agrupadas e executadas em conjunto e quando as condições dos mercados privados são simuladas através da criação de entidades governamentais com estruturas de gestão e mecanismos de responsabilização bem organizados.

Muitos desses fatores ganharam proeminência no contexto da crise da COVID-19. Em resposta à crise, os governos tomaram medidas que permitirão a programação e o desembolso de recursos com mais rapidez do que seria possível no contexto do processo orçamentário convencional, com procedimentos simplificados de execução de despesas e adjudicação de contratos públicos⁵. O sistema orçamentário, sobretudo nos países de baixa renda, enfrenta desafios de baixa capacidade e vulnerabilidades em termos de governança; um fundo extraorçamentário que seja objeto de padrões mais elevados de transparência e responsabilização pode proteger melhor os recursos. Como o desenho de muitos fundos COVID-19 permite que estes recebam contribuições voluntárias do setor privado e/ou de parceiro de desenvolvimento, existe também uma expectativa maior de identificação clara do uso desses recursos. Por último, as intervenções ligadas à COVID-19 abrangem um grande número de áreas, como saúde, serviços sociais, segurança interna e segurança de fronteiras, bem como o envolvimento das autoridades locais, o que exige forte coordenação.

³ Essas questões são discutidas em outras notas da série especial do FMI – ver FMI, 2000b e FMI, 2000e.

⁴ Os números foram extraídos de FMI, *Fiscal Transparency Handbook*, 2018, página 14.

⁵ Este tema é discutido em mais pormenor em Barroy et al. (2020) e Barroy (2020).

III. OS RISCOS

Além dessas possíveis vantagens, os fundos extraorçamentários podem também gerar riscos. Como já foi dito, a liberdade para tomar medidas independentes significa que esses fundos podem contornar os controles orçamentários e de despesas usuais. A menos que o Ministério das Finanças disponha de informações completas e oportunas, o isolamento desses fundos em relação ao processo orçamentário pode distorcer o panorama das finanças públicas. Por todos esses motivos, e especialmente em países com capacidade administrativa limitada e desafios em matéria de consolidação fiscal e divulgação de informações, os fundos extraorçamentários muitas vezes são vistos como uma possível fonte de corrupção e malversação financeira e apontados como “pequenos impérios” de baixa responsabilização e silos para financiar operações políticas (Allen, 2013).

O contexto da crise da COVID-19 agravou muitos desses riscos. A pressa em instituir fundos COVID-19 resultou, em alguns casos, num vácuo jurídico, no qual o propósito, as estruturas de gestão e os mecanismos de supervisão dos fundos não foram adequadamente definidos. A necessidade de uma resposta rápida por parte dos governos à situação de emergência, sob grande pressão do público, muitas vezes levou a um relaxamento dos controles financeiros *ex ante* e das normas sobre contratos públicos, sem que fossem instituídas salvaguardas. Embora essas políticas possam efetivamente acelerar os gastos em alguns contextos, podem também criar vulnerabilidades significativas em termos de governança, sobretudo quando os fundos operam fora dos sistemas governamentais, são geridos por funcionários que desconhecem os bons princípios de GFP e não estão sujeitos a normas robustas de transparência e divulgação de informações. Por último, embora muitos dos fundos tenham sido criados para lidar com a situação de emergência, existe o risco de que alguns governos tentem ampliar seu mandato operacional e prorrogar a duração dos fundos após o fim da pandemia.

IV. LEVANTAMENTO DA OMS SOBRE OS FUNDOS COVID-19

O levantamento recente da OMS descrito na Figura 1 e no Anexo 1⁶ revela a grande diversidade de abordagens, mas vislumbram-se algumas características e padrões comuns. Embora alguns fundos COVID-19 façam uso de recursos orçamentários, na maioria dos casos eles buscam reunir doações privadas, recursos públicos e fontes externas de financiamento. A maioria dos fundos não está inscrita no orçamento (ou seja, trata-se de fundos extraorçamentários), alguns recorrem a mecanismos orçamentários (por ex., dotações através de programas ou subprogramas orçamentários criados para fins específicos). A maioria dos fundos opera por meio de mecanismos bancários, de informação e de gestão financeira distintos, fora dos canais regulares de GFP. Todos os fundos têm um mandato explícito de arrecadar recursos, e muitos também têm uma função na coordenação das respostas de política pública à pandemia. Alguns têm um papel adicional na implementação de intervenções ligadas à COVID-19, realizando pagamentos e outras transações.

Embasamento jurídico, desenho institucional e governança

Diferentes instrumentos jurídicos foram utilizados na criação dos fundos COVID-19. Em muitos países, eles derivam de decretos presidenciais (exemplos: Azerbaijão, Colômbia, Côte d’Ivoire e Tunísia), às vezes em

⁶ Esta análise foi complementada por informações reunidas pelo Departamento de Finanças Públicas do FMI sobre os fundos COVID-19 por meio de seu envolvimento com diversos países, como África do Sul, Botsuana, Honduras, Maurício, Quênia e Serra Leoa.

virtude de poderes outorgados em situação de emergência. Em outros, eles foram instituídos pelo legislativo através de novas leis (Áustria, Itália, México), emendas a leis em vigor (Nigéria), ou por decisão do Conselho de Ministros (Líbano, Mauritânia). Em alguns países tradicionalmente ligados à Comunidade Britânica, esses fundos foram criados por regulamentos emitidos pelo Ministério das Finanças sob autorização da lei orgânica do orçamento (Gana, Maurício, Quênia).

As disposições jurídicas para a criação dos fundos COVID-19 muitas vezes deixam de fora importantes mecanismos institucionais e de governança. Os regulamentos raramente incluem modalidades específicas de governança do fundo: como serão tomadas as decisões sobre gastos e como será a interação entre o fundo, os órgãos de gestão e o sistema orçamentário.

Os objetivos do fundo são especificados em lei, em graus variados. Em alguns países, o âmbito de atuação dos fundos é vago. Em Gana, por exemplo, o mandato do fundo se estende a todas as atividades que complementam os esforços do governo para combater a pandemia. Outros países definiram mais explicitamente o mandato de seus fundos: na Áustria, por exemplo: “estabilizar o financiamento da saúde, estimular o mercado de trabalho, manter a ordem pública e estabilizar a liquidez das empresas”. O alcance do fundo de Botsuana é definido em mais detalhes e inclui intervenções como subsídios salariais, garantias de empréstimos, a constituição de reservas estratégicas de grãos, equipamentos e suprimentos médicos, e a evacuação de cidadãos. Em outros casos (Benim, Serra Leoa) o alcance não é definido, e evoluiu conforme as circunstâncias.

Os fundos COVID-19 em geral não são geridos pelos ministérios setoriais, tendo seus próprios mecanismos de governança. Em Serra Leoa, por exemplo, o fundo está sob a responsabilidade do Presidente; no Azerbaijão, está subordinado ao Conselho de Ministros. O Ministério das Finanças ou o Tesouro podem desempenhar uma série de funções, da administração do fundo (México e Quênia) à supervisão geral (Côte d’Ivoire, Maurício), enquanto em alguns casos não há envolvimento do Tesouro (Mauritânia). Em alguns poucos casos, o fundo é gerido por entidades do setor privado. É o caso do Fundo de Solidariedade da África do Sul, gerido por uma entidade privada e sujeito às mesmas exigências em matéria de responsabilização que se aplicam às organizações de utilidade pública.

Fontes de financiamento e agrupamento de receitas

Os países recorreram a uma ampla gama de fontes de financiamento – recursos orçamentários, doações privadas e recursos externos – para maximizar as receitas disponíveis para o financiamento de intervenções de emergência (Tabela 1). Em alguns países, como Jordânia, África do Sul e Maurício, as doações privadas têm sido importantes. Em outros fortemente dependentes da ajuda financeira externa, como Quênia e Uganda, a criação de fundos COVID-19 tem sido apoiada por doadores para circunscrever o financiamento externo das medidas emergenciais e reduzir o risco fiduciário.

As fontes públicas de financiamento para combater a pandemia em geral consistem em transferências orçamentárias do orçamento em vigor ou dotações e alocações complementares. Diversos países (como a Colômbia) agruparam recursos de várias fontes de receitas públicas para ampliar sua capacidade de reagir à crise. Em alguns países, os fundos ou reservas de contingência existentes no orçamento foram redirecionados como fonte de financiamento. Em outros casos, as autoridades recorreram a fundos originalmente criados para outras finalidades. Honduras, por exemplo, utiliza, em caráter temporário, um fundo de investimento em infraestruturas para financiar intervenções ligadas à COVID-19, como a compra de suprimentos médicos. Uruguai e Libéria utilizaram impostos (sobre os salários do setor público) destinados a fim específicos como uma das fontes de financiamento de seus fundos COVID-19.

Alguns países encontraram dificuldades no processo de agrupamento de doações privadas e recursos orçamentários para financiar seus fundos COVID-19. Muitas vezes não há disposições jurídicas claras sobre como incorporar, de forma prática, doações privadas aos recursos públicos; além disso, a rigidez dos marcos jurídicos pode reduzir a capacidade dos governos de desembolsar esses fundos rapidamente, sem descuidar da sua correta contabilização e gestão. Em certos países, como o Benim, os recursos privados têm sido administrados separadamente, consignados à prestação de serviços específicos e monitorados de forma pontual. Em outros, como Gana, os fundos privados têm sido – ou espera-se que sejam – reintegrados ao sistema orçamentário para apoiar a resposta das políticas públicas à pandemia.

Tabela 1. Fundos COVID-19: Fontes de receitas

Maioritariamente públicas	Maioritariamente privadas	Públicas, privadas e externas
Áustria, Colômbia, França, Hungria, Itália, Libéria, México, Serra Leoa, Ucrânia, Uruguai, Zâmbia	África do Sul, Benim, Camarões, Gabão, Gana, Iraque, Jordânia, Líbano, Mali, Maurício, Níger, Paquistão, Tunísia, Uganda, Zimbábue	Armênia, Azerbaijão, Botsuana, Butão, Chade, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guiné Equatorial, Lesoto, Marrocos, Mauritânia, Nepal, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo (RDC), Senegal, Sri Lanka, Togo

Modalidades orçamentárias e de realização de gastos

A relação entre os fundos COVID-19 e o sistema de GFP país varia amplamente entre os países (Tabela 2). Um dos principais motivos para a criação de muitos fundos COVID-19 é necessidade de simplificar os procedimentos e acelerar a realização dos gastos. Em Serra Leoa, por exemplo, o fundo está ligado a um Centro de Operações de Emergência no âmbito da Presidência, como forma de superar a complexidade dos processos normais de execução do orçamento e simplificar a resposta orçamentária à crise. Da mesma forma, muitos fundos foram criados para operar através de mecanismos bancários e de gestão financeira e informação distintos, fora dos limites impostos pelos canais normais de GFP. Por exemplo, alguns governos definiram procedimentos específicos para desembolsos, pagamentos ou adjudicação de contratos públicos; para prestar apoio financeiro a empresas públicas e privadas (Colômbia, Côte d'Ivoire); para a compra direta de suprimentos (Jordânia, Mauritânia); ou para o pagamento de bônus ao pessoal da saúde (Armênia e RDC).

Muitos países concluíram que ainda poderiam incorporar alguns elementos de seus processos normais de GFP na gestão dos fundos. Isso normalmente envolve a gestão dos desembolsos e das principais transações através dos mecanismos normais de GFP e compras públicas, com o uso de mecanismos bancários distintos. Um exemplo é Gana, onde os recursos privados são arrecadados através de contas bancárias separadas, mas são transferidos para o programa nacional de combate ao coronavírus, que é administrado pelo Tesouro.

Em alguns países, como alternativa ao uso de mecanismos extraorçamentários, as operações do Fundo COVID-19 estão fortemente associados ao processo orçamentário. Na Áustria e na França, os fundos estão ligados a novos programas de combate à COVID-19 inseridos na estrutura orçamentária em vigor, o que permite a liberação do alívio emergencial por meio de dotações orçamentárias complementares. Diversos países francófonos (Chade, Marrocos, Senegal) adotaram abordagens híbridas por meio das chamadas contas de afetação especial. Do lado da receita, as principais fontes de recursos para essas contas vêm de fora do orçamento do Estado: doações de pessoas físicas e jurídicas e contribuições de doadores⁷. Do lado da

⁷ Em alguns países, porém, a maior parte dos recursos do fundo provém do orçamento. Nesses casos, muitas vezes considera-se que a melhor solução é criar um fundo de contribuições voluntárias em paralelo à execução do orçamento.

despesa, elas normalmente estão sujeitas a procedimentos de autorização simplificados e menos onerosos, mas ainda são geridas pelo Tesouro.

Tabela 2. Fundos COVID-19: Integração com os sistemas de GFP

Fora do orçamento	Fora do orçamento, por meio dos canais normais de GFP	Dentro do orçamento
África do Sul, Armênia, Camarões, Côte d'Ivoire, Gabão, Honduras, Iraque, Jordânia, Lesoto, Líbano, Mali, Mauritânia, Nepal, Níger, Paquistão, Quênia, RDC, Serra Leoa, Tunísia, Uganda	Azerbaijão, Benim, Botsuana, Butão, Colômbia, Djibouti, Gana, Guiné Equatorial, Itália, Libéria, Maurícias, Togo, Zimbábue	Áustria, Chade, França, Hungria, Marrocos, México, Nigéria, Senegal, Ucrânia, Uruguai, Zâmbia

Nota: "Dentro do orçamento" significa, neste contexto, que o fundo é uma conta, um programa ou um subprograma dentro do atual sistema orçamentário e está totalmente integrado aos procedimentos de execução e controle do orçamento.

Em alguns poucos casos, existe uma estrutura rigorosa de declaração de informações sobre os fundos.

Benim e Paquistão são dois exemplos de países que utilizam os sistemas de informação para a gestão financeira (SIGF) em combinação com outros mecanismos para monitorar as despesas e receitas, incluindo donativos em espécie. Côte d'Ivoire e África do Sul também são exemplos de países que criaram quadros robustos e transparentes de informação financeira, com a divulgação regular de dados sobre recursos e desembolsos.

Transparência e auditoria

Alguns países instituíram mecanismos específicos de divulgação e supervisão para compensar a flexibilização dos controles sobre gastos relacionados à crise. Tais mecanismos incluem portais dedicados à publicação de informações sobre a execução dos gastos com a COVID-19. Em Honduras, o portal abrange os recursos canalizados através do orçamento e dos fundos extraorçamentários, e inclui um fundo que financia quase a metade dos gastos ligados à pandemia. Além disso, uma organização da sociedade civil tem monitorado e supervisionado as despesas realizadas pelo fundo. Em Togo, um portal dedicado contém atualizações diárias sobre os pagamentos feitos no contexto de um importante programa de transferências sociais. No Gabão e na Côte d'Ivoire, as autoridades anunciaram a auditoria independente dos gastos ligados à COVID-19. Algumas entidades fiscalizadoras superiores (como os Tribunais de Contas) instituíram mecanismos inovadores para melhorar o controle dos gastos ligados à pandemia. O Auditor Geral da Serra Leoa, por exemplo, cedeu temporariamente funcionários ao fundo para facilitar a realização de uma auditoria intercalar. O Tribunal Superior de Contas de Honduras conduz os chamados "controles concomitantes" das unidades de gastos e dos fundos extraorçamentários, ajudando-os a abordar as irregularidades assim que ocorram.

Cláusula de expiração automática

Apenas uns poucos países indicaram como os fundos serão desativados após a crise e como serão administrados os recursos não utilizados. No Quênia, os regulamentos estipulam que o fundo será extinto quando o Presidente declarar que a pandemia de COVID-19 deixou de representar uma ameaça para o país, mas não especifica qual será a destinação dada aos saldos remanescentes. Por outro lado, a regulamentação de Maurício não estipula uma cláusula de expiração, mas exige que os saldos remanescentes do fundo revertam para o Fundo Consolidado. Alguns países definem vários usos para esses saldos. No Azerbaijão, o regulamento estipula que os fundos não gastos serão utilizados para "remunerar os profissionais da saúde e fornecer-lhes assistência material", ou serão devolvidos ao orçamento do Estado. Em Côte d'Ivoire, o decreto

estabelece que, após a dissolução do fundo, seus ativos líquidos serão entregues a qualquer estrutura designada para dar continuidade à missão ou a uma sociedade financeira pública de grande porte.

V. ACERTAR NOS DETALHES

Alguns dos desafios anteriormente descritos podem ser atribuídos a orçamentos e sistemas de gestão financeira mal concebidos, mais do que à simples existência de fundos extraorçamentários. De fato, muitas economias com sistemas de GFP robustos permitiram ou mesmo incentivaram a coexistência de fundos extraorçamentários com um regime reforçado de governança e gestão financeira. O essencial é melhorar a governança financeira dos fundos COVID-19 ao aperfeiçoar seu quadro jurídico, instituir mecanismos de controle robustos e definir normas rigorosas de transparência e divulgação de informações. Deve-se também realizar a análise sistemática do desempenho dos fundos – e indagar se eles devem continuar a existir ou se devem ser absorvidos no processo orçamentário normal. Ao mesmo tempo, a proliferação de fundos extraorçamentários é um sinal de que os sistemas de GFP não estão conseguindo administrar os recursos de forma ágil e eficiente. As lições extraídas dos desafios de governança e transparência impostos pelos fundos COVID-19 poderiam ser usadas para fortalecer os sistemas centrais de GFP nesses países.

Os países que desejem criar ou reformular os fundos COVID-19 que se encontram fora do sistema orçamentário devem considerar os seguintes pontos básicos:

- **Mandato legal.** A legislação é essencial para esclarecer o propósito do fundo e suas fontes de financiamento, a estrutura de gestão e supervisão, os processos operacionais que governam as atividades e operações do fundo, as normas de informação e os requisitos de contabilidade e auditoria. Qualquer lei, regulamento ou decreto precisa encontrar o equilíbrio entre concisão – para acelerar a aprovação de novos fundos – e pormenorização – necessária para codificar importantes mecanismos institucionais e de governança. A fim de garantir que esses fundos não se prolonguem além do necessário, a lei deve também estipular uma cláusula de expiração automática que defina como os saldos remanescentes serão utilizados. Caso esses fundos continuem ativos durante a fase de recuperação (por exemplo, para assegurar o apoio contínuo dos doadores) devem ser estipuladas claramente as condições para a sua operação. Em diversos países, leis aprovadas às pressas não continham elementos importantes como a nomeação da comissão ou conselho de gestão do fundo, os procedimentos para a tomada de decisões, a divulgação de informação sobre as fontes de financiamento e os detalhes dos desembolsos, bem como a relação entre as operações do fundo e o orçamento. Essas lacunas resultaram em atrasos nas nomeações, comissões de gestão ineficazes, não divulgação de informações, vulnerabilidades na governança, mandatos frágeis ou inexistentes para que os Tribunais de Contas fiscalizassem as transações do fundo e lentidão nos desembolsos.
- **Propósito dos fundos e fontes de financiamento.** Para evitar duplicações, limitar a fragmentação e garantir a coordenação entre as atividades, as áreas de operações do fundo e suas fontes de receitas devem ser definidas em consulta com os ministérios competentes, os parceiros de desenvolvimento e os órgãos não governamentais. O mandato do fundo deve ser compatível com os recursos que ele tem ou terá à sua disposição. Deve-se estudar a melhor forma de combinar fontes públicas e privadas no futuro para assegurar uma resposta eficaz em caso de emergência.
- **Gestão e supervisão.** Se além de um conjunto de contas bancárias o fundo possuir também personalidade jurídica própria, deve dispor de uma estrutura sólida de gestão, com uma comissão ou conselho de gestão independente, responsável pela tomada de decisões estratégicas, e um administrador chefe para gerir suas atividades diárias. Uma equipe técnica formada por especialistas em

saúde, segurança nacional e outras áreas relevantes pode prestar assessoria ao conselho em questões operacionais e de políticas, enquanto uma equipe fiduciária de especialistas em gestão financeira, contabilidade, contratos públicos e auditores internos pode auxiliar o administrador. Para garantir que a equipe fiduciária dispõe da capacitação técnica necessária em GFP, o ideal é que seus membros incluam representantes do Ministério das Finanças e da autoridade nacional de compras públicas.

- **Procedimentos para a realização de gastos.** A eficiência e o bom desempenho do fundo dependerão, principalmente, da agilidade com que podem ser implementadas as intervenções, assegurando a transparência e responsabilização. Devem ser especificadas as relações com os atuais sistemas de GFP. Podem ser preparados e publicados procedimentos operacionais padrão (POP), abrangendo: i) a apresentação de propostas pelo fundo para intervenções de emergência, ii) a sua aprovação; iii) a execução do processo de pagamentos e adjudicação de contratos públicos e iv) a apresentação de relatórios financeiros pelo fundo. Nos casos em que não forem seguidos os canais usuais de GFP, esses POP devem também esclarecer cuidadosamente os respectivos papéis e responsabilidades do próprio fundo, do Ministério das Finanças e dos órgãos de implementação, como saúde e segurança interna. Os POP devem também prevenir a possível duplicação de aprovações e controles e, assim, o risco de atrasos nas transações.
- **Transações.** Na medida do possível, deve-se exigir que os fundos COVID-19 efetuem as transações eletronicamente, o que permite a maior rapidez e exatidão na transferência de recursos para os beneficiários identificados, simplifica a manutenção dos registros das transações e reduz os custos operacionais. O mesmo tipo de argumento se aplica ao processo de adjudicação de contratos públicos, que também deve ser realizado eletronicamente na medida do possível. Sem comprometer a confidencialidade, alguns fundos (como o de Maurício) obtiveram acesso a outras bases de dados relevantes – tais como aquelas mantidas pela autoridade tributária ou previdenciária nacional – para identificar e efetuar pagamentos aos beneficiários qualificados.⁸
- **Monitoramento e avaliação.** Pode-se utilizar indicadores de desempenho específicos para facilitar a avaliação *ex post* da eficácia e do impacto econômico dos fundos extraorçamentários. É possível estabelecer indicadores apropriados mesmo quando a capacidade é limitada (com base em regras práticas, como a ligação entre os empregos que se pretende criar e preservar e as medidas de emergência, utilizando, por exemplo, índices setoriais).
- **Transparência.** Para compensar os riscos de responsabilização diluída e controle fiscal enfraquecido no contexto da pandemia, o FMI tem salientado a importância de: i) relatórios pormenorizados sobre os gastos relacionados à crise, ii) divulgação de informações sobre as licitações e os contratos públicos e iii) divulgação de informações sobre os beneficiários efetivos das empresas adjudicatárias (FMI, 2020a). A transparência fiscal exige também o controle e acompanhamento da implementação das medidas de política ligadas à pandemia, de preferência através do SIGF do país, utilizando um plano de contas dedicado e segundo as normas internacionais. Mais especificamente, os governos devem divulgar em seus websites a existência de fundos COVID-19 e descrever suas principais características, incluindo seu mandato legal, os objetivos de políticas públicas que justificam sua criação, as fontes de receitas, os mecanismos de governança e gestão e as regras e procedimentos operacionais. As receitas e despesas

⁸ Este tema é discutido em mais detalhes noutra nota da série especial intitulada [Soluções digitais para a transferência direta de renda em emergências](#).

dos fundos devem ser reportadas mensal ou trimestralmente em valores brutos. A Comissão de Contas Públicas do parlamento e as organizações da sociedade civil podem ser aliados poderosos para reforçar a prestação de contas dos gastos realizados por meio desses fundos (International Budget Partnership, 2013). A transparência pode ajudar a melhorar a coordenação e a eficácia da resposta à emergência em escala internacional.

- **Auditoria.** Os países devem assegurar que seus tribunais de contas tenham um mandato claro para fiscalizar os fundos COVID-19 e que as auditorias sejam realizadas e publicadas oportunamente, de preferência no prazo de seis meses (ver FMI, 2020b). Mecanismos inovadores, como auditorias intercalares e controles concomitantes, também podem ser explorados (como nos exemplos de Serra Leoa e Honduras). O fortalecimento dos controles *ex post* é especialmente importante quando os controles *ex ante* e a montante são simplificados para permitir uma resposta rápida. Os países que recorreram aos instrumentos de financiamento de emergência do FMI nos últimos meses reconheceram essa necessidade, ao fazer das auditorias independentes *ex post* um elemento essencial de seu compromisso com o uso transparente e responsável desses recursos (FMI, 2020a).

REFERÊNCIAS

- Allen, R. e D. Radev. 2006. “[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)”. *IMF Working Paper* (WP/06/286), (Washington DC: Fundo Monetário Internacional).
- Allen, R., 2013. “Managing Extrabudgetary Funds”, capítulo 18 in Allen, R., R. Hemming e B.H. Potter (org.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Londres: Palgrave Macmillan).
- Barroy, H., D. Wang, C. Pescetto e J. Kutzin. 2020. “[How to budget for COVID-19 response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries](#)”, Organização Mundial da Saúde.
- Barroy, H. 2020. “[No Calm After the Storm: Time to Retool Country PFM Systems in the Health Sector](#)”, P4H Social Health Network, maio 2020.
- Cashin C., S. Sparkes e D. Bloom. 2017. *Earmarking for Health: from Theory to Practice*. (Genebra: Organização Mundial da Saúde).
- Fundo Monetário Internacional, 2018. *Fiscal Transparency Handbook* (Washington).
- _____, 2020a. [Factsheet: How the IMF is Promoting Transparent and Accountable Use of COVID-19 Financial Assistance](#) (Washington).
- _____, 2020b. [Série Especial sobre a COVID-19: Guardar os recibos: transparência, responsabilidade e legitimidade nas respostas emergenciais](#) (Washington).
- _____, 2020c. [Série Especial sobre a COVID-19: Soluções digitais para a transferência direta de renda em emergências](#) (Washington).
- _____, 2020d. [Série Especial sobre a COVID-19: Gestão de caixa do governo em situações de tensão fiscal](#) (Washington).
- _____, 2020e. [Série Especial sobre a COVID-19: Controles de execução orçamentária para atenuar o risco de corrupção nos gastos com a pandemia](#) (Washington).
- International Budget Partnership, 2013. [Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget: 1. Extra-budgetary Funds](#). (Washington: International Budget Partnership).
- Kraan, D.-J. 2004. “Best Practices Guidelines—Off-Budget and Tax Expenditures”. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1).

Kutzin, J, S. Shishkin, L. Bryndová, P. Schneider e P. Hroboň, 2010. "Reforms in the Pooling of Funds", in Kutzin, J., C. Cashin, M. Jakab, org. *Implementing Health Financing Reform: Lessons from Countries in Transition* (Genebra: Organização Mundial da Saúde).

Potter, B. H., 2005. *Budgeting for Road Maintenance*, "Round Table 135: Transport Infrastructure Charges and Capacity Choice, European Conference of Ministers of Transport."

Anexo 1: Lista de Fundos COVID-19

País	Nome do Fundo	Embasamento jurídico e data de criação
África do Sul	Fundo de Resposta Solidária	Comunicado Presidencial (23 de março de 2020)
Armênia	Fundo Humanitário	Decreto Governamental (fonte não oficial)
Áustria	Fundo de Gestão da Crise da COVID-19	Lei Federal sobre o Fundo Covid-19 (Lei em alemão) (fonte não oficial) (março de 2020)
Azerbaijão	Fundo de Resposta ao Coronavírus	Decreto Presidencial (19 de março de 2020)
Benim	Conta COVID-19	Comunicado Governamental (31 de março de 2020)
Botsuana	Fundo Emergencial COVID-19	Diretiva Presidencial (25 de março de 2020)
Butão	Conta do Fundo de Resposta à COVID-19	Nota do Ministério das Finanças (9 de abril de 2020)
Camarões	Fundo Especial de Solidariedade Nacional	Comunicado do Primeiro-Ministro (fonte não oficial) (31 de março de 2020)
Chade	Fundo Especial para o Combate ao Coronavírus	Decreto Presidencial (fonte não oficial) (24 de março de 2020)
Colômbia	Fundo para a Mitigação de Emergências (FOME)	Decreto Presidencial 21 de março de 2020
Congo, República Democrática do	Fundo Nacional de Solidariedade para o Coronavírus	Despacho Presidencial (fonte não oficial) (6 de abril de 2020)
Côte d'Ivoire	Fundo Covid-19 (quatro fundos distintos)	Leis do Parlamento (28 de julho de 2020)
Djibouti	Fundo de Emergência e Solidariedade COVID-19	Decreto Presidencial (31 de março de 2020)
Gabão	Fundo Presidencial pessoal para a COVID-19	Comunicado pessoal do Presidente (fonte não oficial) (17 de abril de 2020)
Gana	Fundo COVID-19	Decreto Presidencial (Pronunciamento do MF ao Parlamento) (30 de março de 2020)
Guiné Equatorial	Fundo Nacional de Emergência do Coronavírus	Decreto Presidencial (31 de março de 2020)
Hungria	Fundo de Proteção contra a Pandemia e Fundo de Defesa Econômica	Decreto Executivo (fonte não oficial) (abril de 2020)
Iraque	Conta COVID-19	Comunicado do Banco Central do Iraque (fonte não oficial)
Itália	Contas COVID-19	Decreto-Lei "Cura Italia" (17 de março de 2020)
Jordânia	Fundo de Alívio do Coronavírus Himmat Watan (<i>"Um Esforço Nacional"</i>)	Ordem de Defesa do Primeiro-Ministro (fonte não oficial) (31 de março de 2020)
Lesoto	COVID-19 Obe Lesotho	Comunicado da Rainha (fonte não oficial)
Líbano	Fundo Nacional de Solidariedade	Decreto Governamental (fonte não oficial)
Libéria	Fundo Emergencial de Alívio à COVID-19	Comunicado do Governo (fonte não oficial) (17 de abril de 2020)
Mali	Fundo Especial	Comunicado Presidencial (fonte não oficial) (31 de março de 2020)
Marrocos	Fundo Especial para a Gestão da Pandemia de COVID-19	Comunicado do Ministério das Finanças (19 de março de 2020)
Maurício	Fundo de Solidariedade COVID-19	Nota Governamental (4 de abril de 2020)

País	Nome do Fundo	Embasamento jurídico e data de criação
Mauritânia	Fundo Nacional de Solidariedade para o Combate ao Coronavírus	Decreto Governamental (fonte não oficial)
México	Fundo Nacional de Emergência	Lei (18 de março de 2020); regulamento do Fundo aprovado pelo Parlamento
Nepal	Fundo de Prevenção, Controle e Tratamento da Infecção pelo Coronavírus	Decreto do Primeiro-Ministro (fonte não oficial) (março de 2020)
Níger	Fundo de Solidariedade para o Coronavírus	Decreto Executivo (fonte não oficial) (4 de abril de 2020)
Nigéria	1) Fundo de intervenção COVID-19 (programa orçamentário) 2) Conta do Banco Central para a mobilização de fundos privados	1) Emenda à Lei do Orçamento 2020 (abril de 2020) 2) Comunicado do Banco Central
Paquistão	Fundo do Primeiro-Ministro para Alívio da Pandemia de COVID-19	Comunicado do Primeiro Ministro (fonte não oficial)
Quênia	Fundo de Emergência de Resposta à COVID-19	Regulamentos de GFP (31 de março de 2020)
Senegal	Conta Especial COVID-19	Comunicado do Ministério das Finanças (10 de abril de 2020)
Serra Leoa	Não especificado	Regulamento em preparação
Sri Lanka	Fundo COVID-19 de Saúde e Segurança Social	Comunicado Presidencial (23 de março de 2020)
Togo	Fundo Nacional de Solidariedade	Comunicado do Ministério das Finanças (17 de abril de 2020)
Tunísia	Fundo de Solidariedade	Decreto Presidencial (abril de 2020)
Ucrânia	Fundo de Resposta à COVID-19	Lei do Orçamento do Estado 2020 (13 de abril de 2020)
Uganda	Fundo Nacional de Resposta à COVID-19	Comunicado Presidencial (3 de maio de 2020)
Uruguai	Fundo de Solidariedade COVID-19	Lei (2 de abril de 2020)
Zâmbia	Fundo COVID-19	Decisão do Conselho de Ministros (fonte não oficial) (3 de abril de 2020)
Zimbábue	Fundo Nacional de Calamidade COVID-19	Comunicado Presidencial (fonte não oficial) (3 de abril de 2020)

Fonte: OMS.

Nota sobre a metodologia empregada: Este levantamento online foi desenvolvido pela OMS em março de 2020 e conduzido em abril e maio. Contou com o apoio das contrapartes nacionais e regionais da OMS e do Grupo Banco Mundial, de uma rede de peritos envolvidos na GFP e nas políticas de financiamento da saúde e da organização Montreux Collaborative on Fiscal Space, PFM and Health Financing. O levantamento online recolheu informações diretas de 70 países sobre uma série de temas ligados à GFP e à COVID-19, entre eles a criação de fundos para o combate à pandemia. As respostas dos participantes foram analisadas pelos assessores regionais da OMS em financiamento da saúde e validadas por meio da consulta a outras fontes primárias (principalmente esclarecimentos jurídicos prestados pelas autoridades financeiras) e secundárias de informação (principalmente o *IMF Policy Tracker*, o observatório de políticas do FMI; o COVID-19 Health System Response Monitor, e o COVID-19 Africa Public Finance Response, da CABRI). Uma análise documental efetuada em maio e junho de 2020 recolheu informações adicionais de fontes primárias e secundárias sobre os países que haviam estabelecido Fundos COVID-19, incluindo os tipos de fundos criados, sua justificativa, seu mandato, o arcabouço jurídico, as fontes de financiamento, o desenho institucional e as modalidades de realização e registro dos gastos do fundo. As informações recolhidas foram compiladas e resumidas, juntamente com as respostas ao levantamento, em quadros de síntese para cada país, disponíveis mediante solicitação.