



Série Especial sobre a COVID-19

As notas da Série Especial são produzidas por especialistas do FMI para ajudar os países membros a enfrentar os efeitos econômicos da COVID-19. As opiniões expressas nessas notas são as dos autores e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

19 de maio de 2020

Controles de execução orçamentária para atenuar o risco de corrupção nos gastos com a pandemia

Kubai Khasiani, Yugo Koshima, Abdoulahi Mfombouot e Ashni Singh¹

A pandemia da COVID-19 fez com que os países aumentassem os gastos correntes e contingentes para enfrentar as necessidades prementes relacionadas a salvar vidas e preservar os meios de subsistência. Para assegurar a eficiência de tais gastos, é essencial estar atento às vulnerabilidades ao uso impróprio e à corrupção. As reações aos gastos de emergência têm diferido significativamente entre os países, e garantir sua eficácia exige abordagens específicas, diferentes em cada um deles. Mas há algumas lições comuns, particularmente para os países com capacidades institucionais limitadas e governança fiscal fraca – notadamente nos sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) e nas práticas de transparência fiscal. Aproveitando as lições da crise do Ebola, em 2014–16, esta nota identifica medidas que poderiam atenuar a vulnerabilidade à corrupção, com atenção especial ao controle da execução orçamentária.

I. INTRODUÇÃO E PRINCIPAIS MENSAGENS

O *Fiscal Monitor de abril de 2020* apresenta informações sobre o tamanho e a natureza das medidas fiscais adotadas em todo o mundo em reação à pandemia da COVID-19². Dada a urgência dessas intervenções para proteger vidas e meios de subsistência, os países precisam “fazer o que for necessário”, mas devem também “guardar os recibos”³.

“Guardar os recibos” é particularmente importante já que, muitas vezes, os gastos emergenciais são vulneráveis ao uso indevido e à corrupção. Os motivos para isso incluem a dimensão dos gastos, que aumenta os incentivos para comportamentos oportunistas; o potencial para o envolvimento descoordenado de muitos atores, que cria oportunidades para ineficiência e vazamentos; a velocidade com que as intervenções são

¹ Esta nota se beneficiou das informações de Nazaneen Ali e Hunt La Cascia, do Banco Mundial.

² Ver no *Anexo 1 Online do Fiscal Monitor de abril de 2020* e no *IMF Policy Tracker COVID-19* detalhes sobre os gastos e outras medidas, por país.

³ Gaspar, Lam e Raissi (2020); *Políticas fiscais para conter os danos causados pela COVID-19*.

identificadas e implementadas, o que poderia resultar no relaxamento dos controles; direcionamento deficiente ou inexistente e critérios de qualificação obscuros ou inexecutáveis para o auxílio, o que poderia complicar a implementação e levar a pedidos abusivos e fraudulentos. A combinação desses fatores, sobretudo quando agravados por instituições fiscais fracas, pode resultar em uso indevido e em má gestão dos recursos públicos, além de prejudicar a qualidade e a eficácia da prestação de tais serviços.

As medidas fiscais adotadas durante a pandemia da COVID-19 foram muito mais extensas nas economias avançadas do que nas economias emergentes e países em desenvolvimento, e a maior parte dos gastos tem sido para auxílio a pessoas e empresas que tiveram que reduzir suas atividades durante os confinamentos necessários para limitar o contágio. Mesmo assim, há lições importantes a serem extraídas de pandemias anteriores, nas quais os gastos foram principalmente com cuidados de saúde. Esta nota é baseada parcialmente na experiência com o surto da doença pelo vírus Ebola (DVE) em 2014–2016, e se concentra no contexto dos países em desenvolvimento de baixa renda (PDBR) e estados frágeis, embora algumas das lições aqui destacadas possam ser aplicáveis também a mercados emergentes e economias avançadas. Ela identifica medidas que podem ajudar a atenuar a vulnerabilidade à corrupção, com ênfase nos controles e na execução orçamentária⁴. As principais observações são:

- A execução orçamentária deve ser conduzida dentro do quadro legal vigente e de acordo com as boas práticas, acionando as disposições de emergência eventualmente disponíveis.
- A necessidade de implementação rápida não exige que os controles de GFP sejam abandonados. Pelo contrário, tais controles devem ser adaptados e dinamizados para assegurar a pontualidade sem comprometer as salvaguardas.
- Todas as transações, inclusive as não monetárias e as apoiadas por parceiros de desenvolvimento, devem ser registradas para facilitar a abrangência do monitoramento e dos relatórios pertinentes.
- Deve ser mantida sempre uma trilha de auditoria adequada, visando facilitar a avaliação *ex post*.

II. AS INSTITUIÇÕES FISCAIS E OS CONTROLES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM CONTEXTO

Em muitos países, particularmente nos PDBR, o desenvolvimento de instituições fiscais sólidas continua a ser um trabalho em andamento. As principais restrições incluem centros de governo fracos, má coordenação de políticas e planejamento ineficiente, sistemas de clientelismo fortes e baixa capacidade em recursos humanos e sistemas de informação⁵. Por conseguinte, muitas vezes não há quadros fiscais eficazes, os quadros orçamentários de médio prazo são inexistentes ou subdesenvolvidos, a credibilidade do orçamento é baixa e os controles da execução orçamentária são inadequados⁶. A situação é particularmente difícil nos estados frágeis, onde as debilidades institucionais são agudas e as capacidades básicas de gestão dos gastos são extremamente baixas⁷. Nesse contexto, as prioridades têm sido o reforço das capacidades de preparação do orçamento anual, sistemas de pagamento básicos para facilitar a execução do orçamento, consolidação dos recursos de caixa e relatórios fiscais básicos, mas abrangentes e oportunos.

Muitas dessas dificuldades foram observadas durante o surto da DVE em 2014–16. Como é sabido, a principal lição desse episódio diz respeito à importância do apoio financeiro rápido, amplo e coordenado da comunidade internacional, para deter a propagação da doença tanto nos países afetados como no resto do mundo. Também há lições sobre como reduzir o espaço para a corrupção (Quadro 1).

⁴ Esta nota complementa a nota [Guardar os recibos: transparência, prestação de contas e legitimidade nas reações de emergência](#).

⁵ Allen (2013).

⁶ Allen et al. (2017).

⁷ FMI (2017).

No caso da pandemia atual da COVID-19, a situação é ainda mais complicada devido aos confinamentos e aos requisitos de distanciamento social generalizados. A presença física reduzida do pessoal dos ministérios da finanças e nos departamentos de finanças dos ministérios responsáveis e outras agências de gastos poderia prejudicar os controles tradicionais destinados a garantir a segregação de funções. Na situação atual, a ampliação do uso de tecnologias remotas on-line para o processamento de transações se tornou inevitável. Assim, para minimizar o uso indevido de recursos ao projetar e implementar sua reação à COVID-19, os governos devem tomar medidas adequadas para superar essas dificuldades e atenuar os riscos de corrupção nos gastos com a pandemia.

QUADRO 1. O SURTO DA DOENÇA PELO VÍRUS EBOLA

O surto da doença pelo vírus Ebola (DVE) em 2014–16 em três países da África Ocidental (Guiné, Libéria e Serra Leoa) e em 2017–19 na República Democrática do Congo (RDC) causou mais de 13 mil mortes. Na Serra Leoa e na Libéria, as atividades executadas pelo governo apresentaram vulnerabilidade à corrupção, cujas fontes incluíram:

- **Concentração de recursos em fundos extraorçamentários.** Durante o surto da DVE, os recursos externos muitas vezes foram gerenciados por meio de fundos extraorçamentários, que não estavam sujeitos aos controles do orçamento. Dois exemplos são o National Ebola Trust Fund na Libéria e o National Ebola Response Fund em Serra Leoa, ambos geridos pelas agências improvisadas de resposta à crise discutidas abaixo.
- **Controle de recursos por agências fragmentadas e improvisadas de resposta à crise.** Por exemplo, em Serra Leoa foram constituídas 17 entidades temporárias para a gestão dos fundos e iniciativas relacionados à DVE, em acréscimo aos ministérios e governos distritais já existentes. A criação dessas entidades parece ter sido motivada por uma disputa entre vários parceiros de desenvolvimento e as agências governamentais. A instituição suprema de auditoria (ISA) identificou irregularidades em mais de 90% dos gastos feitos por essas entidades, apontadas em auditorias conduzidas semestralmente com relatórios divulgados cerca de três meses após o encerramento do período correspondente. Essas entidades improvisadas dificultaram a responsabilização. Além disso, sua existência foi apenas temporária, elas competiam com as responsabilidades dos ministérios existentes e a coordenação com os parceiros de desenvolvimento era fragmentada.
- **Retirada das aquisições médicas dos controles centralizados.** Durante o surto da DVE, a aquisição de alguns materiais essenciais foi delegada aos centros de saúde individuais, que tinham pouco poder de barganha. Como muitos fornecedores fecharam suas portas, os poucos que restaram muitas vezes aumentaram as exigências para compras não competitivas e pagamento em dinheiro, embora estes fossem proibidos pelas normas de gestão financeira pública (GFP) e de contratos públicos. Na ausência de orientações claras e práticas, tratar de tais exigências gerava dificuldades para as compras rotineiras e criava riscos de corrupção, bem como problemas de responsabilização e de suprimento. Por exemplo, diversos centros de saúde em áreas rurais da Libéria não tinham outra opção a não ser aceitar as condições dos fornecedores, mas a ISA considerou ilegais esses gastos e exigiu o reembolso por parte dos médicos.
- **Inexistência de verificação *ex post* dos gastos relacionados à DVE.** Os governos implementaram programas para fornecer alimentos aos domicílios em quarentena. Esses programas sofreram com o monitoramento deficiente. Em Serra Leoa, a ISA não conseguiu identificar os beneficiários pretendidos de diversos pagamentos para auxílio alimentar. Simultaneamente, programas similares apoiados por parceiros de desenvolvimento foram dotados de um sistema de rastreamento que permitiu a verificação dos beneficiários. Os programas governamentais de transferência de renda também estavam espalhados por diversas agências, assumindo formas variadas e por vezes opacas – por exemplo, subsídios para a adesão a atividades relacionadas à DVE. Na Libéria, a ISA constatou que tais programas de subsídios implementados por três agências não tinham nenhuma política escrita. Em contrapartida, e como um exemplo de boas práticas, em programas de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza em Serra Leoa, com o apoio dos parceiros de desenvolvimento, os beneficiários qualificados receberam um chip para celular e um código exclusivo para o processo de inscrição.

Fontes: Ross (2017), Audit Service Sierra Leone (2015) e General Auditing Commission Liberia (2015).

III. CONTROLES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Um problema comum em muitos países é a fragilidade dos procedimentos e controles de execução do orçamento, particularmente em contratos públicos, controles de compromissos, processamento de faturas e autorizações de pagamento. Essas deficiências muitas vezes decorrem da inércia institucional e não de restrições técnicas ou de infraestrutura. Na Somália, por exemplo, foram necessários apenas alguns meses para desenvolver um processo de controle de compromissos combinando o Sistema de Informações de Gestão Financeira (SIFG) com funções básicas e autorização centralizada. A maioria dos PDBR conta com a infraestrutura e os recursos necessários para implementar controles básicos de gastos, mas muitas vezes o progresso é obstruído pela existência de processos manuais – e algumas vezes redundantes – que exigem diversas assinaturas em cada transação. Tais sistemas se prestam facilmente a ações que visem contornar os controles. Especificamente, os governos devem tomar medidas para atenuar o uso indevido dos gastos e as vulnerabilidades à corrupção por meio de medidas nas áreas descritas a seguir.

Preservação da integridade do sistema de aquisições

As compras públicas relacionadas à COVID-19 precisam encontrar um equilíbrio entre, por um lado, a agilização das aquisições e a entrega de bens e serviços àqueles que precisam deles e, por outro, a proteção contra a corrupção e o desperdício⁸. Para conseguir isso devem ser consideradas as seguintes medidas:

- **Elaborar diretrizes ou regras de implementação claras para compras de emergência quando forem ativadas as cláusulas de emergência da legislação em vigor.** Em geral, as leis de aquisição mais recentes, inclusive nos PDBR, preveem exceções aos requisitos normais do processo de aquisições em caso de emergência. Se o governo decidir ativar tais disposições, são necessárias diretrizes ou regras de implementação claras para assegurar sua aplicação coerente, particularmente nos PDBR, muitos dos quais não haviam desenvolvido tais diretrizes ou regras antes da crise. Elas são necessárias também para evitar problemas de responsabilização após a crise, já que muitas vezes são impostas multas e restituições quando é considerado que tais disposições foram usadas inadequadamente (Quadro 1). Na **África do Sul**, uma Instrução do Tesouro Nacional, emitida em resposta à COVID-19, ativou processos excepcionais de compras para atender à resposta à emergência nacional. Estes procedimentos visam facilitar a aquisição de itens identificados a preços pré-negociados, garantindo a segurança do abastecimento e evitando compras desonestas ou em momentos de pânico. Eles também incluem a exigência de relatórios sobre as compras de emergência.
- **Implementar controles centralizados *ex ante* de compras de emergência de grande volume.** O objetivo é reduzir a possibilidade de que os fornecedores especulem com os preços e se aproveitem das compras não competitivas. Tal objetivo pode ser atingido centralizando as aquisições emergenciais sob a supervisão dos reguladores de compras. Na **África do Sul**, a aquisição de suprimentos médicos para a COVID-19 está centralizada na equipe conjunta do Departamento de Saúde e do Tesouro Nacional, que é a reguladora das aquisições.
- **Introduzir preços padronizados para equipamentos médicos vulneráveis à manipulação de preços.** Nas **Filipinas**, o Departamento de Saúde define preços sugeridos no varejo para suprimentos médicos e medicamentos essenciais que estejam em falta no mercado mundial.
- **Facilitar os controles *ex post* por meio da publicação de todas as compras emergenciais em um site na Internet.** As aquisições emergenciais não devem estar isentas dos requisitos de abertura e

⁸ Ver [Open Government Partnership \(2020\)](#).

transparência, inclusive o de acesso público, em tempo real, das informações sobre compras. Isso exige a publicação das informações numa plataforma eletrônica sobre contratos públicos (“e-procurement”). Na **Armênia**, informações detalhadas sobre todas as compras de uma única fonte, inclusive materiais médicos durante o surto da COVID-19, são publicadas no site “e-gov”. Desde o início do surto da COVID-19, **Ruanda** publica em sua plataforma eletrônica os planos atualizados de compras dos hospitais. A **Ucrânia** criou um módulo em sua plataforma eletrônica que contém informações detalhadas sobre todas as aquisições de emergência relacionadas à COVID-19.

- **Assegurar a granularidade da divulgação de informações sobre todas as aquisições relacionadas à COVID-19.** Divulgar informações granulares ajudará a reduzir os incentivos à corrupção e facilitará a verificação e a auditoria. Em todas as aquisições relacionadas à COVID-19 devem ser publicadas pelo menos as seguintes informações: 1) qualquer desvio dos procedimentos normais de aquisição, 2) justificativa para utilização de métodos não competitivos, 3) solicitação e apresentação de propostas, 4) avaliação de propostas e adjudicação de contratos, 5) datas, horários, preços dos contratos, descrição dos itens adquiridos e comprovantes de recebimento e 6) identidades dos contratantes e informações sobre o beneficiário efetivo.

Manutenção de controles de despesas adequados para evitar gastos não autorizados

- **Aplicar controles de compromissos de gastos relacionados à COVID-19.** O governo deve assegurar a utilização de controles de compromissos para evitar que os gastos relativos à COVID-19 levem a irregularidades financeiras e gerem atraso nos pagamentos. O ideal seria que o controle de compromissos seja feito por meio do SIFG. Se o SIFG não contar com as funcionalidades adequadas ou não tiver sido implementado em todas as agências, o governo deve instituir um processo alternativo onde, por exemplo, uma requisição seja feita on-line e registrada e autorizada centralmente pelo Ministério das Finanças no SIFG ou em planilhas eletrônicas. Em particular, o governo deve criar controles de compromissos adaptados às aquisições de materiais médicos, que é um ponto fraco comum nos sistemas de controle (Quadro 2).

QUADRO 2. CONTROLES DE COMPROMISSOS ADAPTADOS ÀS AQUISIÇÕES DE MATERIAIS MÉDICOS

Caso necessário, as medidas a seguir poderiam ser consideradas para implementar um controle de compromissos robusto para as compras de materiais médicos para a resposta à COVID-19:

- **Expansão dos controles de compromissos para abranger os gastos dos hospitais remotos.** Isto requer apenas uma entrada de dados adicional quando o Tesouro transferir recursos para as contas bancárias desses hospitais. Na **África do Sul**, os pedidos de compromisso de instituições médicas são enviados para/autorizados por uma equipe conjunta do Tesouro Nacional e do Departamento de Saúde.
- **Centralização da autorização de compromissos quando as agências médicas não tiverem acesso ao SIFG.** Para evitar sobrecarregar o Tesouro, tal autorização central deve ser imposta a uma quantidade limitada de agências importantes, que efetuam a maior parte das compras de produtos médicos, como uma unidade central de compras ou farmácias do governo, que não são incomuns nos países em desenvolvimento de baixa renda e, muitas vezes, estão fora da abrangência do SIFG. Os pedidos de autorização de compromissos podem ser apresentados on-line ao Tesouro, que registra então os compromissos no SIFG.

Fonte: Circular MFMA n° 101 do Tesouro Nacional da África do Sul.

- **Fiscalizar a aprovação e o registro de compromissos e faturas por meio do SIFG.** Os países devem assegurar que os gastos sejam processados por intermédio do SIFG. Para fazer cumprir tal uso do SIFG, o Tesouro poderia considerar a rejeição do processamento de ordens de pagamento que não possuam registros de compromissos e faturas no sistema. Como parte da resposta à COVID-19, diversos países estão acelerando a implementação do SIFG. Com o apoio de parceiros de desenvolvimento, **São Tomé e Príncipe** está promovendo a implementação do SIFG como parte do projeto de resposta à COVID-19. Um país que não conte com um SIFG com funcionalidade adequada deve considerar dar início ao desenvolvimento de um sistema on-line simples, com funções específicas, o que pode ser conseguido em poucos meses. Em **Essuatíni**, foram necessários poucos meses para desenvolver e operacionalizar um sistema de monitoramento de faturas, no qual mais de 200 mil faturas foram registradas on-line em menos de um ano.

- **Instituir controles sobre fundos extraorçamentários de resposta à COVID-19.** Diversos PDBR já constituíram fundos especiais de resposta à COVID-19, que recebem recursos internos e externos e se destinam a cobrir os gastos com diversas medidas relacionadas a essa pandemia. Muitas vezes esses fundos são considerados necessários para atender aos requisitos fiduciários dos parceiros de desenvolvimento ou para evitar que processos orçamentários internos excessivamente complicados prejudiquem a rapidez da reação. Embora, idealmente, todos os gastos com a COVID-19 devam ser feitos a partir do orçamento, se for determinada a criação de tais fundos devem ser tomadas as seguintes medidas para evitar seu uso indevido⁹:
 - **Constituir um fundo único com acordos de supervisão que incluam o Ministério das Finanças.** Como apresentado no Quadro 1, a criação de múltiplos fundos ou agências improvisadas de reação a crises sem acordos claros de supervisão é problemática para a prestação de contas. Para assegurar que o órgão de supervisão do fundo tenha experiência em GFP, seus membros devem incluir uma representação sólida do Ministério das Finanças. A **África do Sul** constituiu, como o único fundo de resposta à COVID-19, um Fundo de Solidariedade gerido por um conselho que conta com a participação do Ministro das Finanças.
 - **Colocar os fundos sob o controle financeiro do Ministério das Finanças.** A centralização do controle de gastos é necessária para analisar e aprovar prontamente os compromissos e pagamentos. No **Quênia**, o Fundo de Resposta de Emergência à COVID-19 está sujeito aos regulamentos gerais de GFP, inclusive as disposições de controle de compromissos. A fim de assegurar a implementação dos controles de execução orçamentária, o Tesouro Nacional foi nomeado administrador do fundo.
 - **Publicar dados financeiros granulares sobre os fundos nas demonstrações financeiras do governo:** Como discutido a seguir, os fundos devem ser apresentados nas demonstrações financeiras do governo mesmo que sejam extraorçamentários. Como no caso das aquisições, os fundos de resposta à COVID-19 devem aumentar a granularidade das contas e dados financeiros a serem publicados. Em **Gâmbia**, as demonstrações financeiras do governo apresentam em anexo os dados brutos do SIFG pelo nível mais detalhado de classificação econômica.

- **Fortalecer as autorizações de pagamento por meio da verificação da entrega dos bens e serviços.** Essa verificação é particularmente importante para garantir a legalidade do pagamento das aquisições relacionadas à COVID-19. Pode ser útil contratar peritos para a inspeção da entrega de produtos cuja

⁹ *Allen e Radev (2010)* apresenta uma visão geral dos fundos extraorçamentários e medidas para fortalecer a gestão e responsabilização desses fundos em um contexto mais amplo.

verificação requeira conhecimentos técnicos especializados como, por exemplo, artigos médicos (ver a próxima subseção). Nos PDBR, a autorização de pagamento é normalmente centralizada no Tesouro (no sistema anglófono) ou em contadores públicos colocados nas agências pelo Tesouro (no sistema francófono). As autorizações de pagamento não devem ser concedidas a menos que sejam criados registros de "notas de entrega" no momento da inspeção da entrega.

- **Implementar controles de processamento de faturas e pagamentos por entidades fora do SIFG.** Em princípio, isso exige que os gastos de entidades extraorçamentárias, que normalmente não estão conectadas ao SIFG, sejam canalizados através do orçamento ou controlados pelo Tesouro. Na **Índia**, os controles sobre entidades paraestatais extraorçamentárias foram conseguidos por meio da centralização do processamento de suas faturas e pagamentos no Ministério das Finanças. São fixados apenas tetos de gastos para essas entidades e elas não recebem pagamentos em suas contas bancárias. Se tal centralização não for viável, uma opção seria exigir relatórios frequentes (por exemplo, semanais) das operações, combinados com um sistema de desembolso em parcelas, onde o desembolso seguinte não seria feito até que o Tesouro verificasse *a posteriori* a regularidade das operações reportadas.
- **Reforçar a transparência das informações nas faturas das transações de maior vulto.** A publicação de informações sobre faturas é particularmente útil nas aquisições feitas sob acordos-quadro, sem contratos individuais, ou quando elas ocorrem sem documentação. Para complementar a transparência das compras emergenciais discutidas acima, poderia ser considerada a publicação no site do governo das faturas das transações relacionadas à COVID-19 que excedam determinados limites.
- **Eliminar a duplicação de aprovações e controles de compromissos, faturas e pagamentos.** Embora exijam o uso do SIFG para o processamento de faturas e pagamentos, os governos devem considerar opções para eliminar a duplicação de aprovações e controles manuais. Isso ajudaria a dinamizar o processo, mantendo as salvaguardas adequadas. Para esse fim, os países devem tomar medidas para simplificar os processos de negócio. Isso é particularmente importante durante confinamentos impostos em virtude da COVID-19, que dificultam o uso de processos baseados em papel. Vale destacar que não se trata de um relaxamento ou dispensa de controles, que devem ser evitados. Na **Índia**, o Ministério das Finanças aboliu os processos complexos de autorização de programas de transferência de renda, substituindo-os pelo carregamento de uma planilha de cálculo no Sistema de Gestão das Finanças Públicas. Na **Libéria**, durante o surto da DVE, o pagamento dos salários dos trabalhadores da saúde foi acelerado pela automação da preparação da folha de pagamento por meio do desenvolvimento de um sistema simples de TI.
- **Fortalecer a conciliação bancária para identificar irregularidades *a posteriori*.** A conciliação bancária, comparando e conciliando os registros bancários com o SIFG, é essencial não apenas para assegurar a exatidão dos registros, mas também para detectar transações não autorizadas ou irregulares. A conciliação bancária tempestiva é bastante difícil nos países onde o processo não é automatizado. Nesses casos, a conciliação bancária dos gastos relacionados à COVID-19 poderia ter prioridade, a fim de permitir relatórios e auditorias em tempo hábil. Tais países devem considerar também o emprego de pessoal administrativo adicional para acelerar o processo de conciliação (como fez, por exemplo, **Essuatíni**).

Manutenção da gestão da cadeia de suprimentos e dos estoques

- **Implantar o controle centralizado da cadeia de suprimentos de produtos médicos.** No contexto da escassez global de suprimentos médicos, os governos devem procurar centralizar os controles sobre o fornecimento e a distribuição de produtos médicos para hospitais, inclusive a concentração dos controles de gastos e funções de relatórios em uma agência com acesso ao SIFG e ao pessoal de contabilidade. Muitas vezes esse controle centralizado exigirá conhecimentos especializados em saúde, que podem ser obtidos

junto ao setor privado ou aos parceiros de desenvolvimento. Em **Ruanda**, os produtos médicos são adquiridos e distribuídos de forma centralizada pela instituição governamental de saúde (Rwanda Biomedical Center) com o apoio de parceiros de desenvolvimento.

- **Criar um sistema de rastreamento da ajuda em espécie.** Situações de emergência, particularmente nos PDBR, costumam envolver quantidades significativas de ajuda em espécie (por exemplo, alimentos ou outros produtos doados para distribuição a comunidades vulneráveis ou domicílios em quarentena). Os programas de assistência em mercadorias são comprovadamente propensos a roubos e contrabando em diversos países, independentemente do nível de renda. O contrabando da assistência em mercadorias levará a gastos desnecessários e irregularidades financeiras. Em **Moçambique, Zimbábue** e outros países, os programas de assistência alimentar em resposta à COVID-19 apoiados pelo Programa Alimentar Mundial estão equipados com um sistema de rastreamento para monitorar sua entrega aos beneficiários finais. Normalmente, sistemas como esse incluem o estabelecimento de pontos de entrega nas comunidades onde o pessoal do programa está estacionado e a verificação dos beneficiários por meio de *e-vouchers* ou cartões de identificação com código de barras. Se tal infraestrutura de TI e logística não estiver disponível, o governo deve pelo menos entregar as mercadorias diretamente a, por exemplo, um líder comunitário em troca de uma relação de beneficiários. Com base nessa relação, as auditorias internas e as auditorias externas *ex post* podem verificar se os beneficiários receberam efetivamente os itens¹⁰. Outros controles básicos que devem ser implementados para itens não alimentares incluem assegurar que os produtos destinados à distribuição gratuita sejam marcados de forma indelével para evitar seu furto e venda. O governo deve publicar detalhes da ajuda em espécie recebida e distribuída, juntamente com os resultados da verificação, como anexo às contas do Estado ou aos relatórios anuais de ajuda. Essas medidas também devem ser aplicadas a programas de assistência alimentar que assumem a forma de subsídios a importadores ou varejistas de alimentos.

Verificação de transações relacionadas à pandemia por meio de auditorias internas e externas

- **Conduzir auditorias externas mais frequentes para verificar os gastos relacionados à pandemia.** Tais auditorias devem ser conduzidas pela ISA ou por uma firma de auditoria indicada por ela. Na **Libéria**, as auditorias externas do National Ebola Trust Fund foram conduzidas trimestralmente, enquanto o ciclo usual de auditoria é anual. Em países com capacidades de auditoria mais desenvolvidas podem ser consideradas auditorias mais frequentes. Com o avanço da crise, a frequência e granularidade das auditorias podem ser ajustadas, aproveitando as lições das rodadas de auditoria anteriores. Isso exige o compartilhamento permanente com os auditores de informações detalhadas sobre os beneficiários. No **Senegal**, o acesso ao novo SIFG foi ampliado para que a ISA tivesse acesso a todas as informações sobre transações governamentais e pudesse definir melhor a trilha de auditoria. Na **Coreia do Sul**, estatísticas detalhadas sobre um programa de subsídios em resposta à COVID-19 são compiladas diariamente e distribuídas internamente no governo; a ISA recebe informações de forma contínua. Em países com infraestrutura de TI limitada, a questão da granularidade, âmbito e frequência dos relatórios deve ser definida entre o Ministério das Finanças, a ISA e as agências implementadoras.
- **Apresentar relatórios de auditoria interna e externa a um organismo conjunto que inclua partes interessadas governamentais e não governamentais.** Como prática geral, os resultados da auditoria

¹⁰ A inexistência de uma relação de beneficiários foi um dos principais motivos pelos quais o Serviço de Auditoria de Serra Leoa não pôde verificar a entrega de alimentos aos beneficiários finais em sua auditoria do Ebola Emergency Response Fund.

externa devem ser examinados pelo parlamento¹¹. Contudo, em países onde o parlamento tenha capacidade limitada para exercer uma função de supervisão independente, deve-se considerar a hipótese de criar um fórum conjunto, com representantes do governo, da sociedade civil e dos parceiros de desenvolvimento para acrescentar uma camada adicional de supervisão.

- **Aumentar a transparência dos resultado da auditoria interna quando os auditores internos conduzirem auditorias de verificação.** Como os resultados da auditoria interna são apresentados principalmente à alta administração das instituições auditadas, seus requisitos de transparência são diferentes dos estabelecidos para a auditoria externa. Em situações normais, salvo em alguns países, os relatórios da auditoria interna geralmente não são publicados em um site na Internet¹². Contudo, em países onde as funções de auditoria interna são centralizadas¹³ e têm mais capacidade do que os auditores externos, o auditor interno pode ser designado para conduzir uma verificação mais detalhada das medidas de resposta à COVID-19 (é o que ocorre, por exemplo, em **Gâmbia**¹⁴). Em tais casos, seus relatórios de auditoria devem ser publicados em um site do governo e examinados pelo parlamento e pelas partes interessadas, da mesma forma que as auditorias externas discutidas acima.
- **Manter práticas sólidas de GFP e transparência.** De forma geral, práticas sólidas de GFP, transparência e prestação de contas são fundamentais no combate ao uso indevido e à vulnerabilidade à corrupção. A transparência ao longo de todo o processo de planejamento, identificação, execução e avaliação das respostas à pandemia pode reduzir essas vulnerabilidades e melhorar a responsabilização. O Quadro 3 apresenta algumas recomendações adicionais.

¹¹ *Guardar os recibos: transparência, prestação de contas e legitimidade nas reações de emergência*, Série especial do FMI sobre política fiscal em resposta à COVID-19.

¹² *Institute of Internal Auditors (2012)*. Uma exceção são os Inspectores Gerais das agências do governo federal dos EUA, cujos relatórios são todos publicados, com exceção dos materiais confidenciais.

¹³ Dependendo das tradições de GFP, a função de auditor interno centralizado pode ter uma denominação diferente. Na tradição anglófona, é comumente designado Departamento de Auditoria Interna, enquanto na tradição francófona sua denominação usual é Gabinete do Inspetor Geral.

¹⁴ A unidade do Ministério da Saúde que implementa as medidas de resposta à COVID-19 apoiadas pelos parceiros de desenvolvimento firmou um memorando de entendimento com a Direção de Auditoria Interna sobre auditorias de gastos relacionados à pandemia.

QUADRO 3. RECOMENDAÇÕES ADICIONAIS SOBRE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO

Outras notas da *Série Especial sobre a COVID-19* apresentaram recomendações para assegurar que os sistemas de GFP estejam orientados para a boa implementação da reação à pandemia. Tais recomendações são importantes para enfrentar as vulnerabilidades à corrupção e incluem:

- Uso criterioso e transparente das dotações para contingências.
- Transparência no uso das disposições para gastos emergenciais, realocações e transferências.
- Aprovação de verbas suplementares para novos recursos que não possam ser atendidos dentro da autoridade executiva.
- Monitoramento atento dos fluxos de caixa do governo.
- Utilização de transferências eletrônicas de fundos e sistemas de liquidação pelo valor bruto em tempo real para o desembolso seguro dos recursos.
- Rastreamento e divulgação das medidas de resposta à emergência.
- Avaliação dos riscos e responsabilização clara pelas medidas extraordinárias, inclusive empréstimos e garantias.
- Consolidação do caixa em uma conta única do tesouro.
- Uso de diversas técnicas de digitalização para verificar a qualificação para os programas de transferência de renda.

Além disso, para assegurar a transparência e a responsabilização na reação à COVID-19, o que também ajudaria a atenuar o uso indevido e a vulnerabilidade à corrupção, os países deveriam:

- **Assegurar o controle parlamentar e a autorização legal das medidas de políticas**, garantindo assim que as ações estejam sujeitas ao controle legislativo e sejam determinadas legitimamente.
- **Especificar no orçamento as medidas relacionadas à crise com critérios de qualificação claros**, o que proporcionaria clareza *ex ante* aos esforços de implementação e facilitariam a verificação *ex post* da conformidade.
- **Consultar as principais partes interessadas na concepção e direcionamento das medidas relacionadas à crise**, promovendo a inclusão na elaboração dessas medidas, mas também ajudando a evitar duplicações e omissões.
- **Acompanhar todos os gastos e canalizar o financiamento dos doadores por meio do orçamento**, o que também ajuda a garantir uma visão abrangente de todas as intervenções que estão sendo implementadas.
- **Aplicar padrões internacionais de transparência na implementação de medidas fiscais extraordinárias**, sendo que estas últimas estão particularmente associadas a riscos fiscais significativos.
- **Informar os cidadãos** sobre as medidas relacionadas à crise, inclusive sua fundamentação e como acessá-las; isso facilita o alcance aos potenciais beneficiários e assegura a conscientização sobre a qualificação.
- **Divulgar regularmente a implementação** das operações orçamentárias e extraordinárias.
- **Envolver a sociedade civil no monitoramento e controle parlamentar da implementação de medidas relacionadas à crise.**

Fontes: Notas sobre *Guardar os recibos: transparência, prestação de contas e legitimidade nas reações de emergência*; *Preparar os sistemas de gestão das finanças públicas para os desafios da resposta emergencial*; *Gestão dos riscos fiscais em um ambiente de tensão fiscal*; *Gestão de caixa do governo em situações de tensão fiscal*; e *Soluções digitais para a transferência direta de renda em emergências*.

REFERÊNCIAS

- Allen, R. 2013. “Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries”. In *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, org. por M. Cangiano, T. Curristine e M. Lazare. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional.
- Allen, R. e D. Radev. 2010. “Extrabudgetary Funds”. IMF FAD Technical Notes and Manuals, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Allen, R., T. Chaponda, L. Fisher e R. Ray. 2017. “Medium-Term Budget Frameworks in Selected Sub-Saharan African Countries”. IMF Working Paper WP/17/203, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Audit Service Sierra Leone. 2015. “Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds”. Freetown.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). 2017. *Building Fiscal Capacity in Fragile States*. Washington, DC.
- Gaspar, V., R. Lam e M. Raissi. 2020. “Políticas fiscais para conter os danos causados pela COVID-19”. IMFBlog, 15 de abril.
- General Auditing Commission Liberia. 2015. “Auditor General’s Report on the National Ebola Trust Fund”. Monrovia.
- Institute of Internal Auditors. 2012. *Transparency of the Internal Audit Report in the Public Sector*. Altamonte Springs, FL.
- Open Government Partnership. “A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement”. Washington, DC.
- Ross, E. 2017. “Command and Control of Sierra Leone’s Ebola Outbreak Response: Evolution of the Response Architecture”. *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 372 (1721).