



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 dos autores e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

29 de junho de 2020

Elaboração de orçamentos em tempos de crise: guia para preparar o orçamento de 2021

Teresa Curristine, Laura Doherty, Bruno Imbert, Fazeer Sheik Rahim, Vincent Tang e Claude Wendling

A preparação do orçamento para o exercício fiscal (EF) de 2021 será desafiadora em todos os países, devido às incertezas sem precedentes no contexto da pandemia da COVID-19. Esta nota discute os principais problemas na preparação do orçamento e oferece orientação sobre como solucioná-los no ciclo de preparação do orçamento para o EF2021. Ela se concentra no processo orçamentário e não nas políticas fiscais.

I. INTRODUÇÃO E PRINCIPAIS MENSAGENS

A pandemia da COVID-19 eclodiu quando a maioria dos países tinha apenas começado a executar seu orçamento para 2020¹. Desde então, as prioridades de curto prazo têm sido formular e implementar respostas imediatas à crise, principalmente por meio de instrumentos orçamentários de emergência, como créditos suplementares, realocação de verbas, uso de reservas de contingência e decretos de emergência. Com a execução do orçamento de 2020 divergindo bastante do curso projetado em meio a incertezas elevadas, a elaboração do orçamento durante a crise se transformou em um processo reativo contínuo, colocando pressões sobre os ministérios das finanças (MF).

Não obstante, em muitos países é preciso agora voltar a atenção para a preparação do orçamento para o EF2021. Esta será uma tarefa desafiadora, dada a incerteza sem precedentes sobre as perspectivas econômicas após a quarentena e o imenso choque fiscal causado pela pandemia, agravado nos países ricos em recursos naturais pelo declínio nos preços das commodities. A preparação do orçamento para 2021 precisará: i) avaliar o impacto (ainda incerto) da crise da COVID-19 sobre a economia e a situação fiscal do

¹ Em cerca de 70% dos países membros do FMI, o exercício fiscal (EF) corresponde ao ano civil. Contudo, alguns países iniciam seus EF em datas diferentes, como 1º de abril (por exemplo, Índia e Canadá) ou 1º de outubro (por exemplo, EUA e Tailândia). Esta nota se refere ao exercício fiscal de 2021, independentemente da data de seu início. Ver Huang, G, *The Timing of the Government's Fiscal Year*, IMF GFP Blog, 26 de outubro de 2016.

governo; ii) avaliar o espaço fiscal para a manutenção dos gastos prioritários com a crise e com as medidas de recuperação; iii) avaliar as necessidades de financiamento do governo; e iv) aumentar a transparência e a prestação de contas, fornecendo apresentação e contabilidade adequadas das respostas fiscais relacionadas à COVID-19, inclusive medidas extraorçamentárias.

Esta nota faz referência a diversas ferramentas de Gestão das Finanças Públicas (GFP) e reconhece que as instituições e capacidades de GFP existentes desempenharão um papel fundamental no processo de preparação do orçamento para o EF2021. Esse processo pode apontar lacunas na estrutura orçamentária atual (por exemplo, limitação na flexibilidade orçamentária dos países devido à grande rigidez do orçamento e na vinculação das receitas, ou foco limitado no médio prazo devido à falta de um quadro fiscal de médio prazo), chamando a atenção para áreas para possíveis reformas futuras e mudanças mais permanentes, que poderiam ser necessárias para além das prioridades de curto prazo da COVID-19. As principais mensagens desta Nota são apresentadas na Tabela 1, segundo as fases relevantes do ciclo de preparação do orçamento.

Tabela 1: Principais mensagens para o processo de preparação do orçamento para o EF2021

Fase	Mensagem
Geral	<ul style="list-style-type: none"> Fazer ajustes específicos nas instituições e processos para administrar as restrições do distanciamento social e reforçar a orientação estratégica e a liderança central.
Fase de definição de estratégias	<ul style="list-style-type: none"> Rever o quadro macroeconômico para levar em consideração o impacto da crise e das medidas para enfrentar a COVID-19 e fazer atualizações mais frequentes nas projeções. Esforçar-se para apresentar uma estratégia fiscal confiável, ancorada nos objetivos fiscais revistos de médio prazo.
Fase de orientação e negociação do orçamento	<ul style="list-style-type: none"> Utilizando a circular de orçamento, comunicar com antecedência e de forma clara aos ministérios e órgãos executores (MOE) os gastos prioritários e as necessidades de realocação de verbas. Preparar-se para um processo mais exigente do que o habitual para a definição da linha de base do orçamento. O orçamento para o EF2021 exigirá um envolvimento intenso com os ministérios executores em relação à linha de base de seus orçamentos, incluindo o custeio das políticas correntes e das novas políticas relacionadas à COVID-19 e o impacto da crise de saúde. Projetar e planejar orçamentos mais flexíveis e ágeis, que equilibrem a necessidade de resposta oportuna do executivo com a necessidade de escrutínio legislativo. Preparar o orçamento para levar em conta a necessidade de acompanhamento e controle mais atentos durante sua execução.
Fase de documentação do orçamento e aprovação legislativa	<ul style="list-style-type: none"> Usar a documentação do orçamento para trazer clareza a um contexto bastante complexo e reforçar a confiança nas estratégias fiscal, econômica e social do governo.

II. ADAPTAR AS INSTITUIÇÕES E OS PROCESSOS

O processo de preparação do orçamento para o EF2021 exigirá maior atenção aos aspectos institucionais e restrições operacionais relacionadas ao contexto da COVID-19.

- **Adaptar o papel dos atores institucionais.** O processo de preparação do orçamento baseia-se na interação entre uma Autoridade Orçamentária Central (AOC) e os MOE, com a AOC coordenando o processo orçamentário, dando orientações aos MOE e examinando seus pedidos de verbas. Nesse cenário da COVID-19 e independentemente do tipo inicial de processo orçamentário (mais de "cima para baixo" ou de "baixo para cima"), serão necessários desde o início uma orientação política clara e um consenso sobre os objetivos abrangentes do processo orçamentário para o EF2021. Isto poderia significar um papel de maior destaque para o Gabinete do Primeiro Ministro ou para os comitês especiais do Gabinete, em conjunto com a AOC, para determinar as metas e assegurar a responsabilidade coletiva.
- **Rever prazos e cronogramas.** A sequência geral do processo de preparação do orçamento deve reconhecer os desafios atuais e assegurar que seja concedido tempo suficiente às partes interessadas. Isso pode exigir ajustes no calendário de preparação do orçamento, que precisa ser compatível com o quadro jurídico e não deve prejudicar a credibilidade do governo na reação à COVID-19 nem seu status nos mercados financeiros. Dependendo do quadro jurídico de um país, pode ser necessária aprovação legislativa ou autorização legal para rever o calendário da preparação do orçamento; esta aprovação pode ajudar a gerar apoio do público e a manter a transparência.
- **Desenvolvimento de métodos de trabalho compatíveis com o distanciamento social.** Isto se torna mais fácil se a AOC já utilizar um módulo integrado de preparação de orçamento que permita trocas remotas na apresentação do orçamento. Usando as lições dos últimos meses, a AOC deve prever as prováveis dificuldades no próximo processo orçamentário, por exemplo, como tratar do trabalho conjunto na partilha de documentos, como harmonizar as aplicações de videoconferência e como ajustar os métodos de trabalho para tomar decisões mais rápidas. Em países onde a tecnologia não favorece as videoconferências, políticos e funcionários podem precisar realizar reuniões de orçamento presenciais, seguindo as regras de distanciamento social, com limitação na quantidade de participantes e usando locais seguros. Finalmente, dependendo da tecnologia disponível, podem ser usados novos métodos de trabalho (por exemplo, sessões on-line) para promover a participação dos cidadãos na preparação do orçamento ou para o escrutínio pelo parlamento.
- **Investir na obtenção de conscientização e consenso político e público.** Dada a complexidade e a necessidade de decisões difíceis, deve ser dada a devida consideração à obtenção tanto de consenso político quanto de conscientização. Por exemplo, audiências parlamentares adicionais e o uso de comitês especiais podem proporcionar uma plataforma política mais coesa para conseguir consenso nesse exercício financeiro potencialmente turbulento. Consultas públicas no início do processo orçamentário, por exemplo com sindicatos patronais e de trabalhadores, também podem ajudar a obter um consenso mais amplo e a aprimorar a concepção e o direcionamento das medidas de política econômica.

III. FORMULAR UMA ESTRATÉGIA FISCAL EM MEIO A INCERTEZAS ELEVADAS

A etapa de definição da estratégia – em tempos normais, uma parte essencial do processo de elaboração do orçamento – desempenhará um papel ainda mais destacado na preparação do orçamento para o EF2021. Até o final de 2020, os governos terão tomado medidas de políticas sem

precedentes para redirecionar os recursos existentes para as áreas de saúde e apoio social. Em muitos países, isto terá exigido o abandono temporário dos objetivos de política fiscal existentes ou a suspensão temporária das regras fiscais. A etapa de definição da estratégia proporcionará a primeira oportunidade para reavaliar o impacto dessas medidas e dar início ao planejamento para colocar as finanças públicas em uma base sólida. Ao definir a estratégia geral do orçamento para o EF2021, os governos devem reconhecer e adaptar-se ao grau excepcional de incerteza macroeconômica e seu impacto sobre as receitas, optar por uma abordagem prudente e preservar uma abordagem de médio prazo para o planejamento e a elaboração do orçamento, quando ela existir.

Levar em consideração a incerteza macroeconômica

- **Em lugar de um único cenário macrofiscal, esboçar diversos cenários e determinar políticas dependentes de cada um deles.** Mesmo em tempos normais, é comum – e geralmente recomendado – que os governos estejam atentos aos riscos para seu cenário base (mais provável) e suas estratégias para atenuar esses riscos. Nessas circunstâncias excepcionais, os governos podem ser obrigados a reconhecer que é difícil e arriscado tomar decisões de políticas baseadas em um único cenário. Em vez disso, eles poderiam mostrar como essas políticas serão refinadas e adaptadas de acordo com diferentes premissas, particularmente no que diz respeito ao impacto da desaceleração econômica sobre a arrecadação. Atualmente, todos os países da área do euro estão trabalhando com cenários otimista e pessimista ao redor de um cenário base de referência. Outros exemplos podem ser encontrados no *Egito* e em *Maláui*.
- **Prever revisões mais frequentes do quadro macrofiscal.** Em tempos normais, as projeções costumam ser feitas nos estágios iniciais do processo orçamentário e atualizadas em seus estágios finais. As projeções terão de ser revistas com mais frequência, para alertar as autoridades econômicas sobre a necessidade de alterar suas políticas à luz das novas informações. Desde o início da crise, o Departamento de Responsabilidade Orçamentária (OBR, na sigla em inglês) do *Reino Unido* revê mensalmente seu cenário fiscal base de referência, refinando suas estimativas para 2021 de acordo com essas revisões. Nas *Filipinas*, na preparação do orçamento para o próximo exercício financeiro, foi conduzida uma reunião especial do Comitê de Coordenação da Preparação do Orçamento para atualizar as premissas macroeconômicas e ajustar o quadro macrofiscal em um estágio bem mais avançado do que no ano anterior.

Renovar a âncora da estratégia fiscal

Praticamente todos os países enfrentam restrições significativas em suas finanças públicas, aumento das necessidades de financiamento do governo e uma maior exposição a riscos fiscais (particularmente passivos contingentes). Embora sejam necessários planos fiscais mais folgados e flexíveis, planos fiscais não ancorados e não factíveis podem prejudicar a confiança na economia e aumentar os custos de financiamento. São as seguintes as recomendações para ajudar a solucionar essa questão:

- **Esclarecer a restrição fiscal global considerando as necessidades de financiamento.** Em estreita coordenação com as entidades encarregadas do financiamento do governo (por exemplo, o gabinete de gestão da dívida, o banco central), a AOC precisa analisar as possíveis opções de financiamento (aumento dos empréstimos de mercado ou concessionais, fontes e custos do financiamento) para avaliar as restrições fiscais e a estratégia fiscal como um todo.
- **Preservar uma perspectiva de médio prazo na preparação do orçamento.** É possível que uma perspectiva de médio prazo já esteja consagrada na prática ou no quadro legal. Esse é o caso não apenas da maioria das economias avançadas e mercados emergentes como o *Peru* e a *Colômbia*, mas

também de alguns países de baixa renda. Países da *Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC)* e da *União Econômica e Monetária Oeste-Africana (UEMOA)* reúnem suas perspectivas de médio prazo em uma declaração pré-orçamento. Em todos os países, as perspectivas de médio prazo precisarão ser revistas antes da solicitação do orçamento pelos MOE e criados folgas adequadas para as negociações do orçamento.

- **Usar essa perspectiva de médio prazo para tentar assegurar economias futuras e reverter o impacto de medidas pontuais.** Delinear perspectivas de receitas e despesas para além de 2021 ajuda a mostrar que o impacto da COVID-19 é temporário e que é provável que seja reduzido no futuro. Uma perspectiva plurianual permite aos governos destacar e assegurar o impacto de várias medidas de economia que se acumulam ao longo do tempo (por exemplo, reforma previdenciária) ou cuja implementação é adiada até que a recuperação ganhe impulso. Esta crise destaca a importância de estruturas de médio prazo.
- **Renovar a âncora da estratégia fiscal.** Se ainda não anunciado, o orçamento deve esclarecer se os objetivos e regras de política fiscal anteriores à COVID-19 foram temporariamente suspensos e/ou se as cláusulas de escape foram ativadas. Quando adequadamente ativadas, as cláusulas de escape proporcionarão flexibilidade, ao mesmo tempo em que se anunciam as medidas de médio prazo para retornar à regra. Mais da metade dos países da *União Europeia* já usaram as cláusulas de escape de suas legislações nacionais². Tão logo seja possível, os países precisam tentar traçar um caminho para retomar a aplicação normal das regras fiscais, buscando um equilíbrio entre os objetivos de restaurar a sustentabilidade fiscal e não colocar em risco o crescimento.
- **Apresentar um panorama claro dos riscos fiscais.** Isto deve abranger riscos que já existiam antes da crise e riscos adicionais advindos das novas políticas para enfrentamento da COVID-19 (por exemplo, novas garantias, empréstimos e injeções de capital). O orçamento deve incluir detalhes sobre a exposição e possíveis medidas de atenuação. Por exemplo, o *Egito* planeja rever sua declaração de risco fiscal para levar em consideração o impacto da COVID-19.

IV. ORIENTAR A PREPARAÇÃO DOS ORÇAMENTOS, DEFINIR TETOS E NEGOCIAR COM OS MINISTÉRIOS EXECUTORES

Nas fases de orientação e negociação do orçamento, geralmente a AOC orienta os MOE na preparação de suas propostas orçamentárias. Uma vez que elas sejam apresentadas, a fase de negociação será fundamental para manter a disciplina fiscal como um todo, respeitando os tetos e garantindo que as propostas de orçamento dos MOE se concentrem nas prioridades da COVID-19, como declarado na circular do orçamento e da forma mais econômica possível.

É importante ter uma circular de orçamento bem formulada o mais cedo possível, a fim de orientar a solicitação dos orçamentos. Quanto maiores as incertezas, maior a necessidade de que todos os atores tenham uma compreensão clara de suas tarefas e desafios. A circular deve esclarecer processos, cronogramas e funções, além de fornecer modelos e orientações sobre a solicitação de orçamentos. Ela deve captar as principais mensagens sobre a natureza das restrições fiscais e a necessidade crescente de realocações e economias. A circular também deve delinear as incertezas nas premissas macroeconômicas, possivelmente por meio do uso de cenários e da solicitação aos MOE de uma avaliação do impacto das mudanças em algumas premissas-chave (por exemplo, crescimento, desemprego) sobre sua linha base de referência de despesas. Por exemplo, as *Filipinas* publicaram seu Memorando de Orçamento para o EF2021 em maio de

² FMI, Série Especial sobre a COVID-19, 2020. “Regras fiscais, cláusulas de salvaguarda e grandes choques”.

2020, definindo claramente os programas prioritários, que foram alinhados com a resposta à COVID-19 segundo a "nova normalidade".

Definição de tetos e negociação com os ministérios executores

Dependendo das circunstâncias do país, os tetos de gastos para a solicitação dos orçamentos dos MOE serão estabelecidos *ex ante* pela AOC ou resultarão de uma ampla interação entre a AOC e os MOE por meio de um processo iterativo. Independentemente do processo adotado, nesta crise será necessária uma maior orientação de cima para baixo. Independentemente das circunstâncias e do sequenciamento na determinação dos tetos e na discussão das solicitações do orçamento, algumas recomendações podem ser aplicáveis de forma geral para enfrentar os desafios fiscais do EF2021.

- **Preparar-se para um processo mais exigente do que o habitual para a definição da linha de base para o EF2021.** Geralmente, o orçamento "linha de base" de referência é derivado do orçamento do exercício anterior. Para o EF2021, o processo será mais complexo e as mudanças mais abrangentes por uma série de razões. Em primeiro lugar, a execução no EF2020 será significativamente diferente do orçamento adotado, devido ao impacto colossal dos pacotes de combate à COVID-19 implementados durante o ano. Assim, a capacidade para acompanhar adequadamente os gastos com a COVID-19 na execução do orçamento para o EF2020 e identificar o possível impacto na linha de base de referência para o EF2021 será fundamental. Isto pode ser facilitado pela rotulagem ou ajustes na nomenclatura do orçamento para isolar as medidas relacionadas à COVID-19 (ver, por exemplo, *Ruanda*)³. Em segundo lugar, a linha de base para o EF2021 precisa ser atualizada para refletir não apenas o impacto das medidas discricionárias para enfrentar a COVID-19, mas também o impacto mecânico e não discricionário dessa enfermidade sobre os fatores de custo das diversas políticas públicas (por exemplo, gastos em bens e serviços por MOE dificultados pelo confinamento, execução de projetos de investimento). Em terceiro lugar, dadas as incertezas fiscais, a AOC pode querer rever de forma mais detalhada a natureza dos gastos dentro da linha de base de referência, preparando o caminho para limitar os gastos de cada órgão não prioritário a um envelope mínimo. Tudo isso exigirá mais tempo e envolvimento com os MOE do que o habitual.
- **Identificar claramente os setores prioritários.** Recursos mais limitados e a necessidade de garantir gastos sustentáveis por um período imprevisível exigem um foco maior em setores estratégicos (por exemplo, saúde, gastos sociais, água, apoio à recuperação econômica), conforme identificado nas declarações e anúncios públicos das autoridades. Durante o processo de realocação, esses setores, ou seus subsetores, devem ser favorecidos em relação aos setores não prioritários. Nos países onde esses setores prioritários são tratados principalmente pelos governos subnacionais, é importante dar a estas esferas de governo uma imagem clara do financiamento disponível e dos cenários macroeconômicos que podem afetar suas receitas ao longo do ano. Também devem ser consideradas as mudanças nas prioridades que podem ocorrer de acordo com o estágio da pandemia (reação sanitária imediata, redes de segurança social e apoio econômico de curto prazo, medidas de recuperação).
- **Avaliar a viabilidade e eficiência das propostas de novos gastos.** As negociações do orçamento são uma excelente oportunidade para que a AOC aproveite o conhecimento dos MOE sobre seus respectivos setores e discuta os detalhes da reação à COVID-19 ou das possíveis medidas de estímulo. Ao contrário do que pode ter acontecido durante o EF2020 sob extrema pressão de tempo,

³ FMI, Série Especial sobre a COVID-19, 2020. [Controles de execução orçamentária para atenuar o risco de corrupção nos gastos com a pandemia.](#)

as medidas precisam ser adequadamente examinadas e sujeitas a um escrutínio minucioso. Caso isso não ocorra, os MOE podem usar suas vantagens de informação para promover seus próprios interesses, por meio de vários tipos de comportamento não cooperativo:

- Pressão por novas medidas de políticas setoriais sem contemplar integralmente as prioridades da COVID-19, supondo que estas últimas sejam inevitavelmente financiadas sob pressão política durante o EF2021.
- “Camuflar” como recorrentes despesas pontuais relacionadas à crise para conquistar em seu orçamento espaço fiscal para medidas adicionais a serem decididas durante o EF2021.
- Apresentar medidas no contexto do apoio para a recuperação pós-COVID-19 que correspondam às prioridades do MOE, mas não se enquadrem nos critérios da regra ODT (oportuna, direcionada e temporária)
- **Estar preparado para realizar realocações de verbas maiores do que o normal.** Os gastos e setores não prioritários deverão suportar a maior parcela de economias e ajustes orçamentários. Mesmo que não seja possível realizar uma revisão de gastos completa a tempo de elaborar o orçamento para o EF2021, uma revisão simplificada dos gastos poderia usar índices e padrões internacionais para identificar despesas que podem ser reduzidas no curto prazo sem enfrentar obstáculos legais ou operacionais⁴.

V. LANÇAR AS BASES PARA A AGILIDADE, CAPACIDADE DE RESPOSTA E MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PARA O EF2021

A incerteza é inerente à preparação do orçamento; contudo, para o EF2021, ela é muito maior do que o normal devido ao aumento da volatilidade das receitas e das necessidades de gastos imprevistos. Essa imprevisibilidade aumenta a probabilidade de ajustes orçamentários durante o ano e sua magnitude. Nesse contexto, a alocação de envelopes é um ato complexo de equilíbrio que precisa: i) assegurar flexibilidade suficiente para enfrentar mudanças fiscais rápidas (positivas ou negativas) ao longo do ano, sem acumular atrasados, sobretudo em setores prioritários, como o da saúde, ii) dar aos MOE visibilidade para iniciar o planejamento e as atividades de organização para o EF2021 e iii) assegurar que esteja em vigor um regime de freios e contrapesos (inclusive o escrutínio legislativo adequado) e que a execução do orçamento seja compatível com as regras de GFP para evitar desperdícios ou uso indevido de recursos públicos. Uma flexibilidade insuficiente será uma camisa de força para as necessidades de gastos imprevistos, enquanto que uma flexibilidade excessiva prejudicará a credibilidade do orçamento.

Escolha da estratégia e das ferramentas adequadas para assegurar agilidade na execução do orçamento do EF2021

Os países terão que escolher uma estratégia apropriada para estimular a flexibilidade, que será influenciada pelos ambientes orçamentários e institucionais existentes. A estratégia adequada variará segundo fatores específicos de cada país, como o nível de restrição financeira (por exemplo, capacidade para acessar mercados), regras de GFP (por exemplo, grau de flexibilidade para realocar envelopes orçamentários

⁴ Ver em FMI (2017) [Expenditure Assessment Tool](#) um possível método e conjunto de ferramentas para conduzir uma revisão simplificada dos gastos.

ao longo do ano, requisitos de escrutínio parlamentar)⁵ ou capacidades na AOC e nos MOE para prever com precisão as necessidades. O MF deve pesar os prós e os contras de cada ferramenta de flexibilidade e tentar determinar a melhor combinação desde o início do processo. As principais ferramentas de flexibilidade – envelopes de contingência/reserva, mecanismos de flexibilidade orçamentária ao longo do ano e orçamentos suplementares – podem ser caracterizadas da seguinte forma:

- **Constituir envelopes de contingência/reserva.** Para atender às necessidades de gastos de emergência ou insuficiências de receita, um envelope de contingência (por exemplo, baseado na necessidade de respostas políticas caso o pior cenário venha a se materializar) gerido pelo MF (com diretrizes claras sobre o acesso) poderia ser uma ferramenta viável. Esse mecanismo aumenta a capacidade do governo para reagir rapidamente a choques repentinos; entretanto, ele transfere poderes significativos para o executivo. Os envelopes de contingência não devem ser usados como uma alternativa à preparação adequada do orçamento ou como uma espécie de caixa dois. Um grande fundo de contingência limita a capacidade dos governos para se apropriar de fundos em outras áreas e, portanto, restringe as informações ao poder legislativo e aos MOE na fase de aprovação sobre como o orçamento será realmente utilizado. Portanto, é fundamental ter regras claras e transparência sobre os desencadeadores do uso do fundo e as alocações de verbas, bem como relatórios transparentes. Por exemplo, os *Países Insulares do Pacífico* (como *Fiji*, *Ilhas Salomão* e *Vanuatu*) alocam rotineiramente em seus orçamentos anuais fundos de contingência para gastos imprevistos decorrentes de desastres naturais⁶. No cômputo geral, na preparação para o EF2021 os países deveriam explorar formas de provimento para contingências maiores à luz das incertezas mantendo, simultaneamente, salvaguardas adequadas.
- **Aprimorar os mecanismos de flexibilidade do orçamento durante o ano.** Embora limitem a capacidade do governo para modificar orçamentos aprovados pelo parlamento durante a fase de execução, em muitos países as regras de GFP permitem alguma flexibilidade, dentro de limites claros. Em *Moçambique*, todos os anos o Conselho de Ministros aprova uma delegação de poderes que define a flexibilidade para que o Ministro das Finanças redistribua as dotações orçamentárias e as restrições a essas alocações. O mesmo acontece na *Armênia*, onde o legislativo decide o grau de flexibilidade do executivo na implementação do orçamento – ele foi ampliado em 2009 para permitir a reação à crise financeira mundial. Os países podem considerar aumentar temporariamente os limites para remanejamento de verbas a fim de enfrentar mais facilmente as eventuais incertezas durante a execução do orçamento⁷. Entretanto, embora seja prática, esta opção pode chegar rapidamente a seu limite se, devido a um choque de grandes proporções, a necessidade de ajustes ou realocação de verbas orçamentárias for maior do que a prevista. Nesse caso, com aprovação *ex post* pelo parlamento, os países podem recorrer também a ordens executivas específicas, como decretos de emergência que permitem que o executivo inicie realocações significativas. As leis orgânicas do orçamento dos países da *UEMOA* e da *CEMAC* que regem a GFP permitem essas práticas e foram bastante utilizadas nas circunstâncias atuais.

⁵ A lei determina o nível de flexibilidade que o executivo tem para realocar verbas. Alguns países têm alocações orçamentárias bastante genéricas e flexibilidade no remanejamento de verbas, enquanto outros têm orçamentos com rubricas muito específicas e/ou regras rígidas para remanejamento de verbas.

⁶ No orçamento de 2020, as *Ilhas Salomão* reservaram cerca de 0,5% da despesa total como verba de contingência para catástrofes naturais ou outros gastos imprevistos. A Lei de GFP estipula que o uso da verba de contingência deve ser comunicado na próxima sessão do Parlamento e divulgado no prazo de 30 dias após essa comunicação.

⁷ Tais ajustes podem não ser possíveis em países onde as regras de GFP são estabelecidas na constituição ou em uma lei orgânica do orçamento.

- **Adoção de orçamentos suplementares.** Os países podem optar por enfrentar a imprevisibilidade do EF2021 redistribuindo as despesas dentro do ano por meio de orçamentos suplementares ou retificativos. Essa abordagem garante o escrutínio parlamentar, bem como um ajuste sob medida e oportuno às circunstâncias. Contudo, depender de orçamentos suplementares pode ser lento e complexo em países com capacidade limitada⁸. Além disso, muitos consideram que um número excessivo de orçamentos suplementares compromete a credibilidade do orçamento.

Assegurar um acompanhamento mais rigoroso da execução do orçamento para o EF2021

O monitoramento mais rigoroso da execução do orçamento será essencial no EF2021. As orientações já fornecidas sobre os controles de execução do orçamento devem ser estendidas até o EF2021 para controlar melhor a taxa de despesas durante todo o exercício.

Durante o estágio de negociação do orçamento, o MF deve buscar junto aos MOE informações que venham a sustentar sua capacidade de um acompanhamento mais estreito da execução orçamentária. Exigir que todos os MOE preparem planos de gastos tão específicos quanto possível, sujeitos à aprovação formal do MF, melhorará as informações de que o MF dispõe e o controle da execução orçamentária no EF2021. Os planos de gastos dos MOE devem identificar os gastos relacionados ao cenário de referência e à reação à COVID-19, além de incluir os gastos em suspenso. No caso das despesas relacionadas à COVID-19, pode ser vantajoso estabelecer metas explícitas de execução para respaldar a consecução e as expectativas e garantir que os gastos ocorram rapidamente. Por exemplo, o primeiro orçamento suplementar da *Coreia*, aprovado em 17 de março de 2020, visava executar 75% ou mais das medidas de reação em dois meses. Esses planos e metas de gastos embasariam a gestão de caixa do governo e deverão ser acompanhados de perto e atualizados periodicamente ao longo do ano.

O contexto também pode exigir a reserva de parte das dotações dos MOE, dependendo da evolução da situação macroeconômica e sanitária. Uma parte das alocações orçamentárias dos MOE para o EF2021 poderia ser deixada em suspenso e liberada gradualmente apenas se determinadas condições se materializarem ao longo do ano e se os gastos não prejudicarem a estratégia fiscal. Poderiam ser consideradas duas opções não excludentes:

- **Um congelamento horizontal de parte das dotações para o EF2021.** O MF pode determinar que uma porcentagem das alocações para o EF2021 não seja disponibilizada para os MOE. Essa porcentagem poderia variar segundo a entidade (maior ou menor prioridade) ou tipo de despesa. O MF pode considerar isentar dessa determinação os ministérios prioritários ou os “gastos obrigatórios”, como salários. O Parlamento da *França* aprova anualmente uma reserva, incluída na lei orçamentária, tornando uma fração das alocações aprovadas indisponível para cada MOE pelo menos durante parte do ano. O MF terá poderes para disponibilizar essa parcela ao MOE ou usá-la para cobrir gastos prementes em outras partes do orçamento, considerados mais importantes.
- **Congelamento mais específico para setores e despesas não prioritários por meio da constituição de reservas de dotações no EF2021.** Essa abordagem exige uma colaboração estreita entre o MF e os MOE para identificar rubricas específicas do orçamento a serem deixadas em suspenso, bem como as condições para disponibilização desses recursos. Alguns países utilizaram este mecanismo⁹, que envolve o congelamento de rubricas específicas nos orçamentos dos MOE, a

⁸ No contexto atual, muitos países da África Subsaariana estão tendo dificuldades para preparar um único orçamento retificativo para 2020, devido a uma série de fatores: i) capacidade de ajustar o quadro macrofiscal; ii) escassez de recursos humanos; e iii) interrupções nos processos administrativos resultantes da quarentena.

⁹ Por exemplo, o Senegal usou esse mecanismo no orçamento de 2016.

serem liberadas após a conclusão de ações pré-determinadas, inclusive transparência e prestação de contas pelas despesas, ou quando a arrecadação atingir um determinado nível.

Os governos devem considerar medidas de monitoramento da execução do orçamento ainda na fase de preparação, de forma a apoiar a transparência e atenuar a vulnerabilidade à corrupção de suas medidas de combate à COVID-19. Por exemplo, alguns países, como o *Brasil e Honduras*, estão desenvolvendo portais on-line sobre a COVID-19, para permitir que o público acompanhe a evolução dos gastos com a pandemia. Além disso, embora os processos regulares de GFP para a execução e controle do orçamento devam continuar a ser seguidos ao longo do EF2021, os governos podem considerar prorrogar medidas de controle de gastos extraordinários, implementadas como parte da reação à crise, que possam ajudar a promover a transparência, prestação de contas e legitimidade, como sugerido na nota do FMI sobre “Guardar os recibos”¹⁰. Um monitoramento mais próximo da execução do orçamento facilitará um registro adequado e abrangente das intervenções governamentais relacionadas à COVID-19 nas contas governamentais e nas estatísticas fiscais¹¹.

VI. TRANSMITIR A MENSAGEM CORRETA NO ORÇAMENTO PARA O EF2021

Com os desafios da COVID-19, a documentação e aprovação do orçamento ganham importância ainda maior. As autoridades precisam transmitir clareza, credibilidade e foco para a legislatura, os MOE e o público em geral.

Levar clareza a um panorama de políticas altamente complexo. A documentação do orçamento é uma oportunidade importante para apresentar um panorama completo sobre as medidas e pacotes de políticas anunciados. Para isso, seria útil:

- *Regularizar as medidas novas e previamente anunciadas.* Essas medidas devem fornecer os detalhes e custos mais atualizados. O OBR do *Reino Unido* atualiza regularmente a “base de dados de monitoramento de políticas”, com estimativas dos custos das políticas de combate à COVID-19¹².
- *Incluir as medidas extraorçamentárias relacionadas à COVID-19.* Isto permite ao legislativo avaliar a adequação dos pacotes de reação em um contexto mais amplo de políticas, bem como examinar as medidas que possam envolver riscos fiscais significativos. Um anexo especial que apresente todas as medidas fiscais e extrafiscais, inclusive passivos potenciais, e todos os seus possíveis custos, bem como informações sobre a eficiência dessas medidas, traria mais clareza à documentação orçamentária e facilitaria seu exame.

Reforçar a confiança na estratégia fiscal, econômica e social do governo. Em meio à incerteza e à tensão elevadas, o orçamento para o EF2021 será um documento de política essencial para assegurar às partes interessadas de todo o país – famílias e empresas – que o governo tem uma estratégia confiável para atenuar os efeitos da pandemia e sustentar a recuperação econômica. A documentação pode contribuir para isso:

- *Explicando as premissas e as incertezas nas perspectivas fiscal e econômica.* A documentação deve: i) explicar como a COVID-19 afetou o orçamento e os resultados econômicos no EF2020, ii) definir claramente as premissas que sustentam a perspectiva central, como a duração da quarentena,

¹⁰ FMI, Série Especial sobre a COVID-19, 2020. “[Guardar os recibos: transparência, responsabilidade e legitimidade nas respostas emergenciais](#)”.

¹¹ FMI, Série Especial sobre a COVID-19, 2020, “[COVID-19: Como registrar nas estatísticas fiscais as intervenções das políticas do Governo](#)”.

¹² Departamento de Responsabilidade Orçamentária, Reino Unido, 2020, “[Coronavirus Analysis](https://obr.uk/coronavirus-analysis/#dm)” <https://obr.uk/coronavirus-analysis/#dm>

a recuperação presumida do emprego e o impacto presumido das medidas de atenuação e iii) transmitir adequadamente as incertezas e riscos na projeção central, possivelmente por meio de análise de sensibilidade ou de cenários. O Departamento de Orçamento do Congresso (CBO, na sigla em inglês) dos *Estados Unidos* sinaliza antecipadamente suas premissas de recuperação do emprego em suas Projeções Econômicas Intermediárias para 2020 e 2021, com uma seção sobre fatores que determinam as incertezas nas projeções¹³.

- *Preparando orientação prospectiva sobre financiamento.* O aumento da captação deve ser alicerçado em estratégias financeiras confiáveis. A publicação de revisões nas estratégias de gestão da dívida ou planos de captação (ver *França, Bélgica e Hungria*) pode embasar o escrutínio da estratégia fiscal.
- *Apresentando os benefícios e impactos para os diferentes grupos da economia.* O uso de capítulos ou publicações complementares dedicadas a grupos como pessoas vulneráveis, pequenas empresas ou setor manufatureiro, pode ajudar a apresentar um quadro mais amplo ao público que se pretende apoiar. Ele também ajudará o legislativo a verificar se o pacote como um todo está adequadamente equilibrado em relação às diversas partes da sociedade durante as fases de atenuação e recuperação. Continuar a aprimorar as informações sobre gênero, mudança climática e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável também poderia contribuir para esse esforço de divulgar ao público em geral o impacto sobre as finanças públicas.

¹³ Departamento de Orçamento do Congresso, Estados Unidos da América, 2020, "[Interim Economic Projections for 2020 and 2021](#)".