



### Série especial sobre política fiscal 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 sua Direção-Geral.

# Preparar os sistemas de gestão das finanças públicas para os desafios da resposta emergencial<sup>1</sup>

A pandemia de COVID-19 irá testar os sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) de várias formas. Como em emergências de saúde anteriores (por exemplo, Ebola e SARS), é provável que os principais desafios serão os seguintes: i) reavaliar as necessidades da política fiscal e identificar recursos financeiros adicionais, ii) assegurar a disponibilidade tempestiva de recursos para as unidades de prestação de serviços, iii) rastrear, contabilizar e reportar de forma transparente os recursos utilizados na resposta emergencial e iv) assegurar a continuidade das operações quando confrontadas com a ausência de pessoal. A presente nota descreve as medidas que os governos podem tomar para preparar e fortalecer a capacidade de seus sistemas de GFP para responder a esses desafios.

## I. OBJETIVOS DA GFP NA RESPOSTA A UMA PANDEMIA

*Governos de todo o mundo estão enfrentando necessidades de resposta emergencial criadas pelo surto de COVID-19. Os sistemas de saúde – tanto públicos quanto privados – estão sofrendo pressões sem precedentes. Os governos têm a obrigação de lidar com essas pressões e fornecer um amplo apoio fiscal para fazer face a uma crise econômica em curso. Os sistemas de GFP são críticos para apoiar a eficácia da resposta emergencial do governo. Os governos precisam garantir que seus sistemas estejam equipados para enfrentar novas exigências e desafios em termos de:*

- Apoiar a prestação de serviços de saúde de emergência (incluindo a prestação direta de serviços de saúde), a compra de suprimentos e equipamentos e o destacamento dos recursos humanos necessários para monitorar, conter e mitigar o surto de COVID-19.
- Garantir a prestação contínua de serviços públicos essenciais que possam ficar sob pressão durante um surto.

<sup>1</sup> Preparado por Sandeep Saxena e Michelle Stone, ambos Economistas Sênior do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

- Implementar novas medidas fiscais (incluindo vários mecanismos de apoio) para auxiliar empresas e pessoas em dificuldades econômicas.
- Garantir serviços de GFP eficientes, apesar da ausência de pessoal no governo como um todo.

Os sistemas de GFP devem estar preparados para apoiar os objetivos fiscais – seja ao buscar formas de economizar recursos para compensar o aumento dos gastos relacionados à COVID-19, seja ao preparar e implementar pacotes de medidas fiscais de suporte à atividade econômica.

## II. CONSIDERAÇÕES IMEDIATAS: IDENTIFICAR O ARCABOUÇO JURÍDICO PARA A ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COMPLEMENTARES

---

*Os ministérios das finanças devem identificar que mecanismos de resposta emergencial estão à sua disposição para atender demandas imprevistas. A maioria dos países terá acesso a uma ou mais das seguintes ferramentas para enfrentar gastos emergenciais:*

- **Créditos de contingência** dentro do orçamento aprovado (ou qualquer fundo rotativo de contingência). Os governos devem procurar utilizá-los de forma prudente e transparente. Isto exige uma clara priorização das demandas sobre provisões para contingências de modo a garantir que os fundos permaneçam desonerados e disponíveis para atender às necessidades de alta prioridade.
- **Provisões para gastos emergenciais** podem ser permitidas em algumas jurisdições. Estas possibilitam gastos superiores aos valores orçados quando surgem certas condições, geralmente no âmbito de um mecanismo de aprovação simplificado (por exemplo, a aprovação de um chefe de estado). Também podem permitir a continuidade dos gastos caso não seja possível aprovar o orçamento anual.
- **A repriorização de gastos por meio de realocações e transferências** pode criar espaço para acomodar necessidades adicionais. Normalmente a repriorização e realocação são feitas de forma transparente, dentro do arcabouço jurídico das transferências de créditos orçamentários.
- **Orçamentos complementares** poderão ser necessários se novas necessidades de recursos não puderem ser atendidas dentro da autoridade delegada do executivo ou do orçamento global disponível.
- **Recursos externos** – setoriais ou de resposta emergencial – podem ser exploradas.

Seria prudente determinar se a busca de recursos adicionais ou a realocação de despesas justificam uma medida preventiva, como a aprovação parlamentar. Nesse caso, a autorização deve ser buscada na primeira oportunidade para evitar um cenário em que talvez não seja possível reunir novamente o parlamento. Se for relevante e necessário, também pode ser obtida autorização para se contornarem regras quantitativas.

## III. CRIAÇÃO DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE GFP PARA ATENDER A RESPOSTA EMERGENCIAL

---

### Repriorizar os gastos

*Dada a necessidade adicional de apoiar a saúde e serviços essenciais durante uma epidemia, os ministérios das finanças devem estimar as necessidades de recursos para a resposta emergencial e identificar os gastos de baixa prioridade que podem ser reduzidos para criar espaço para gastos prioritários.*

- Preparar estimativas rápidas das necessidades adicionais de recursos. O cálculo dos custos da ampliação da escala dos serviços existentes deve ser relativamente mais fácil se os elementos de custo e os parâmetros de preço e volume já estiverem disponíveis. Exigir que os ministérios setoriais relevantes forneçam estimativas de custos preliminares de quaisquer novos serviços considerados.

- Exigir que esses ministérios gerem economias em seus respectivos orçamentos considerando as prioridades das políticas, o progresso, eventual folga disponível e itens que possam ser adiados para um período posterior. Isso ajudará as autoridades centrais a realocar recursos de áreas menos prioritárias (por exemplo, esportes) para áreas de alta prioridade (tais como saúde e programas de apoio social). A experiência tem mostrado que cortes generalizados não geram o impacto esperado.
- É necessário garantir que os gastos de alta prioridade, incluindo os que são destinados ao apoio à população carente e a atender itens essenciais, como o serviço da dívida, não sofrerão um impacto negativo. O ideal seria que os cortes de gastos evitem atingir setores que já estão sob tensão devido ao impacto da COVID-19 (por exemplo, turismo e pequenas empresas).
- Considerar o impacto da repriorização no quadro orçamentário de médio prazo.

### **Garantir liquidez, reajustar necessidades de endividamento e de caixa**

*A gestão da liquidez será vital para que o governo possa cumprir suas novas obrigações e proporcionar alívio à população afetada. Mesmo nos casos em que existe espaço compensatório disponível dentro do orçamento, uma resposta à pandemia provavelmente exigirá um maior desembolso de caixa no curto prazo. Os gestores públicos da dívida e de caixa devem começar a planejar o aumento das necessidades de financiamento e liquidez o mais cedo possível.*

- Considerar eventuais implicações para a dívida – em termos do seu tamanho e composição – e fazer ajustes adequados no programa anual de financiamento e no calendário de emissão de dívida.
- Reajustar o nível de reserva de caixa, se necessário, para considerar o aumento da incerteza, pois as provisões de fluxos de caixa se tornam mais desafiadores devido a necessidades repentinas e imprevisíveis de recursos e à queda de receitas.
- Explorar fontes alternativas de financiamento, tais como linhas de crédito adicionais com bancos e acordos para empréstimos de curto prazo junto a empresas públicas com maior disponibilidade de caixa e a fundos de pensão. Deverão ser exploradas oportunidades de utilização de qualquer reserva significativa de caixa do governo fora do sistema de conta única do tesouro, submetendo-a ao controle do Tesouro.
- Os gestores de caixa devem monitorar de perto o saldo de caixa do governo, de preferência com base em informações em tempo real. As projeções de caixa devem ser revisadas e atualizadas com maior frequência (de preferência diariamente). Se necessário, devem ser implementados protocolos adicionais de compartilhamento de informações entre o banco central e bancos comerciais que prestam serviços bancários ao governo.
- Implantar um mecanismo de priorização de pagamentos a setores/objetivos prioritários a utilizar caso se enfrente uma crise temporária de caixa. Países com sistemas de pagamento centralizados – através do Tesouro – devem estar em melhor posição para garantir a priorização de pagamentos. Os sistemas de pagamento descentralizados dependerão da priorização em nível local, com a possível ajuda de instruções de priorização claras das autoridades centrais.
- O apoio financeiro de instituições financeiras internacionais (por exemplo, FMI e Banco Mundial) e de outros doadores também poderá ser explorado e disponibilizado quando necessário.

### **Assegurar o desembolso de recursos em tempo hábil**

*Processos robustos de execução orçamentária garantirão a disponibilização tempestiva e eficiente dos recursos às unidades de prestação de serviços para o cumprimento de suas obrigações (adicionais). É possível garantir liberações do orçamento e o processamento de pedidos em tempo hábil de desembolsos prioritários com base em procedimentos claramente definidos e assimilados. A ideia não será contornar os controles previstos e sim criar um fluxo para processar itens prioritários e acelerar autorizações de gastos. A tensão entre*

*controles e eficiência pode ser gerida com base numa abordagem equilibrada; talvez valha a pena correr alguns riscos calculados para alcançar melhorias de eficiência.*

- Adotar uma abordagem baseada em riscos para os controles. Por exemplo, a pré-auditoria pode focar apenas pagamentos de alto risco, enquanto pagamentos relativamente menos arriscados são submetidos à pós-auditoria.
- Caso seja viável, considerar uma maior delegação de autoridade financeira – tanto para realocação de recursos quanto para a aprovação de pagamentos – a ministérios na linha de frente, como o Ministério da Saúde.
- Sempre que possível, o uso de um sistema de liquidação bruta em tempo real (SLBTR) permitiria a movimentação rápida de recursos através do sistema financeiro nacional. Tais sistemas podem ser concebidos principalmente para transações de alto valor entre instituições financeiras. Entretanto, as autoridades do Tesouro devem discutir com o banco central a possibilidade de utilizá-los, caso isso ainda não aconteça. Os SLBTR seriam particularmente úteis na transferência de recursos para governos subnacionais e órgãos públicos e privados da linha de frente, de forma segura e rápida.
- A forma mais rápida, segura e garantida talvez sejam os depósitos diretos via canais bancários, caso o governo decida estender subsídios salariais e transferências de renda a grandes segmentos da população afetada. A titularidade da conta e a capacidade para receber depósitos diretos serão de vital importância para as pessoas afetadas pela crise. Para quem não tem conta bancária, pagamentos móveis e cartões pré-pagos – com facilidade de recarga – podem constituir boas alternativas. Entretanto, estes métodos requerem preparação prévia e não podem ser introduzidos rapidamente. Medidas imediatas das autoridades – em especial no plano local – serão cruciais para garantir a eficácia desses sistemas de desembolso em massa.
- O maior desafio será provavelmente a autenticação do beneficiário e a prevenção de fraudes<sup>2</sup>. Os processos de identificação/cadastramento do beneficiário têm de ser cuidadosamente desenhados para coletar e fazer uso de todas as informações disponíveis, dentro de um grau de risco aceitável. O compartilhamento de informações entre organismos – públicos e privados – será crítico para o suporte do processo de autenticação. Os governos devem começar cedo para minimizar o prazo de processamento antes do início dos pagamentos, uma vez que o processo de cadastramento e autenticação do beneficiário pode ser demorado.
- Alguns governos podem recorrer a adiantamentos de caixa para disponibilizar recursos imediatos às unidades de prestação de serviços, em especial se os procedimentos normais de desembolso forem complexos e demorados. Será importante rastrear e contabilizar adequadamente os adiantamentos e garantir a sua utilização e liquidação imediatas. Os adiantamentos devem ser aprovados por uma autoridade designada e registrados em um cadastro de adiantamentos (de preferência automatizado) no momento da liberação, identificando claramente o valor, a finalidade, o destinatário e a pessoa responsável pela sua finalização. Os cadastros devem ser mantidos de forma a permitir uma análise detalhada por itens dos adiantamentos a qualquer momento. Isso ajudará a monitorar os adiantamentos pendentes e a sua liquidação em tempo hábil.

### **Rastrear e comunicar medidas de resposta emergencial**

*É importante estabelecer mecanismos transparentes de rastreamento, contabilização e reporte de medidas emergenciais de modo a garantir que informações completas e tempestivas são disponibilizadas aos*

---

<sup>2</sup> Uma próxima nota do FAD, *Soluções digitais de GFP para a transferência de renda*, discute essas questões em mais detalhes.

*formuladores de políticas e ao público. Informações devidamente quantificadas ajudarão os formuladores de políticas a tomar decisões informadas e medidas corretivas em tempo hábil, na medida do necessário, com base no impacto dessas medidas no crescimento econômico a médio prazo e nos eventuais custos e riscos fiscais futuros. Também ajudariam a garantir a sustentabilidade das finanças públicas. O registro adequado também facilitará a extinção dos gastos temporários assim que a necessidade cessar.*

- Estabelecer linhas orçamentárias dedicadas para facilitar o acompanhamento dos recursos (por exemplo, o orçamento complementar francês aprovado em março de 2020 categoriza todas as medidas de resposta emergencial em uma “missão” dedicada). Assegurar que todos os recursos orçamentários mobilizados para a resposta emergencial, incluindo eventuais recursos externos, transitarão através dessas rubricas orçamentárias. Replicar essas rubricas no plano de contas do governo para que a utilização dos recursos seja registrada e reportada de forma diferenciada nas demonstrações financeiras.
- Criar um sistema de *feedback* para fornecer informações tempestivas aos formuladores de políticas sobre a utilização dos recursos.
- Garantir que existem mecanismos para controlar e monitorar a exposição ao risco fiscal a partir das medidas tomadas para combater a crise<sup>3</sup>. A gestão contínua dos riscos fiscais será fundamental para conter os custos da resposta à crise e evitar novos choques adversos sobre as finanças públicas.

### **Garantir a continuidade das operações**

*Os governos devem ter os seus planos de continuidade de operações prontos para lidar com a falta de pessoal em larga escala, já que cada vez mais pessoas se declaram doentes ou ficam impedidas de comparecer aos seus locais de trabalho. Embora planos de continuidade de operações adequados possam levar tempo para serem desenvolvidos e implementados, medidas simples, tomadas com urgência, podem fazer uma grande diferença.*

- Criar uma equipe de gestão de crise, encarregada e capacitada para gerir riscos operacionais.
- Identificar processos de negócio críticos (por exemplo, desembolsos) e infraestrutura (tal como, sistema de processamento de transações financeiras). O objetivo será assegurar que estes continuem operando sem obstáculos.
- Atribuir responsabilidades de suporte de pessoal para processos e aplicativos críticos. No sistema de processamento de transações, criar funções adequadas e conceder direitos de acesso à equipe de suporte.
- Testar software e sistemas de comunicação para operações remotas.
- Organizar sistematicamente documentos e informações importantes em uma unidade de disco compartilhada, protegida para garantir sua disponibilidade ao pessoal autorizado.
- Sempre que possível, expor um grupo maior de funcionários a processos e aplicativos críticos. Preparar fluxogramas e guias passo a passo para operações de negócio críticas que possam ser seguidos e utilizados até mesmo por pessoal não treinado, caso seja necessário.
- Considerar o impacto que uma eventual interrupção da cadeia de suprimentos pode ter nas operações de GFP.

### **Estabelecer coordenação efetiva com os governos subnacionais**

*A coordenação com os governos/entidades subnacionais será importante para entender as necessidades no plano local, de modo a fornecer o financiamento necessário para que possam cumprir as exigências mais rigorosas na prestação de serviços e melhorar a qualidade da resposta.*

---

<sup>3</sup> Ver a nota complementar sobre “Gestão dos riscos fiscais em um ambiente de tensão fiscal” para uma discussão mais detalhada.

- Estabelecer, caso ainda não exista, um canal centralizado de coordenação para a troca sistemática de informações sobre as necessidades de financiamento dos governos subnacionais, sua posição de liquidez e progresso na implementação.
- Um elemento importante da coordenação, em especial em países de baixa renda, será a coordenação dos cuidados de saúde prestados pelos diferentes níveis de governo. Isso permitirá que os recursos sejam direcionados para onde são mais necessários e evitará a duplicação de esforços.

### **Dar margem a uma flexibilidade adicional das políticas**

*Os gestores da GFP também se devem preparar para a necessidade de medidas fiscais de apoio à atividade econômica. Isso dá aos decisores a flexibilidade de política para responder rapidamente a novos desenvolvimentos.*

- O trabalho inicial poderia incluir, por exemplo, a exploração do potencial de aceleração dos planos de despesas e a revisão da carteira de projetos de infraestruturas para identificar os projetos aprovados que possam ser iniciados imediatamente ou aqueles já em curso que possam ser acelerados.

## **IV. ASSEGURAR A RESPONSABILIDADE DO GOVERNO<sup>4</sup>**

---

*No médio prazo, a eficácia das políticas governamentais será medida em termos das suas realizações em relação às principais metas de políticas.*

- Países com estruturas bem desenvolvidas de orçamentação por programas e gestão do desempenho devem ser capazes de acompanhar e medir o impacto das medidas de políticas através de indicadores de desempenho cuidadosamente concebidos (por exemplo, número de empregos preservados/criados). Quando necessário, regras práticas simples poderão ser usadas para vincular as metas de programas às principais metas de políticas (por exemplo, vincular as metas de programas, tais como criar um número x de novas unidades de habitação social, com a meta de política de criação de um número x de empregos). Outros países poderiam ter como objetivo utilizar indicadores simples de acompanhamento (por exemplo, número de beneficiários, valor médio por beneficiário).
- Estudos *a posteriori* do impacto das medidas orçamentárias e extraorçamentárias (por exemplo, regimes de garantia) serão úteis para entender o impacto das políticas, definir responsabilidades e ajudar a extrair lições para o futuro.
- Instituições superiores de auditoria (como Tribunais de Contas) poderão desempenhar um papel fundamental para avaliar se os fundos públicos foram apropriados para o uso correto, o impacto posterior das medidas e exigir a prestação de contas.
- Os governos também deveriam planejar a divulgação de informações sobre o impacto das políticas de forma clara e sucinta entre os cidadãos. Orçamentos-cidadãos, por exemplo, poderiam ser um canal útil para disseminar essas informações.

---

<sup>4</sup> Uma próxima nota do FAD, "Transparência e responsabilização na resposta e implementação de políticas emergenciais", discute essas questões em mais detalhes.