



Série Especial sobre Políticas Fiscais em resposta à COVID-19

Esta nota é parte de uma série produzida pelo Departamento de Finanças Públicas para ajudar os países membros a enfrentar a situação de emergência causada pela COVID-19. As opiniões aqui expressas são as do corpo técnico do FMI e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de seus dirigentes.

Continuidade de operações para as administrações de receitas

A presente nota fornece orientações sobre como as administrações tributárias podem proteger funcionários e contribuintes e ao mesmo tempo manter o funcionamento do sistema de arrecadação nas diferentes fases da crise da COVID-19¹. Eles precisam adotar providências em tempo hábil para:

- **Planejar, organizar e implantar a abordagem para gerir a continuidade das operações durante os vários possíveis cenários advindos da crise da COVID-19.** As administrações tributárias dos países de baixa e média renda podem não ter planos de continuidade das operações (PCO)² sólidos, e aquelas que possuem PCO precisarão fazer ajustes significativos para responder a essa crise sanitária mundial sem precedentes, dado o forte impacto da paralisação dos setores público e privado. Para administrações tributárias que não possuem um PCO em vigor, será crucial adotar algumas medidas básicas para garantir a continuidade das operações. O momento e o alcance dessas medidas dependerão do estágio que a epidemia atingir, da infraestrutura da administração e do país.
- **Assegurar a continuidade da arrecadação tributária e das operações das agências para ajudar a financiar e implementar as respostas do governo à crise.** A gestão da multiplicidade de medidas em resposta à COVID-19 requer a tomada de decisão e implementação oportunas e a adaptabilidade a constante evolução dos acontecimentos. Devido a sua interação direta com quase todos os cidadãos, as administrações tributárias desempenham um papel fundamental para aplacar a ansiedade, facilitar a conformidade e as operações dos contribuintes, atender às prioridades de prestação de serviços públicos e apoiar a economia por meio da execução ágil da resposta do governo.

Embora esta nota abranja o amplo leque de operações que as administrações tributárias precisam considerar na gestão em meio à crise, cada administração precisa avaliar as diversas medidas possíveis pela lente de sua própria situação de crise atual e prospectiva. Assim, a presente nota não trata da elaboração de um PCO, mas da assistência às administrações tributárias para reagir com rapidez à atual crise e assegurar a continuidade das operações. As administrações que possuem PCO poderão considerar algumas medidas úteis para ajustar seus atuais planos. No futuro, seria benéfico para aquelas que não possuem um PCO elaborar um plano³.

Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-revenue@imf.org.

¹ Fornece orientação mais detalhada sobre as prioridades de continuidade das operações abordadas na nota de orientação do FMI *Respostas das administrações tributária e aduaneira*, 6 de abril de 2020 (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

² O PCO descreve o funcionamento da organização durante uma emergência, como o surto de uma doença, um desastre natural, um ataque ou outra situação de emergência, que ocorra em escala local, regional ou nacional. Das 92 avaliações da TADAT (Ferramenta de Avaliação Diagnóstica da Administração Tributária) realizadas até o momento, a maioria dos países de baixa e média renda não contava com PCO sólidos.

³ Caso as administrações tributárias necessitem de assistência na formulação de PCO ou na resposta à pandemia de COVID-19, o FAD/FMI está preparado para ajudar por meio de consultas e recomendações baseadas nas necessidades de cada administração.

A nota baseia-se nas atuais respostas das administrações tributárias à crise da COVID-19 e nas orientações anteriores do FMI, adaptadas às especificidades da atual crise⁴. São oferecidas medidas específicas em dois grandes temas: I) Planejamento e Adoção de Medidas Prioritárias; II) Gestão Contínua dos Impactos da COVID-19 e Preparação para o Retorno à Normalidade.

I. PLANEJAMENTO E ADOÇÃO DE MEDIDAS PRIORITÁRIAS

Garantir a segurança dos funcionários e dos contribuintes e determinar quais programas e serviços da administração tributária são essenciais constituem medidas fundamentais para a gestão da crise. No caso da COVID-19, a redução das interações físicas entre os funcionários e a população é um requisito geral de segurança. A manutenção da cadeia de abastecimento internacional é fundamental, pois os bens para enfrentar a crise precisam passar pelos controles de fronteira com rapidez. A distribuição de restituições de impostos e de cheques de benefícios⁵ é outra possibilidade de serviço indispensável, pois cidadãos e empresas podem precisar deles para enfrentar a situação e sobreviver. Outros serviços, como medidas de segurança e controle alfandegário, precisarão continuar, mas talvez com parâmetros temporariamente menos rigorosos. A aplicação no tempo oportuno das medidas do governo para ajudar os cidadãos e as empresas a enfrentar a crise certamente é fundamental.

Várias medidas importantes são necessárias para orientar a resposta da administração. Estas medidas são descritas no Quadro 1.

Quadro 1. Dez medidas indispensáveis para orientar a resposta da administração

1. O diretor da administração tributária deve nomear e instituir um Grupo de Gestão de Crises (GGC) e designar os responsáveis pela tomada de decisão em cada esfera de gestão, que exercerão sua autoridade conforme as decisões do GGC.
2. No âmbito do GGC, os funcionários designados devem ser identificados para atuar como ligação entre a administração tributária e o Ministério das Finanças (ou similar) a fim de fornecer contribuições aprovadas pelo GGC para a tomada de decisões sobre políticas e coordenar a execução das medidas relativas à COVID-19 na administração tributária.
3. Identificar as atividades essenciais de administração tributária, como, por exemplo, a emissão de restituições, a distribuição de benefícios sociais e a facilitação do comércio. A equipe de gestão deve reavaliar continuamente a situação dinâmica e ajustar suas medidas no desenrolar da crise.
4. Identificar os principais segmentos de contribuintes em termos da arrecadação e decidir sobre medidas de serviço e conformidade para manter o fluxo da arrecadação. Aumentar a frequência do monitoramento da arrecadação a fim de permitir respostas oportunas para ajudar a manter ao máximo os fluxos de arrecadação.
5. Identificar os processos de apoio necessários de modo a permitir a prestação de serviços essenciais, como, por exemplo, apoio ao sistema de tecnologia da informação (TI) para possibilitar a emissão de restituições.
6. Identificar a equipe necessária para a prestação de serviços essenciais, juntamente com seus substitutos caso a equipe principal adoeça.
7. Considerar esquemas de trabalho alternativos que possam ser necessários e viáveis para a administração, como o trabalho em casa.
8. Comunicar-se com os funcionários o quanto antes, e posteriormente com frequência, para compartilhar informações sobre a abordagem da administração para modificar as operações da instituição e proteger a segurança da equipe.

⁴ A nota do FMI *Medidas prioritárias para administrações aduaneiras* fornece mais orientações sobre a continuidade das operações para administrações aduaneiras.

⁵ Nos casos em que esses benefícios são administrados pela administração tributária.

9. Comunicar-se frequentemente com as equipes de gestão de crises do governo para compartilhar questões de administração tributária e tendências na arrecadação tributária e receber informações sobre as medidas que estão sendo consideradas pelo governo, principalmente mudanças na política tributária.
10. Assegurar a adoção de protocolos de saúde/segurança para proteger funcionários e contribuintes, inclusive equipamentos/vestimentas apropriados e distanciamento físico.

A título de explanação das medidas apresentadas no Quadro 1, a Tabela 1 descreve várias questões e providências que as administrações tributárias devem considerar ao gerir a continuidade das operações durante a crise da COVID-19.

Tabela 1: Questões e possíveis medidas para gerir a crise da COVID-19

Questões tributárias e aduaneiras	Possíveis medidas	Considerações
Governança		
Grupo de Gestão de Crises (GGC)	<ul style="list-style-type: none"> • Formar um grupo dos principais gestores e funcionários, liderado por um gestor sênior, para tomar decisões e resolver problemas nas atividades diárias. • Implementar relatórios regulares ao GGC sobre questões operacionais e de pessoal de modo a permitir a tomada de decisões em tempo hábil. • Prestar contas periodicamente ao GGC do governo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em administrações de pequeno porte, essa pode ser a equipe de gestão executiva. • São necessárias medidas no tempo oportuno. • Realizar reuniões com a frequência necessária (pelo menos diariamente no início da crise). • Designar um ou mais substitutos para cada membro do GGC. • Os relatórios ao GGC podem incluir a disponibilidade diária de pessoal, informações operacionais importantes sobre a prestação de serviços essenciais e dados comerciais sobre importações essenciais e relacionadas à COVID-19. • Essa equipe precisará realizar suas reuniões e comunicações remotamente se as repartições estiverem fechadas.
Processo decisório	<ul style="list-style-type: none"> • Definir uma linha de comando começando pelo diretor da administração e nomeando um decisor principal em cada escalão inferior de gestão. • Delegar os poderes conforme a necessidade para assegurar a resposta oportuna à crise em todos os níveis da organização. 	
Processo para a tomada de decisões sobre mudanças na realização das principais atividades	<ul style="list-style-type: none"> • À medida que o risco evoluir, tomar decisões sobre as prioridades nas principais atividades, a mobilização de funcionários e medidas para proteger a equipe e dar continuidade às operações, a depender da conjuntura atual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requer um processo estabelecido para mudanças na realização das principais atividades.
Questões de recursos humanos (RH)/saúde		
Ausências	<ul style="list-style-type: none"> • Formular um plano de substituição de funcionários essenciais que se ausentem. • Informar diariamente sobre a presença dos funcionários no trabalho. • Avaliar e atualizar as políticas de licença a fim de aumentar a flexibilidade durante a crise. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indispensável para assegurar o mais elevado nível de serviço nas fronteiras aduaneiras e processos essenciais. Por exemplo: disponibilidade da equipe para os principais portos críticos para o fornecimento ininterrupto de bens, inclusive materiais médicos.
Teletrabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar quais funções podem ser cumpridas fora do local de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aqueles que não podem trabalhar remotamente talvez precisem considerar o trabalho em turnos para gerir a

Questões tributárias e aduaneiras	Possíveis medidas	Considerações
	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e implementar uma política que permita o trabalho remoto dos funcionários. • Dividir os funcionários em grupos; aqueles cujas funções permitem o trabalho remoto e aqueles cujas funções não o permitem. 	<p>demanda na Internet e nos sistemas de TI e reduzir as aglomerações.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considerar opções de trabalho em casa também se o suporte de TI for limitado; para, por exemplo, funcionários menos dependentes dos principais sistemas de TI (políticas, RH, finanças).
Segurança dos funcionários	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar o momento de cessar as interações presenciais, com contribuintes, operadores comerciais e funcionários a fim de reduzir a exposição ao contágio. • Assegurar o fornecimento adequado de equipamentos de proteção para os funcionários essenciais. • Aumentar a frequência da limpeza do escritório para reduzir o risco de transmissão. • Instituir o trabalho remoto da forma mais prática e viável. • Assegurar que fique registrado o local de trabalho de cada membro da equipe. • Identificar os funcionários mais vulneráveis e em maior situação risco, e ajustar a carga e o local de trabalho conforme necessário. • Promover o distanciamento físico e limitar o risco de infecção; por exemplo, sempre que possível, permitir que a equipe trabalhe em turnos para reduzir o número de funcionários em um mesmo local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nos casos em que não houver estoques adequados de equipamentos de proteção, considerar a adoção de outras medidas recomendadas pela comunidade médica, ou seja, máscaras de proteção caseiras, e ampliar outras medidas, como a redução de funcionários em um mesmo local por turno e o distanciamento social.
Funcionários que adoecem	<ul style="list-style-type: none"> • Notificar a Autoridade de Saúde. • Desinfetar o local de trabalho. • Determinar quem esteve em contato com o funcionário e assegurar seu autoisolamento. • Acompanhar o bem-estar geral dos funcionários que estejam trabalhando em casa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer desde o início um protocolo para os casos de funcionários doentes facilitaria o processo.
Serviços e programas essenciais		
Prestação de serviços essenciais	<ul style="list-style-type: none"> • O GGC decide os principais serviços que devem necessariamente funcionar sem interrupção a fim de assegurar a mobilização de receitas contínua, o comércio internacional e outras funções essenciais. • Considerar as pessoas, infraestrutura, logística e esquemas de trabalho necessários para os serviços essenciais. • Adotar processos simplificados de compras de bens e serviços indispensáveis (TI, equipamentos de proteção etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Estes serviços podem incluir o processamento de reembolsos, os serviços online, a distribuição de benefícios sociais e operações de fronteira, entre outros. • Para assegurar o provimento de pessoal suficiente para serviços essenciais, alguns funcionários podem ser realocados de atribuições ou locais não essenciais. Para isso, pode ser necessário resolver as restrições impostas no período de isolamento. • Um decreto de estado de emergência ou calamidade pública pode ser útil para facilitar o processo de compras.
Mudanças nas atividades essenciais	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar novas abordagens para a prestação de alguns serviços/funções, inclusive a necessidade de distanciamento físico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por exemplo: agilizar o desembaraço aduaneiro de bens essenciais e materiais médicos; substituir auditorias <i>in loco</i> por auditorias documentais; prestar consultas por telefone ou pela Internet, em vez de atendimentos sem horário marcado; serviços tipo “drive thru” e caixas de depósito desinfetadas periodicamente nas repartições para o

Questões tributárias e aduaneiras	Possíveis medidas	Considerações
		recebimento de documentos; ampliação do uso do e-mail etc.
Monitoramento/prestação de informações	<ul style="list-style-type: none"> Na medida do possível, fornecer ao governo e outras instituições (por exemplo, o instituto nacional de estatística) estatísticas sobre obrigações tributárias declaradas, arrecadações de impostos, volumes de importação/exportação, pagamentos, restituições e adiamentos solicitados pelos contribuintes. Para países que realizam previsões de arrecadação, atualizar o modelo de modo a indicar a situação atual. 	<ul style="list-style-type: none"> Essas medidas ajudarão o governo a determinar o impacto econômico da crise.
Outros serviços e programas importantes		
Tomada de decisões quanto à prorrogação dos prazos de declaração e pagamento, outras atividades	<ul style="list-style-type: none"> Alguns prazos para a declaração de impostos, adiantamentos de pagamentos, parcelas etc. podem ser prorrogados. 	<ul style="list-style-type: none"> Os países dotados de métodos de pagamento limitados devem explorar outras opções de pagamento por meio de telefones celulares ou outros meios eletrônicos.
Manutenção da arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> Identificar e monitorar os principais segmentos de contribuintes que contribuem com o grosso da arrecadação. Aumentar a frequência do monitoramento da arrecadação de modo a permitir a adoção de medidas oportunas para fazer frente a reduções significativas na arrecadação e manter ao máximo os fluxos de receitas públicas. Se necessário, remanejar funcionários para assegurar a mobilização, conformidade e arrecadação tributária dos principais contribuintes. 	<ul style="list-style-type: none"> A continuidade da arrecadação do máximo de impostos possível é importante para atender às necessidades de despesas do governo.
Redução de funcionários nas áreas com demanda reduzida	<ul style="list-style-type: none"> Forças de trabalho encarregadas de funções não essenciais podem ser remanejadas para funções essenciais. 	<ul style="list-style-type: none"> É necessário identificar funcionários qualificados para o remanejamento.
Deteção de esquemas fraudulentos	<ul style="list-style-type: none"> Instaurar processos de deteção de fraudes e abuso de medidas de alívio adotadas durante a crise. 	<ul style="list-style-type: none"> As medidas de execução adotadas devem ser divulgadas para impedir que outros se aproveitem da crise, e para manter a confiança no sistema tributário e aduaneiro.
Suporte ao sistema de TI		
Impactos do teletrabalho	<ul style="list-style-type: none"> Determinar os ajustes necessários nos sistemas de TI para permitir aos funcionários o trabalho remoto. Nos estágios iniciais da crise, avaliar e testar a capacidade de manter o trabalho remoto em larga escala ou outros esquemas de trabalho flexíveis para funcionários essenciais. 	<ul style="list-style-type: none"> A infraestrutura de TI é suficiente? São necessárias mais licenças de software?
Manutenção, proteção e segurança dos dados administrativos	<ul style="list-style-type: none"> Decidir as medidas adicionais a ser tomadas para assegurar a manutenção e a segurança dos dados durante a vigência do esquema de trabalho remoto prolongado. Determinar eventuais limitações no acesso e na transmissão de dados confidenciais quando os funcionários estiverem usando computadores e endereços de e-mail pessoais. 	<ul style="list-style-type: none"> Tentativas de invasão do sistema de TI podem se tornar um problema.

Questões tributárias e aduaneiras	Possíveis medidas	Considerações
Segurança de dados para serviços remotos	<ul style="list-style-type: none"> Definir os canais apropriados para o compartilhamento de dados e intercâmbio eletrônico de arquivos. Decidir qual o software a ser usado e comunicar a decisão aos usuários. 	
Comunicação		
Interna	<ul style="list-style-type: none"> Decidir os canais, assuntos e frequência da comunicação interna. Criar redes sociais ou grupos de comunicação semelhantes para cada nível de gestão a fim de facilitar acessos regulares para a discussão dos problemas que forem surgindo. Quando necessário e sujeito à orientação da Autoridade de Saúde, instruir os funcionários considerados essenciais a comparecer à repartição e outros a permanecer em casa. Manter os sindicatos a par da situação. 	<ul style="list-style-type: none"> Os funcionários precisam ser mantidos a par dos novos esquemas de trabalho e atualizados regularmente sobre quaisquer acontecimentos importantes relacionados à crise. Evitar reuniões presenciais.
Externa	<ul style="list-style-type: none"> Decidir os canais, assuntos e frequência de comunicação com as principais partes interessadas – contribuintes, empresas, órgãos governamentais e outras aduanas do país. Designar o ponto de contato com outras organizações e parceiros para as questões da COVID-19. Informar regularmente a equipe de gestão de crises no nível de governo. 	<ul style="list-style-type: none"> Zelar para que haja “uma única voz” na administração.
Novos canais para o atendimento a contribuintes/ operadores comerciais	<ul style="list-style-type: none"> Expandir ou criar canais de assistência remota para os contribuintes e os operadores comerciais internacionais. Criar uma lista de perguntas frequentes e publicá-la no site. 	

II. GESTÃO ININTERRUPTA DO IMPACTO DA COVID-19 E PREPARATIVOS PARA O RETORNO À NORMALIDADE

Uma vez tomadas e adotadas as decisões iniciais, é possível que haja um longo período de perturbação das atividades normais, o que exige medidas adaptadas às circunstâncias. É inevitável que a arrecadação de impostos diminua durante o período da crise; entretanto, a administração tributária poderá se preparar para a retomada das atividades monitorando suas fontes de arrecadação mais importantes e preparando-se para adotar medidas de apoio à conformidade voluntária e obrigatória conforme a necessidade. Enquanto a administração tributária se adapta à situação em evolução, várias medidas já em curso ajudarão a assegurar que a gestão permaneça atenta às necessidades que surgirem enquanto o país se prepara para normalizar suas atividades. O Quadro 2 apresenta algumas medidas a serem consideradas durante essa fase.

Quadro 2. Medidas para assegurar que a administração esteja preparada para a normalização das operações

1. Avaliar continuamente a situação da crise e ajustar as operações existentes com base em uma avaliação dos riscos. Manter-se alerta à possibilidade de uma nova onda pandêmica.
2. Continuar prestando apoio aos funcionários por meio de comunicação regular para assegurar que todos tenham as ferramentas necessárias para realizar seu trabalho e manter contato virtual, sobretudo com aqueles que não possuem um sistema de apoio familiar.
3. Acompanhar o nível de enfermidade entre os funcionários e continuar a administrar o isolamento daqueles que podem ter sido expostos.
4. Monitorar e analisar fontes importantes de arrecadação para compreender onde ocorreram reduções, para que a administração elabore e adote medidas para aumentar a arrecadação após a normalização das operações.
5. Começar a planejar a plena retomada das operações, considerando a sequência e o método a seguir para reiniciar os serviços. Possíveis medidas: organização da retomada dos programas que ficaram inativos durante a crise, transferência de funcionários de volta para seus locais de trabalho regulares para desempenhar suas funções originais, comunicação com funcionários e contribuintes sobre como auxiliar e aprimorar a conformidade após a crise, elaboração de planos para administrar a retaguarda das medidas de alívio concedidas – como o adiamento dos prazos de declaração e pagamento – e manutenção de sistemas de TI sobrecarregados. Mais informações serão fornecidas em uma nota futura sobre este tema⁶.

Finda a crise, as administrações tributárias devem realizar uma revisão das decisões e medidas da gestão, com o objetivo de identificar e documentar as lições aprendidas que poderão ser aplicadas no futuro.

⁶ Uma nota a ser lançada em breve fornecerá orientações sobre a retomada das operações, principalmente para continuar a proteger a arrecadação e restaurar as atividades da administração tributária e a fiscalização.