

44267

FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE GESTÃO DA DÍVIDA (DEMPA)

Revisto em Dezembro de 2009

Departamento de Política Econômica e Dívida (PRMED)

Departamento de Operações Bancárias e Gestão da Dívida (BDM)



SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Sumário | 2 |
| Abreviações e Acrônimos | 4 |
| Agradecimentos | 5 |
| 1 Introdução | 6 |
| 2 Metodologia de Avaliação | 7 |
| 2.1 Abrangência e Cobertura do Arcabouço | 7 |
| 2.2 Indicadores de Desempenho da Gestão da Dívida | 7 |
| 2.3 Metodologia de Pontuação | 8 |
| 2.4 Relatório sobre o Desempenho da Gestão da Dívida | 10 |
| Indicador de Desempenho da Gestão da Dívida | 11 |
| 3.1 Governança e Desenvolvimento de Estratégias | 11 |
| DPI-1 Arcabouço Jurídico | 14 |
| DPI-2 Estrutura Administrativa | 16 |
| DPI-3 Estratégia de Gestão da Dívida | 18 |
| DPI-4 Avaliação das operações de de gestão da dívida | 21 |
| DPI-5 Auditoria | 23 |
| 3.2 Coordenação com as políticas macroeconômicas | 25 |
| DPI-6 Coordenação com a Política Fiscal | 26 |
| DPI-7 Coordenação com a Política Monetária | 28 |
| 3.3 Atividades de Empréstimos e Atividades Relacionadas com Financiamentos | 31 |
| DPI-8 Empréstimo no Mercado Interno | 31 |
| DPI-9 Empréstimos Externos | 33 |
| DPI-10 Garantias de Empréstimos, Reempréstimos e Derivativos | 37 |
| 3.4 Previsão de Fluxo de Caixa e Gestão de Saldo de Caixa | 39 |
| DPI-11 Previsão de Fluxo de Caixa e Gestão de Saldo de Caixa | 39 |

| | | |
|------------|---|----|
| 3.5 | Gestão de Riscos Operacionais | 41 |
| DPI-12 | ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA E SEGURANÇA DOS DADOS | 41 |
| DPI-13 | Separação das tarefas, capacidade da Equipe e Continuidade dos Negócios | 45 |
| 3.6 | Registros e Relatórios da Dívida | 48 |
| DPI-14 | Registros da Dívida | 48 |
| DPI-15 | Relatórios da Dívida | 50 |
| Referência | | |

ABREVIações E ACRônimos

| | |
|---------|--|
| BDM | Departamento de Operações Bancárias e Gestão da Dívida (Banco Mundial) |
| DeM | Gestão da Dívida |
| DeMPA | Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida (Ferramenta) |
| DMFAS | Sistema de Análise Financeira e de Gestão de Dívida |
| DPI | Indicador de Desempenho da Gestão da Dívida |
| DRI | Alívio da Dívida Internacional |
| DSA | Análise de Sustentabilidade da Dívida |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| N/R | Não Classificado ou Avaliado |
| OCDE | Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento |
| PEFA | Despesas Públicas e Responsabilização Financeira |
| PRMED | Departamento de Política Econômica e Dívida (PRMED) |
| T-bills | Letra do Tesouro |
| T-bonds | Bônus do Tesouro |
| UNCTAD | Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento |

AGRADECIMENTOS

A Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida (DeMPA) foi preparada sob a liderança de Vikram Nehru e Gloria Grandolini pelo Departamento de Política Econômica e Dívida (PRMED) e pelo Departamento de Operações Bancárias e Gestão da Dívida (BDM) do Banco Mundial. A equipe central do Banco Mundial foi constituída por Tomas I. Magnusson (BDM), Abha Prasad (PRMED) e Francis Rowe (PRMED). Os consultores externos Ian Storkey e Per Olof Jonsson fizeram contribuições essenciais durante a preparação e teste dos indicadores. Os indicadores do DeMPA beneficiaram-se dos vários comentários escritos fornecidos pelos Departamentos de Mercados Financeiros e de Capital, Assuntos Fiscais e de Estatísticas do Fundo Monetário Internacional (FMI); Alívio da Dívida Internacional (DRI); Programa do Sistema de Análise Financeira e de Gestão de Dívida (DMFAS) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); Divisão de Gestão da Dívida da Secretaria da Commonwealth; e Divisão de Assistência ao Exterior do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.

Contribuições valiosas foram feitas por funcionários dos cinco países onde os indicadores foram testados no campo: Albânia, Gâmbia, Guiana, Malawi e Nicarágua. Os comentários recebidos dos colegas revisores Phillip Anderson (BDM), Frans Ronsholt (Secretaria da Despesas Públicas e Responsabilização Financeira) e Nihal Kappagoda são agradecidos com gratidão. Vários comentários valiosos foram oferecidos pelos participantes de seminários dos seguintes eventos: Primeiro Fórum Anual sobre Gestão da Dívida Pública Africana da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em Dezembro de 2006; Quinto Seminário Inter-Regional para Gestores de Dívida, realizado em Londres em Setembro de 2007; Sexta Conferência de Gestão da Dívida da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em Genebra em Novembro de 2007; Força-Tarefa Interdepartamental sobre Estatísticas Financeiras realizado em Março de 2007; e Seminário sobre Extensão realizado no FMI em Outubro de 2007.

Os membros do Grupo de Trabalho Técnico do Banco Mundial sobre Gestão da Dívida proporcionaram comentários e análises em cada etapa do processo de desenvolvimento.¹ Colegas do BDM e PRMED, especialmente Thor-Jurgen Loberg, Lars Jessen e Antonio Velandia, ofereceram comentários durante todo o processo. Finalmente, merecem agradecimento especial a orientação, apoio e compromisso extraordinário de Dana Weist com o projeto. Sem os seus esforços incansáveis os indicadores da DeMPA seriam apenas uma boa ideia ainda na fase conceitual.

¹ . Os Membros o grupo de trabalho técnico são: Marcelo Andrade, Sara Calvo, Ibrahim Levent, Sandeep Mahajan, Deepak Mishra, Alia Moubayed e Hiroshi Tsuboto (Banco Mundial) e Allison Holland (FMI).

1 INTRODUÇÃO

O Banco Mundial desenvolveu um programa, em colaboração com outros parceiros,² para ajudar os países em desenvolvimento a melhorar a gestão da dívida. O objetivo do programa é ajudar a reforçar a capacidade e as instituições dos países em desenvolvimento para que possam administrar a dívida pública de modo efetivo e sustentável no médio e longo prazo. Uma pedra angular do programa é a Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida (DeMPA), uma metodologia para avaliar o desempenho por meio de um conjunto abrangente de indicadores cobrindo todas as funções de gestão da dívida (DeM). O conjunto de indicadores visa a ser um padrão internacionalmente reconhecido no campo da DeM governamental e pode se aplicar em todo os países em desenvolvimento.

A DeMPA ressalta pontos fortes e fracos nas práticas públicas de DeM em cada país. A avaliação do desempenho facilita a formulação de planos para aproveitar e aumentar a capacidade e as instituições adaptados às necessidades específicas de um país. Entretanto, o relatório sobre desempenho da DeM não apresentará recomendações específicas nem fará suposições no tocante ao efeito potencial de reformas em andamento sobre o desempenho da DeM governamental. A DeMPA também facilita o monitoramento do progresso ao longo do tempo do alcance dos objetivos da DeM pública de maneira coerente com uma prática internacional sólida.³

A DeMPA utiliza como modelo os indicadores do Programa de Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (PEFA). Pode ser considerada uma avaliação mais detalhada e mais abrangente de DeM pública do que se reflete atualmente nos indicadores do PEFA.⁴ As duas estruturas são complementares: a DeMPA pode ser usada para fazer uma avaliação detalhada dos fatores subjacentes que levam a classificações deficientes do PEFA na área de DeM; alternativamente, se a DeMPA preceder uma avaliação do PEFA, este último poderá usar os resultados da DeMPA para incluir na sua avaliação os indicadores relevantes.

² . A Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida foi desenvolvida por meio de um amplo esforço de colaboração envolvendo consulta com entidades e dados tanto internacionais como regionais em geração de capacidades em matéria de DeM, bem como autoridades públicas durante a fase de teste de campo no nível de país. O Banco Mundial agradece o Governo da Noruega pelo generoso apoio financeiro a este trabalho por meio do Fundo Fiduciário Norueguês para Sustentabilidade, Volatilidade e Alívio da Dívida.

³ . Anexo ao documento sobre a DeMPA figura o “Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida”, que fornece informação suplementar, perguntas-chave a serem feitas durante uma avaliação e descrições detalhadas de indicadores individuais.

⁴ . Os vínculos entre o PEFA e os indicadores da DeMPA estão estabelecidos no “Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida.”

2 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

2.1 ABRANGÊNCIA E COBERTURA DO ARCABOUÇO

O escopo da DeMPA são as actividades de DeM do governo central e funções estreitamente correlatas, tais como a emissão de garantias de empréstimos, repasses de empréstimos, previsão de fluxos de caixa e gestão de saldos financeiros. Portanto, a DeMPA não avalia a capacidade de administrar a dívida pública no seu conceito mais amplo, incluindo dívidas de empresas estatais se essas dívidas não forem garantidas pelo governo central. Os indicadores, contudo, são flexíveis e podem ser amplamente aplicados para avaliar o desempenho da DeM nos governos subnacionais. Entretanto, em virtude da obrigação normal do governo central de comunicar todas as dívidas não financeiras e garantias de empréstimos do setor público não-financeiro, esses passivos são incluídos no Indicador de Desempenho de Gestão da Dívida (DPI), intitulado “Relatórios da Dívida” (DPI-15) e no indicador “Coordenação com a Política Fiscal” (DPI-6), uma vez que está relacionado com a análise de sustentabilidade da dívida.

2.2 INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO DA DÍVIDA

Um conjunto de 15 DPIs visam medir o desempenho de DeM do governo e captam os elementos reconhecidos como indispensáveis para obter práticas sólidas de DeM (Quadro 1). Por sua vez, cada indicador compreende dimensões de avaliação que refletem a sólida prática estabelecida. A avaliação é incorporada no Relatório sobre o Desempenho da Gestão da Dívida.

Os indicadores de desempenho englobam o espectro completo das operações de DeM do governo e o ambiente geral no qual essas operações são conduzidas. Embora a DeMPA não especifique recomendações para reformas ou necessidades - e de reforço institucional e de capacidade, os indicadores de desempenho estipulam um nível mínimo que deve ser atendido sob todas as condições (ver seção 2.3). Consequentemente uma avaliação que mostra que as necessidades mínimas não são atendidas indica claramente uma área carente de reforma, geração de capacidades ou de ambas as coisas.

Quadro 1. Indicadores de Desempenho da Gestão da Dívida

| Número | Título |
|---|--|
| Governança e Desenvolvimento de Estratégias | |
| DPI-1 | Arcabouço jurídico |
| DPI-2 | Estrutura Administrativa |
| DPI-3 | Estratégia de Gestão da Dívida |
| DPI-4 | Avaliação das Operações de Gestão de Dívida |
| DPI-5 | Auditoria |
| Coordenação com as Políticas Macroeconômicas | |
| DPI-6 | Coordenação com a Política Fiscal |
| DPI-7 | Coordenação com a Política Monetária |
| Atividades de Empréstimos e Atividades Relacionadas a Financiamentos | |
| DPI-8 | Empréstimo no Mercado Interno |
| DPI-9 | Empréstimo Externo |
| DPI-10 | Garantias de Empréstimos, Reempréstimos e Derivativos |
| Previsão do Fluxo de Caixa e Gestão do Saldo de Caixa | |
| DPI-11 | Previsão do Fluxo de Caixa e Gestão do Saldo de Caixa |
| Gestão de Riscos Operacionais | |
| DPI-12 | Administração da Dívida e Segurança dos Dados |
| DPI-13 | Separação de tarefas, Capacidade da Equipe e Continuidade dos Negócios |
| Registros e Relatórios da Dívida | |
| DPI-14 | Registros de Dívidas |
| DPI-15 | Relatórios de Dívidas |

2.3 METODOLOGIA DE PONTUAÇÃO

Os DPIs têm uma ou mais dimensões vinculadas ao tema do DPI. Cada uma dessas dimensões deve ser avaliada separadamente.

A metodologia de pontuação avaliará cada dimensão e determinará uma pontuação A, B ou C, dependendo dos critérios listados. Se os requisitos mínimos estabelecidos na pontuação C não forem atendidos, será designada uma pontuação D. Se uma dimensão não puder ser avaliada, deverá ser atribuída uma designação de N/R (não classificado ou avaliado).

Dispensou-se atenção especial à consideração da pontuação C para cada dimensão de cada indicador. Uma pontuação C indica que um requisito mínimo dessa dimensão foi atendido. Um requisito mínimo é considerado a condição necessária para um desempenho efetivo de acordo com a dimensão que está sendo avaliada. Uma pontuação D, que indica que o requisito mínimo não foi atendido, sinaliza uma séria deficiência de desempenho, a exigir ação correctiva prioritária.

A pontuação A reflete a prática sólida dessa dimensão em particular do indicador. A pontuação B situa-se entre o requisito mínimo e a prática sólida nesse aspecto.

2.4 RELATÓRIO SOBRE O DESEMPENHO DA GESTÃO DA DÍVIDA

O objetivo do relatório de Desempenho da Gestão da Dívida é oferecer uma avaliação do desempenho da DeM pública com base em análise conduzida pelo indicador de forma concisa e padronizada.

O relatório é um documento conciso (de 10 a 20 páginas) com a seguinte estrutura e conteúdo:

- Uma avaliação resumida que fornece uma apreciação do desempenho de todas as dimensões para cada DPI.
- Uma seção sobre o processo de reforma da DeM pública que resume brevemente as medidas de reforma recentes e em andamento implementadas pelo governo e que avalia opções disponíveis (incluindo financiamento) no intuito de organizar uma missão de prosseguimento para ajudar o país na preparação de um plano de reforma detalhado e sequencial baseado nos resultados da DeMPA.
- Uma seção que apresenta as informações relativas ao país necessárias para a compreensão da avaliação do desempenho da DeM.
- Uma seção introdutória que estabelece o processo para fazer a avaliação e preparar o relatório.
- O corpo principal do relatório, que avalia o desempenho atual da DeM pública com base nos DPIs.

Conforme foi mencionado acima, o relatório é uma fotografia do desempenho atual da DeM pública e não inclui recomendações sobre reformas ou planos de ação. Se as opiniões da equipe de avaliação e do governo forem diferentes no tocante às conclusões do relatório, todas as opiniões serão refletidas no relatório.

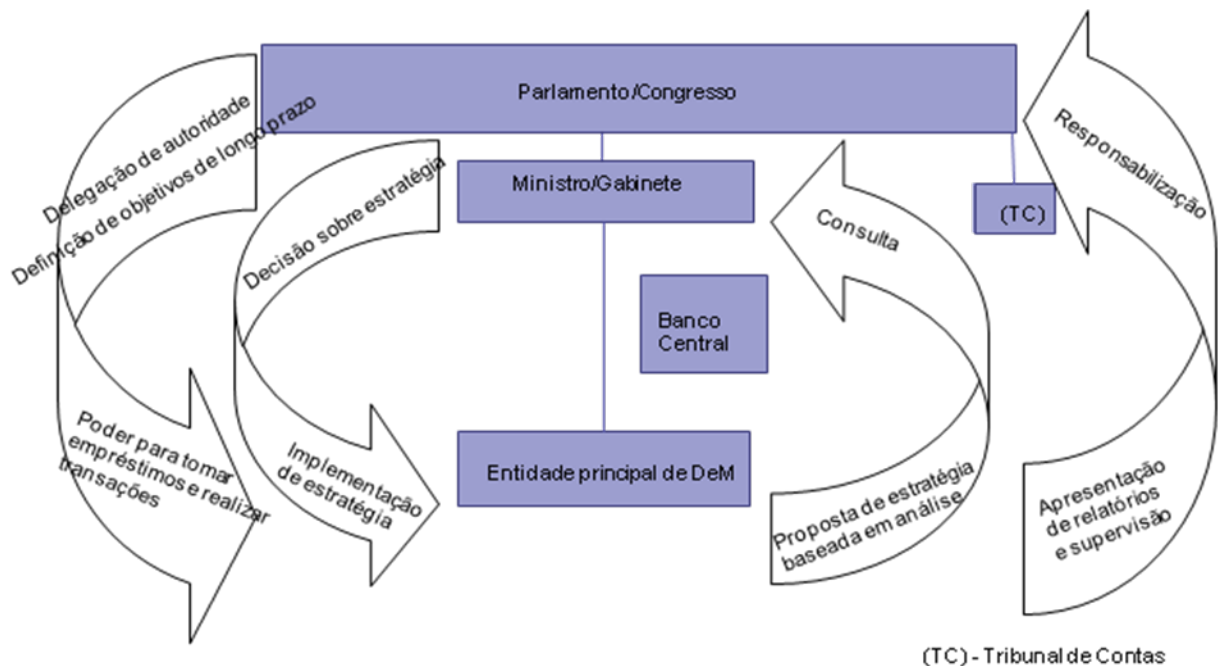
INDICADOR DE DESEMPENHO DA GESTÃO DA DÍVIDA

3.1 GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIAS

No contexto de DeM do governo, o termo governança refere-se à estrutura jurídica e administrativa que forma e direciona as operações dos gerentes da dívida do governo. Isso inclui o amplo aparato jurídico (legislação estatutária, decretos ministeriais e assim por diante) que define metas, autoridades e responsabilizações. Também engloba o arcabouço gerencial, cobrindo questões tais como a formulação e implementação de uma estratégia, procedimentos operacionais, práticas de garantia de qualidade e responsabilidades de relatórios (Wheeler 2004: 49).

Na figura 1 uma estrutura de governança simplificada é ilustrada.

Figura 1. Estrutura de governança



A entidade principal de DeM (ou mais comumente o escritório de gestão da dívida) é a entidade do governo com responsabilidade geral para a execução ou implementação da estratégia de DeM por meio de empréstimos, derivativos e outras transações relacionadas à dívida. Com essa estrutura é aceitável que algumas atividades sejam realizadas por outras entidades como representantes da entidade principal de DeM (por exemplo, um banco central para realizar leilões de títulos do governo no mercado interno ou uma entidade de poupança para emitir certificados de poupança do governo no setor bancário varejista doméstico). Nestes casos, os direitos e as obrigações das partes devem

ser esclarecidos, preferencialmente num acordo de agência formalizado, na legislação secundária, ou em ambos.

É comum, no entanto, encontrar uma estrutura administrativa mais fragmentada, especialmente em países em desenvolvimento. Em alguns países, uma entidade é responsável pelos empréstimos externos não-reembolsáveis, uma segunda entidade pelos empréstimos externos em termos comerciais, uma terceira entidade pelos empréstimos internos de investidores institucionais, uma quarta entidade pelos empréstimos do setor bancário varejista doméstico e assim por diante. Este modelo organizacional funciona razoavelmente bem quando o principal objetivo de DeM é arrecadar os fundos necessários com pouca prioridade atribuída à gestão de riscos na carteira global da dívida. Contudo, quando o DeM do governo é mais centrado nos trade-offs de riscos e custos na carteira da dívida, promoção do desenvolvimento do mercado da dívida interna, desenvolvimento de estratégia, responsabilização e coordenação com políticas fiscais e monetárias, esta estrutura administrativa fragmentada torna-se cada vez mais difícil e ineficiente.

Compreendendo que muitos países não dispõem da entidade principal de DeM, a DeMPA é neutra com relação à estrutura das entidades de DeM. Contudo, se um país tiver várias entidades de DeM, é essencial que essas entidades coordenem diretamente as suas atividades de DeM, que também se refletem nos indicadores da governança.

Em muitos países, onde as atividades diárias de DeM têm sido delegadas a uma entidade principal de DeM (ou a diferentes entidades de DeM) – e especialmente quando a entidade (ou entidades) fica situada num ministério (normalmente o Ministério das Finanças) – o ministro ou vice-ministro geralmente deterá o poder para aprovar formalmente qualquer empréstimo e assinar os acordos de empréstimo.⁵ Esta abordagem é aceitável dentro da estrutura descrita inicialmente, desde que não haja nenhuma interferência política indevida.⁶

A estrutura administrativa deve assegurar que haja uma clara divisão entre o nível político (o Parlamento ou Congresso, o Gabinete ou o Conselho de Ministros, e o Ministro das Finanças) que define os objetivos e a estratégia geral de DeM de longo prazo e a entidade ou entidades responsáveis pela implementação da estratégia. As vantagens desta abordagem são de que ela deixa as principais decisões quanto ao volume geral de endividamento e os riscos aceitáveis na carteira de dívida – em termos do seu efeito sobre orçamento, impostos, programas de gastos do governo ou outros indicadores fiscais desse tipo – para os responsáveis pela tomada de decisões políticas ao

⁵. A estrutura alternativa é estabelecer a entidade principal de DeM fora do Ministério das Finanças como um órgão separado ou órgão corporativo. Nessa estrutura, todas as decisões operacionais são feitas dentro da agência.

⁶. Para obter orientação sobre esta abordagem, consulte o "Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida," seção 3.1, DPI-2.

mesmo tempo em que permite aos profissionais técnicos buscar o melhor resultado ajustado ao risco de acordo com esses parâmetros.

Quando os critérios de uma pontuação específica requerem que determinada legislação e manuais de procedimento estejam em vigor, eles devem ser seguidos. Se não for este o caso, essas leis ou instruções devem ser consideradas inexistentes para a finalidade de pontuação. O mesmo princípio se aplica à exigência de uma estratégia de DeM para guiar os empréstimos diários e outras atividades de DeM. Quando o documento de estratégia na prática perde o seu significado e não é respeitado, a estratégia deve ser considerada inexistente.

DPI-1 Arcabouço Jurídico

O arcabouço jurídico de DeM do governo compreende tanto a legislação primária (leis promulgadas com a aprovação do parlamento ou congresso) e a legislação secundária ou delegada (decretos, portarias, resoluções e assim por diante) determinada pelo poder executivo do governo.

O arcabouço jurídico trata das seguintes questões:

- Legislação primária: Autorização clara do parlamento ou do congresso concedida ao poder executivo do governo (para o Gabinete ou Conselhos de Ministros, para o Presidente, ou diretamente para o Ministro da Fazenda) para aprovar empréstimos e garantias de empréstimos em nome do governo central⁷
- Legislação secundária: Autorização clara dentro do poder executivo do governo para uma ou mais entidades de DeM realizar empréstimos e transações relacionados à dívida (por exemplo, *swaps* de moeda e taxa de juros)
- Legislação secundária: Autorização clara dentro do poder executivo do governo para uma ou mais entidades de garantia para emitir garantias de empréstimos após ter sido tomada a decisão política de apoiar uma determinada atividade pelo uso de garantias de empréstimos⁸
- Legislação primária: Finalidades para as quais pode se tomar empréstimos devem estar especificadas⁹
- Legislação primária: Objetivos claros de DeM
- Legislação primária: Requisito para desenvolver uma estratégia de DeM

⁷. Após a delegação do parlamento ou congresso ao poder executivo para aprovar cada empréstimo, é aceitável que o parlamento ou congresso ratifique determinados empréstimos de acordo com a lei do país. Este procedimento de ratificação deve ser limitado preferencialmente a acordos de empréstimos que são classificados como tratados e regidos por normas internacionais (por exemplo, acordos internacionais celebrados entre governos soberanos ou acordos entre um governo soberano e outro sujeito da lei internacional, tal como o Banco Mundial).

⁸ Conforme explicado nos comentários introdutórios desta seção, é aceitável dentro desta estrutura delegada que o Ministério da Fazenda aprove formalmente cada transação de empréstimo e assine os acordos e as garantias finais do empréstimo. A decisão nos termos e condições de cada transação, contudo, assim como a avaliação de riscos no caso de garantias de empréstimos, devem ser preferencialmente delegadas à entidade de DeM ou de garantias.

⁹ Exemplos são apresentados no “Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida.”

- Legislação primária: Obrigação de apresentação de relatórios anuais para o parlamento ou congresso de atividades de DeM, que inclua a avaliação dos resultados vis a vis os objectivos definidos e da estratégia determinada
- Legislação primária: Requisito para auditoria externa

O requisito para incluir determinadas disposições-chave na legislação primária é orientado pelos princípios constitucionais, pelo papel desejado do parlamento ou congresso na DeM do governo central e pelo mero fato de que incluir disposições na legislação primária dá a essas disposições destaque especial e evita mudanças ad hoc e frequentes.

A legislação deve ser cumprida. Se isso não ocorrer, os seguintes indicadores devem ser tratados como se a legislação não estivesse em vigor.

Dimensões a serem avaliadas

A existência, cobertura e conteúdo do arcabouço jurídico (Quadro 2) devem ser avaliados.

Quadro 2 Avaliação e Pontuação do Arcabouço Jurídico

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|---|
| A | Os requisitos para pontuação B foram cumpridos. Para além disto, a legislação primária inclui o requisito para desenvolver uma estratégia de DeM e a apresentação anual de relatórios das atividades de DeM para o parlamento ou congresso que incluem a avaliação dos resultados vis a vis os objetivos de DeM. |
| B | O requisito mínimo para pontuação C foi cumprido. Para além disto, a legislação primária inclui objetivos claros de DeM; obrigação de apresentação de relatórios anuais para o parlamento ou congresso que incluem atividades de DeM e garantias de empréstimos emitidas; e um requisito para realização de auditorias externas de políticas, operações e atividades de DeM. |
| C | A legislação (primária e secundária) fornece uma clara autorização para tomar empréstimos e emitir nova dívida, para realizar transações relacionadas à dívida (onde aplicável) e para emitir garantias de empréstimos (onde aplicável), todas em nome do governo central. Para além disto, a legislação primária especifica para quais finalidades o poder executivo do governo pode tomar emprestado. |
| D | O requisito mínimo para pontuação C não foi cumprido. |

DPI-2 Estrutura administrativa

A estrutura administrativa deve assegurar que haja uma clara divisão entre o nível político (o Parlamento ou Congresso, o Gabinete ou o Conselho de Ministros, e o Ministro das Finanças) que define os objetivos e a estratégia geral de DeM de longo prazo e a entidade ou entidades responsáveis pela implementação da estratégia. É desejável deixar toda a responsabilidade da execução da estratégia para uma entidade principal de DeM com mandato e competência (a) para transacionar nos mercados conforme os parâmetros estabelecidos no nível político e (b) para propor uma estratégia de DeM viável para a dívida total que seja baseada na sua análise das condições do mercado e no custo e risco da dívida. Com essa estrutura é aceitável que algumas atividades sejam realizadas por outras entidades como representantes da entidade principal de DeM (por exemplo, um banco central para realizar leilões de títulos do governo no mercado interno ou uma entidade de poupança para emitir certificados de poupança do governo no setor bancário varejista doméstico). Nesses casos, os direitos e as obrigações das partes devem ser esclarecidos, preferencialmente num acordo de agência formalizado, na legislação secundária, ou em ambos.

As garantias de empréstimos (dívida contingente) são tipicamente emitidas para apoiar financeiramente um determinado beneficiário ou projeto ou um setor específico da economia. Como esta decisão é política, o uso dessas garantias deve ser aprovado no nível político e antes que qualquer garantia possa ser emitida. Contudo, assim como com as transações da dívida, é preferível deixar a responsabilidade geral pela preparação e emissão das garantias de empréstimos para uma entidade (a principal entidade de garantia) com mandato e competência para (a) avaliar e calcular o preço do risco de crédito, (b) mitigar os efeitos financeiros de um evento de inadimplência ou que desencadeie determinadas sanções (gatilhos), (c) monitorar o risco durante o prazo da garantia, (d) coordenar os empréstimos dos beneficiários das garantias com os empréstimos do governo central e (e) registrar essas garantias apropriadamente. Com esta estrutura, é aceitável que determinadas garantias de empréstimos sejam emitidas por outras entidades como representantes da principal entidade de garantias (por exemplo, uma entidade de garantia designada para emitir garantias de empréstimos individuais para apoiar agricultores num determinado esquema de garantias). Nesses casos, os direitos e as obrigações das partes devem ser esclarecidos, preferencialmente num acordo de agência formalizado, na legislação secundária, ou em ambos.

Quando a entidade principal de DeM tem a responsabilidade geral de preparar e emitir garantias de empréstimos, ela também se torna a principal entidade de garantia.

Dimensões a serem avaliadas

As seguintes dimensões devem ser avaliadas (Quadro 3):

A estrutura administrativa para empréstimos e transações relacionados à dívida do governo central

A estrutura administrativa para preparação e emissão de garantias de empréstimos do governo central

Quadro 3. Avaliação e Pontuação da Estrutura Administrativa

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|--|
| A | <ol style="list-style-type: none">1. Os empréstimos e transações relacionados à dívida são guiados por uma estratégia formalizada de DeM e são realizados pela entidade principal de DeM sem interferência política indevida.2. As garantias de empréstimos são preparadas e emitidas pela entidade principal de DeM. |
| B | <ol style="list-style-type: none">1. O requisito mínimo para pontuação C foi cumprido. Para além disto, os empréstimos e transações relacionados à dívida são guiados por uma estratégia formalizada de DeM e são realizados sem interferência política indevida.2. As garantias de empréstimos são preparadas e emitidas pela principal entidade de garantia que, nos casos em que há uma entidade principal de DeM, coordena em estreita colaboração as suas atividades com a entidade principal de DeM. |
| C | <ol style="list-style-type: none">1. Empréstimos e transações relacionados à dívida são feitos pela entidade principal de DeM ou, se não houver uma, pelas entidades de DeM que trocam regularmente informações sobre a dívida e coordenam em estreita colaboração as suas respectivas atividades.2. As garantias de empréstimos são preparadas e emitidas por uma (a entidade principal de garantias) ou mais entidades do governo que trocam regularmente informações e coordenam em estreita colaboração as suas respectivas atividades entre si e, quando há uma entidade principal de DeM, com esta entidade principal de DeM. |
| D | <ol style="list-style-type: none">1. O requisito mínimo para pontuação C não foi cumprido.2. O requisito mínimo para pontuação C não foi cumprido. |

DPI-3 Estratégia de Gestão da Dívida

A entidade principal de DeM ou, quando não há uma entidade principal de DeM, as entidades de DeM conjuntamente devem desenvolver de uma forma aberta e transparente uma estratégia de DeM que seja baseada nos objetivos de longo prazo de DeM dentro do contexto da política fiscal do governo e do arcabouço orçamentário. É desejável que o processo de desenvolvimento da estratégia inclua consultas com o Banco Central para obter consistência com a política monetária e que a estratégia seja aprovada no nível político (por exemplo, pelo gabinete ou conselho de ministros).

O documento da estratégia deve incluir preferencialmente o seguinte:

- Descrição dos riscos de mercado que são administrados (moeda, taxa de juros e riscos de refinanciamento ou rolagem) e contexto histórico da carteira da dívida
- Descrição do ambiente futuro de DeM, incluindo projecções fiscais e da dívida; hipóteses sobre juros e taxas de câmbio; e restrições à alocação da carteira, incluindo aquelas relacionadas ao desenvolvimento do mercado e à implementação da política monetária
- Descrição da análise realizada para apoiar a estratégia de DeM recomendada, que esclarece as hipóteses usadas e os limites da análise
- Estratégia recomendada e a sua lógica

As recomendações devem especificar metas e intervalos para os principais indicadores de risco da carteira e o programa de financiamento sobre o horizonte projetado. Como um passo intermediário, seria suficiente expressar a estratégia como diretrizes para indicar a direcção na qual espera-se que determinados indicadores-chave evoluíam (por exemplo, uma declaração de que “o volume da dívida em moeda local a vencer em 12 meses deve ser reduzido”). Para além disto, se um dos objetivos de DeM é promover o desenvolvimento do mercado da dívida interna, a estratégia deve incluir medidas para apoiar este desenvolvimento.

Embora a estratégia deva ser especificada para o médio prazo, ela deve ser revista periodicamente para avaliar se as hipóteses ainda são válidas à luz de mudanças nas circunstâncias. Este tipo de revisão deve ser realizada anualmente, preferencialmente como parte do processo orçamentário, e se a estratégia existente for vista como apropriada, a razão para a sua continuação deve ser indicada.

Depois que a estratégia for finalmente aprovada, os empréstimos e outras atividades de DeM devem ser guiadas de acordo com esta estratégia. Se isso não ocorrer, os seguintes indicadores devem ser tratados como se a estratégia não existisse.

Dimensões a serem avaliadas

As seguintes dimensões devem ser avaliadas (Quadro 4):

A qualidade do documento de estratégia de DeM

O processo de tomada de decisão, atualização e a publicação da estratégia de DeM

Quadro 4. Avaliação e Pontuação da Estratégia de DeM

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|--|
| A | <p>1. Os requisitos para pontuação B são cumpridos. Para além disto, os níveis das metas dos indicadores de riscos são baseados numa análise completa dos custos e riscos, que identificam a vulnerabilidade da carteira da dívida aos choques nas taxas de mercado e essas análises são claramente descritas com esclarecimento das hipóteses usadas e dos limites das análises.</p> <p>2. O processo de tomada de decisão e a publicação da estratégia de DeM cumprem os requisitos para pontuação B. Para além disto, a estratégia é atualizada anualmente, seguindo o mesmo procedimento descrito para pontuações C e B.</p> |
| B | <p>1. A estratégia inclui o requisito mínimo descrito para pontuação C. Para além disto, ela tem metas realistas para indicadores de riscos de taxas de juros, refinanciamento e riscos de moeda estrangeira, refletindo o ambiente nacional específico.</p> <p>2. O processo de tomada de decisão e a publicação da estratégia de DeM cumprem o requisito mínimo para pontuação C. Para além disto, se a proposta não for aceita, a razão para isso é apresentada no documento da estratégia. A estratégia também é atualizada pelo menos a cada três anos, em consonância com o procedimento descrito para pontuação C.</p> |
| C | <p>1. Há uma estratégia de médio prazo (três a cinco anos) que cobre pelo menos 90% da dívida corrente do governo central, com base nos objetivos de DeM. A estratégia é expressa pelo menos como diretrizes para a direcção preferencial de evolução de indicadores específicos de riscos de taxas de juros, refinanciamento e riscos de moeda estrangeira. Para além disto, se aplicável, o documento da estratégia contém a meta mínima do elemento de doações em empréstimos externos, assim como uma descrição das medidas destinadas a apoiar o desenvolvimento do mercado da dívida interna.</p> <p>2. A proposta de estratégia é preparada pela entidade principal de DeM ou, se não houver uma entidade principal de DeM, em conjunto pelas entidades de DeM. As opiniões do Banco Central são obtidas formalmente, a estratégia é aprovada pelo gabinete</p> |

| | |
|---|---|
| | ou conselho de ministros ou pelo Ministro das Finanças e a estratégia é divulgada ao público. |
| D | <ol style="list-style-type: none">1. A estratégia de DeM não cumpre o requisito mínimo para pontuação C.2. O processo de tomada de decisão não cumpre o requisito mínimo para pontuação C. |

DPI-4 Avaliação das operações de gestão da dívida

Uma estrutura de DeM baseada em políticas públicas e guiada por objetivos de longo prazo de DeM e uma estratégia para alcançar estes objetivos devem ser complementadas por um processo de responsabilização. Este processo envolve a publicação de um relatório anual sobre atividades de DeM, avaliação de resultados frente aos os objetivos declarados e conformidade com a estratégia de DeM por parte do governo.

O relatório incluirá informações sobre os custos e riscos da carteira da dívida, desempenho (tais como conformidade com a estratégia de DeM) e desempenho em relação aos padrões de referência ou limites (ou ambos) que possam ter sido definidos no documento de estratégia. O processo a seguir deve ser de preferência usado para reportar operações de DeM do governo.

Um relatório por escrito é enviado pelo menos anualmente ao gabinete ou conselho de ministros, incluindo uma avaliação interna sobre como empréstimos, derivativos e outras transações relacionadas com a dívida cumpriram os requisitos definidos na estratégia. Se houver uma entidade principal de DeM, este relatório é preparado e enviado por esta entidade. Se não houver uma entidade principal de DeM, as entidades de DeM preparam este relatório em conjunto ou enviam relatórios separados com as suas respectivas atividades.

O gabinete ou conselho de ministros envia um relatório abrangente ao parlamento ou congresso com a apresentação da estratégia escolhida e o sua fundamentação, além da explicação do modo como a decisão sobre a estratégia auxiliou o alcance dos objetivos de DeM por parte do governo.

Dimensões a serem avaliadas

A dimensão a seguir deve ser avaliada (Quadro 5): Nível de divulgação – em um relatório anual ou o seu equivalente - de atividades de DeM do governo, dívida do governo central, avaliação de resultados frente aos objetivos declarados e conformidade com a estratégia de DeM por parte do governo.

Quadro 5. Avaliação e pontuação da avaliação de operações de DeM

| Pontuação | Requisitos |
|------------------|--|
| A | Os requisitos para pontuação B são cumpridos. Para além disto, o relatório contém uma avaliação de resultados contra os objetivos declarados de DeM, a estratégia escolhida de DeM e a sua fundamentação, e a conformidade com a estratégia, e é divulgado publicamente. |
| B | O requisito mínimo para pontuação C é cumprido. Para além disto, o relatório anual contém uma avaliação do modo como as atividades de DeM do governo cumpriram a estratégia de DeM por parte do governo. |
| C | Um relatório com detalhes das atividades de DeM do governo e da dívida em aberto do governo central é enviado anualmente ao |

| | |
|---|---|
| | parlamento ou congresso. |
| D | O requisito mínimo para pontuação C não é cumprido. |

DPI-5 Auditoria

A responsabilização pela DeM do governo é fortalecida pela introdução de auditorias internas regulares (por exemplo, pela função de auditoria interna da entidade principal de DeM ou do Ministério das Fazenda) e auditorias externas periódicas (por exemplo, pela Instituição Suprema de Auditoria do país) de atividades de DeM do governo em relação a (a) confiabilidade e integridade de informações financeiras e operacionais; (b) efetividade e eficiência de operações de DeM; (c) salvaguarda de fundos públicos; (d) cumprimento de leis, regulamentos e contratos; e (e) quando for o caso, cumprimento dos objetivos e da estratégia de DeM.

O objetivo da auditoria interna e externa é promover a responsabilização em termos de contratação e gestão da dívida. Para além disto, mecanismos devem permitir a adoção de medidas corretivas, de acordo com relatórios de auditoria e as respostas apropriadas por parte das autoridades pertinentes, para garantir que os resultados das auditorias sejam implantados. A prática sólida nesta área sugere que a transparência das operações de DeM é aumentada, se os resultados das auditorias externas forem divulgados publicamente.

Dimensões a serem avaliadas

As dimensões a seguir devem ser avaliadas (Quadro 6):

1. Frequência de auditorias internas e externas de atividades de DeM, bem como políticas públicas e operações do governo central, além da publicação de relatórios de auditoria externa, e
2. Grau de compromisso para lidar com os resultados das auditorias internas e externas.

Quadro 6. Avaliação e pontuação de auditorias de DeM

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|---|
| A | <ol style="list-style-type: none">1. Os requisitos para pontuação B são cumpridos. Para além disto, as auditorias externas são realizadas pelo menos a cada dois ou três anos, e os relatórios de auditoria externa são divulgados publicamente em até seis meses da conclusão da auditoria.2. As autoridades pertinentes têm um compromisso forte e imediato para atuar a partir dos resultados das auditorias internas e externas de actividades, políticas e operações de DeM do governo. |
| B | <ol style="list-style-type: none">1. O requisito mínimo para pontuação C é cumprido. Para além disto, existem auditorias externas frequentes (pelo menos a cada três a cinco anos), bem como auditorias internas anuais de actividades, políticas públicas e operações de DeM do governo.2. As autoridades pertinentes têm um compromisso forte para atuar a partir dos resultados das auditorias internas e externas de |

| | |
|---|---|
| | actividades, políticas e operações de DeM do governo. |
| C | <ol style="list-style-type: none">1. Uma auditoria externa das atividades, políticas públicas e operações de DeM do governo ocorreu nos últimos cinco anos.2. As autoridades pertinentes têm um compromisso para atuar a partir dos resultados das auditorias internas e externas de atividades, políticas públicas e operações de DeM do governo. |
| D | <ol style="list-style-type: none">1. O requisito mínimo para pontuação C não é cumprido.2. Não há resposta para os resultados das auditorias internas e externas. |

3.2 COORDENAÇÃO COM AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

Os gestores da dívida, assessores da política fiscal e a autoridade de política monetária (por exemplo, o Banco Central) devem partilhar um entendimento dos objetivos da DeM do governo e das políticas fiscal e monetária. Devido a estas interdependências, é importante entender como os instrumentos de política operam, como podem se reforçar mutuamente e como as tensões de política podem surgir. Uma clareza nas funções e objetivos da política monetária e de DeM do governo pode minimizar conflitos potenciais. Por exemplo, o Banco Central pode preferir que o governo emita títulos públicos indexados pela inflação ou tome empréstimos em moeda estrangeira para reforçar a credibilidade da política monetária. O gestor da dívida pode acreditar que o mercado para tal dívida indexada pela inflação não tenha sido totalmente desenvolvido e que a dívida em moeda estrangeira acrescente um maior risco no balanço patrimonial do governo. A coordenação é necessária para formular a estratégia e os objetivos de DeM dentro do contexto do arcabouço da política fiscal e monetária do governo.

DPI-6 Coordenação com a política fiscal

Para uma política fiscal efetiva (formulação e execução orçamentária), as previsões do serviço total da dívida sob diferentes cenários devem ser disponibilizadas para as autoridades fiscais. Para além disto, as autoridades fiscais devem ser informadas oportunamente se algum problema emergente de sustentabilidade da dívida for encontrado nos esforços para vender títulos públicos nos mercados a um preço razoável. A entidade principal de DeM (ou as entidades pertinentes de DeM) devem estar em contacto directo com os participantes do mercado. A observação do comportamento dos investidores por parte da entidade nos mercados primário e secundário, bem como as suas discussões com os participantes do mercado, podem fornecer perspectivas úteis quanto à disposição dos investidores em carregar tal título.

A estratégia apropriada de DeM depende em última análise da tolerância de risco por parte do governo. A extensão do risco relacionado com a dívida que um governo esteja disposto a enfrentar pode variar ao longo do tempo, dependendo do tamanho da carteira de dívidas do governo e da percepção do governo em relação à vulnerabilidade a choques económicos e financeiros. Em geral, quanto maior a carteira de dívida e a vulnerabilidade do país a choques económicos, maior será o risco potencial de perda decorrente de crise financeira ou de desenvolvimentos adversos.

Para uma análise apropriada do custo e risco da carteira de dívida, é importante que as variáveis macroeconómicas essenciais estejam disponíveis e que uma análise de sustentabilidade da dívida tenha sido realizada. Estas variáveis macroeconómicas essenciais geralmente incluem resultados correntes e previsões de variáveis reais, monetárias, externas e fiscais, incluindo passivos contingentes explícitos, que permitirão aos usuários avaliar a sustentabilidade da posição fiscal e a sua sensibilidade a mudanças no ambiente económico. A perspectiva sobre estas variáveis define o ambiente em que os gestores da dívida operam e é essencial para o desenvolvimento da estratégia de DeM.

É fundamental que o governo tenha a capacidade de preparar as principais variáveis fiscais (previsões e resultados correntes) e de realizar uma Análise de Sustentabilidade da Dívida (DSA) sem assistência externa. Para além disto, os resultados da DSA devem ser usados como insumo para a política macroeconómica.

Dimensões a serem avaliadas

As dimensões a seguir devem ser avaliadas (Quadro 7):

1. Coordenação com política fiscal por meio da provisão de previsões precisas e oportunas sobre o serviço total da dívida do governo central sob diferentes cenários
2. Disponibilidade de variáveis macroeconómicas essenciais e uma análise de sustentabilidade da dívida e a frequência com a qual é realizada

Quadro 7. Avaliação e pontuação de coordenação com política fiscal

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|--|
| A | <p>1. Os requisitos para pontuação B são cumpridos. Para além disto, as previsões incluem uma análise de cenário, sendo um dos cenários o de pior caso.</p> <p>2. Uma DSA é realizada ou atualizada anualmente pelo governo.</p> |
| B | <p>1. O requisito mínimo para pontuação C é cumprido. Para além disto, as previsões incluem análises de sensibilidade do cenário base com relação a choques na taxa de juros e taxa de câmbio.</p> <p>2. Uma DSA é realizada ou atualizada pelo governo pelo menos uma vez a cada dois anos.</p> |
| C | <p>1. Como parte da preparação orçamentária anual, previsões são fornecidas sobre o serviço total da dívida do governo central.</p> <p>2. As variáveis macroeconômicas (previsões e resultados correntes) essenciais e uma DSA que foi realizada pelo governo nos últimos três anos são partilhadas com a entidade principal de DeM (ou entidades de DeM).</p> |
| D | <p>1. O requisito mínimo para pontuação C não é cumprido.</p> <p>2. O requisito mínimo para pontuação C não é cumprido.</p> |

DPI-7 Coordenação com a política monetária

Clareza e transparência em relação aos objetivos e responsabilizações das operações da política monetária e de DeM do governo são importantes, principalmente quando o Banco Central implementa a política monetária por meio de operações de mercado aberto e atua como um gestor da dívida ao emitir títulos públicos no mesmo mercado.

Deve ficar claro para os participantes do mercado se uma transação do Banco Central no mercado interno é destinada a alcançar os seus objetivos de política monetária ou se o Banco Central opera como o agente de DeM. Por exemplo, quando o Banco Central realiza uma venda no mercado aberto de títulos públicos como parte da implementação da política monetária, o objetivo é contrair a oferta de moeda e assim aumentar a taxa de juros de curto prazo. Contudo, se o Banco Central emitir títulos públicos como um gestor da dívida, o único objetivo será atender às necessidades de financiamento do governo. Na condição de o governo gastar de imediato este dinheiro, esta última transação não terá nenhum efeito sobre a oferta monetária. Para aprimorar o efeito de sinalização da transação de política monetária e para facilitar a definição de preços dos títulos públicos, deve ficar claro para o mercado com qual finalidade estas transações são realizadas.

Para além disto, é essencial que as decisões de DeM não sejam consideradas influenciadas por informações privilegiadas sobre as decisões de taxas de juros no Banco Central. Ademais, o Banco Central deve ter o objetivo de evitar percepções de conflito de interesse em operações de mercado.

Preferencialmente, no que se refere ao fato de o Banco Central atuar como um agente de DeM, este relacionamento inter-agentes entre o Banco Central e o governo central deve ser especificado num acordo inter-agentes e deve ser publicado.

Para facilitar a implementação da política monetária, o governo central deve informar regularmente ao Banco Central sobre as suas transações de dívida correntes e futuras e sobre fluxos de caixa. Devido ao tamanho destes fluxos, o Banco Central precisa fazer uma análise e preparar-se para o seu impacto na oferta monetária.

Sempre que possível, o governo central deve evitar empréstimos diretos do Banco Central e de outras maneiras ficar legalmente restrito em termos de montante e prazos. O financiamento monetário dos déficits do governo impõe restrições indesejáveis nas operações de política monetária como o aumento da oferta monetária. Para além disto, se montantes substanciais forem tomados emprestados do Banco Central, um montante menor será emprestado no mercado interno por meio da emissão de títulos públicos, que terão um efeito prejudicial sobre o desenvolvimento do mercado da dívida interna.

Dimensões a serem avaliadas

As dimensões a seguir devem ser avaliadas (Quadro 8):

1. Clareza da separação entre operações de política monetária e transações de DeM
2. Coordenação por meio do compartilhamento regular de informações sobre transações correntes e futuras da dívida e sobre fluxos de caixa do governo central com o Banco Central
3. Extensão do limite para acesso direto aos recursos do Banco Central

Quadro 8. Avaliação e pontuação de coordenação com política monetária

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|--|
| A | <p>1. Os requisitos para pontuação B são cumpridos. Para além disto, o acordo inter-agentes entre o Banco Central e o governo fica à disposição do público.</p> <p>2. Os requisitos para pontuação B são cumpridos. Para além disto, existe pelo menos um compartilhamento semanal de informações sobre transações correntes e futuras da dívida e sobre fluxos de caixa do governo central com o Banco Central.</p> <p>3. Acesso direto a financiamentos do Banco Central é - por lei - limitado a situações de emergência em que outras operações de financiamento não são viáveis e, quando usadas, o prazo é limitado a duas semanas.</p> |
| B | <p>1. O requisito mínimo para pontuação C é cumprido. Para além disto, a relação interagencial entre o Banco Central e o governo central é especificada num acordo formal.</p> <p>2. O requisito mínimo para pontuação C é cumprido. Para além disto, existe um compartilhamento de informações pelo menos a cada duas semanas sobre transações correntes e futuras da dívida e sobre fluxos de caixa do governo central com o Banco Central.</p> <p>3. O requisito mínimo para pontuação C é cumprido. Para além disto, acesso a financiamentos do Banco Central é - por lei - limitado a um prazo não superior a três meses.</p> |
| C | <p>1. As operações de política monetária são mantidas formalmente separadas das transações de DeM, na medida em que o Banco Central realiza transações de DeM como um agente do governo central. Para além disto, o Banco Central mantém o governo e o mercado informados quando transações são realizadas para fins de política monetária e quando ele transacciona no mercado como um agente em nome do governo central.</p> <p>2. Quando pertinentes para a implementação da política monetária, existe pelo menos um compartilhamento mensal de informações sobre transações correntes e futuras da dívida e de fluxos de caixa do governo central com o Banco Central.</p> <p>3. O acesso a financiamentos do Banco Central tem um limite</p> |

| | |
|---|--|
| | máximo imposto pela legislação. |
| D | <ol style="list-style-type: none">1. O requisito mínimo para pontuação C não é cumprido.2. O requisito mínimo para pontuação C não é cumprido.3. O requisito mínimo para pontuação C não é cumprido. |

3.3 EMPRÉSTIMOS E ATIVIDADES RELACIONADAS COM FINANCIAMENTOS

DPI-8 Empréstimo no mercado interno

Os mercados financeiros locais são importantes para obter fontes estáveis de recursos financeiros em moeda nacional para os setores público e privado e para permitir que os passivos sejam mais bem casados com as receitas que servirão a dívida. Para além disto, mercados internos bem desenvolvidos aumentam a eficiência e a estabilidade da intermediação financeira, fornecem uma série mais ampla de ativos e facilitam uma melhor gestão de riscos. Na medida do possível, a emissão da dívida deve usar mecanismos baseados no mercado, incluindo leilões públicos, emissões contínuas e consorciações.

Para além disto, a dívida emitida para investidores de varejo deve de preferência ocorrer a taxas de mercado. Nos casos em que o governo desejar que os instrumentos de varejo sirvam a objetivos de protecção social por meio de rendimentos maiores nestes instrumentos do que o necessário, para atender às necessidades de financiamento, a poupança colocada nestes instrumentos não são geralmente a poupança dos setores mais vulneráveis da comunidade, mas sim a poupança daqueles suficientemente prósperas para manter depósitos substanciais. Um meio mais efetivo e transparente de direcionar os subsídios do governo para pessoas necessitadas seria o pagamento de subvenções diretas aos pobres. Ao perceber, todavia, que alguns governos podem preferir usar uma parte do empréstimo de varejo para este objetivo ou para promover a poupança familiar em geral, o uso de mecanismos de mercado para suprir as necessidades de financiamento neste indicador é limitada a 90% do total das necessidades de financiamento projetado no mercado interno.¹⁰

Em alguns casos, a taxa de juros da dívida de varejo pode ficar ligeiramente abaixo das taxas de mercado porque pode ser fixada numa margem abaixo das taxas de atacado para cobrir os custos administrativos mais elevados de execução do programa de varejo.

A entidade principal de DeM (ou a entidade de DeM responsável pelo empréstimo no mercado de atacado ou institucional interno) deve manter um diálogo contínuo com os participantes do mercado e monitorar desenvolvimentos do mercado, de modo a reagir rapidamente quando as circunstâncias assim o exigirem. As operações no mercado primário interno devem ser transparentes e previsíveis, incluindo a publicação de planos de financiamento com bastante antecedência e uma atuação de coerente ao emitir novos títulos no mercado de atacado, independentemente do mecanismo usado para tomar empréstimo.

¹⁰. Para efeitos deste indicador, os empréstimos internos dizem respeito a instrumentos emitidos no mercado interno e em moeda local. Consulte o "Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida (DeMPA)," Seção 3.3, DPI-8.

Os termos e condições das novas emissões devem ser divulgados ao público e bem entendidos pelos investidores. Procedimentos documentados para tomada de empréstimos no mercado interno, por exemplo, para leiloar Letras do Tesouro e Bônus do Tesouro devem existir. Tal documentação pode incluir um memorando de informações ou prospectos para cada instrumento e procedimentos operacionais publicados. Se os agentes primários foram utilizados, é importante que os incentivos e as obrigações, bem como os critérios de elegibilidade, sejam bem definidos e divulgados.

Todo empréstimo no mercado interno deve ser realizado de acordo com a estratégia de DeM por parte do governo.

Os procedimentos documentados de empréstimos devem ser seguidos pelos gestores da dívida do governo. Se isto não ocorrer, os seguintes indicadores devem ser lidos como se os procedimentos de empréstimos não estivessem implementados.

Dimensões a serem avaliadas

As seguintes dimensões devem ser avaliadas (Quadro 9):

1. O grau em que os mecanismos baseados no mercado são utilizados para emitir dívidas; a publicação de um plano de financiamento para Letras e Bônus do Tesouro; e a preparação de um plano anual para o montante agregado de tomada empréstimos em moeda local no mercado interno, dividido entre os mercados de atacado e varejo
2. A disponibilidade e a qualidade de procedimentos documentados para tomada empréstimos em moeda local no mercado interno

Quadro 9. Avaliação e pontuação do crédito interno

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|---|
| A | <p>1. Os requisitos para a pontuação B foram atendidos. Ademais, o plano de empréstimos de Letras e Bônus do Tesouro foi ampliado pelo menos para três meses.</p> <p>2. Os termos e condições, os procedimentos de empréstimo e os critérios de acesso ao mercado primário de Letras e Bônus do Tesouro, bem como pelo menos 90% do montante total projetado de empréstimos no mercado interno, estão disponíveis nos sites do governo central ou do banco central.</p> |
| B | <p>1. O requisito mínimo de pontuação C foi atendido. Para além disso, o plano de financiamento para Letras e Bônus do Tesouro inclui montantes indicativos de empréstimo. Ademais, foi preparado um plano anual para o montante agregado da tomada de empréstimo no mercado interno – dividida entre os mercados de varejo e atacado.</p> |

| | |
|---|---|
| | 2. O requisito mínimo de pontuação C foi atendido. Para além disto, os termos e condições, os procedimentos de empréstimos e os critérios de acesso ao mercado primário para todas as Letras e Bónus do Tesouro estão disponíveis ao público nos meios de comunicação impressa ou nos sítios do governo central ou do Banco Central. |
| C | 1. O governo central acessa o mercado interno por meio de instrumentos de mercado (por exemplo, leilão de Letras e Bnus do Tesouro, emissão contínua ou consorciação e títulos para o varejo emitidos a taxas de mercado) para financiar pelo menos 90% do montante previsto das suas necessidades de financiamento neste mercado, e prepara e publica um plano de financiamento para as Letras e Bónus do Tesouro com no mínimo um mês à frente que contenha os instrumentos e as datas de emissão. 2. Os termos e condições de cada instrumento, procedimentos de empréstimo e critérios de acesso ao mercado primário estão disponíveis mediante solicitação. |
| D | 1. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido. 2. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido. |

DPI-9 Empréstimos Externos

Para muitos países em desenvolvimento, os empréstimos de fontes estrangeiras ou externas são provenientes principalmente de fontes multilaterais e bilaterais. Os países estarão qualificados para financiamento concessionais ou a taxas de juro de mercado, de acordo com o seu status de mutuário. As tarefas mais importantes da entidade principal de DeM (ou a entidade de DeM responsável pelos empréstimos externos) são (a) estabelecer ligações com a entidade governamental responsável pela formulação do projeto; (b) identificar o credor que pode oferecer os termos e condições mais vantajosos ou de melhor custo-efetividade para o empréstimo externo; (c) negociar os termos e condições do empréstimo com esse credor (inclusive moeda, vencimento, taxa de juro e honorários); e (d) finalizar a documentação do empréstimo. Durante o período de desembolso do empréstimo, deve haver coordenação com cada credor para garantir que os desembolsos sejam concluídos de acordo com os termos e condições do empréstimo.

Se um governo tiver acesso aos mercados internacionais de capitais, a tarefa mais importante da entidade principal de DeM (ou da entidade de DeM responsável por empréstimos externos em termos comerciais) é a consulta e análise do mercado para identificar a opção de mercado e instrumento, bem como os termos e condições do empréstimo, inclusive preço, moeda, vencimento e taxa de juro. Um programa de relações com investidores – que englobe *road shows* (eventos itinerantes) e discussões com instituições

financeiras, agências de classificação de risco e investidores – normalmente é exigido para qualquer emissão pública. A finalização da precificação e condições dos preços e o prazo de emissão serão acordados quando as condições do mercado forem aceitáveis para a emissão pública. O período pós-emissão engloba a conclusão da documentação do empréstimo e o recebimento dos fundos do empréstimo.

Uma vez que o contrato do empréstimo tenha sido assinado, o gestor da dívida que participou das negociações dos termos e condições financeiras do empréstimo deve, sem demora, preparar e assinar uma planilha de termos para todos os termos financeiros. Essa planilha será usada como referência para futuras negociações de empréstimos, além de constituir um documento importante, juntamente com o contrato do empréstimo, para a entrada dos dados das transações no sistema de gestão e registro da dívida. Com este procedimento, a unidade de registro dos dados da dívida estará apta para validar as entradas na planilha de termos, o que reduzirá o risco de que alguns termos financeiros do acordo de empréstimo não sejam totalmente entendidos e, portanto, sejam informados de modo incorrecto no sistema.¹¹

Deve haver procedimentos documentados para todos os empréstimos externos que englobem todos os credores e as fontes de financiamento baseadas no mercado. Todos os empréstimos devem estar de acordo com a estratégia de DeM.

É importante que os gestores da dívida recebam aconselhamento jurídico apropriado para assegurar que as transações a serem realizadas estejam apoiadas em uma sólida documentação jurídica. Desse modo, os gestores da dívida podem ajudar os governos a esclarecer seus direitos e deveres, e proteger sua posição no nível mais alto possível nas jurisdições aplicáveis. Várias questões merecem atenção especial, inclusive (a) a elaboração de importantes disposições de instrumentos da dívida, tais como definições claras de eventos de inadimplemento, principalmente se tais eventos se estenderem além dos não-cumprimentos de pagamentos das obrigações correspondentes (por exemplo, inadimplemento cruzado e acelerações cruzadas); (b) a abrangência de uma cláusula de promessa negativa; (c) a inclusão de cláusulas de ações colectivas; e (d) o escopo da renúncia à imunidade soberana. As obrigações de divulgação nos mercados pertinentes devem ser analisadas em detalhes, uma vez que podem variar de um mercado para outro.

Os procedimentos documentados mencionados na dimensão 2 devem ser seguidos. Se este não for o caso, os indicadores citados na dimensão 2 deverão ser lidos como se os procedimentos documentados não existissem.

Dimensões a serem avaliadas

As seguintes dimensões devem ser avaliadas (Quadro 10):

¹¹ . Um exemplo das informações financeiras necessárias numa planilha de termos é apresentado no “ Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida ”, secção 3.3, DPI-9.

1. Grau de avaliação dos termos e condições mais vantajosos ou custo-efetivos dos empréstimos (emprestador ou fonte de fundos, moeda, taxa de juro e vencimento)
2. Disponibilidade e qualidade dos procedimentos documentados para empréstimos externos
3. Disponibilidade e grau de envolvimento de consultores jurídicos antes da assinatura do contrato de empréstimo

Quadro 10. Avaliação e pontuação do crédito externo

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|---|
| A | <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="456 352 1419 527">1. Os requisitos para a pontuação B foram atendidos. Para além disso, são feitas avaliações dos termos e condições mais favoráveis e custo-efetivos para empréstimos externos que podem ser obtidos de credores e mercados potenciais antes do início de cada negociação de empréstimo.<li data-bbox="456 548 1419 653">2. Os requisitos para a pontuação B foram atendidos. Ademais, a planilha de termos é preparada no máximo até uma semana após a conclusão da negociação do empréstimo.<li data-bbox="456 674 1419 772">3. Os consultores jurídicos são envolvidos desde o primeiro estágio do processo de negociação até a conclusão dos acordos jurídicos relacionados com o empréstimo. |
| B | <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="456 798 1430 898">1. O requisito mínimo de pontuação C foi atendido. Para além disso, o plano de financiamento, inclusive o diagnóstico no qual está baseado, é atualizado frequentemente durante o ano.<li data-bbox="456 919 1430 1020">2. O requisito mínimo de pontuação C foi atendido. Ademais, a planilha de termos é preparada no máximo até duas semanas após a conclusão da negociação do empréstimo.<li data-bbox="456 1041 1430 1142">3. Os consultores jurídicos são envolvidos durante uma grande parte do processo de negociação da conclusão dos acordos jurídicos relacionados com o empréstimo. |
| C | <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="456 1165 1349 1304">1. Um plano anual de financiamento é preparado, que inclui as avaliações dos termos e condições mais favoráveis ou custo-efetivos para empréstimos externos que podem ser obtidos de credores e mercados potenciais.<li data-bbox="456 1325 1419 1535">2. Existem procedimentos internos documentados para todos os empréstimos externos, que incluem a preparação de uma planilha de termos (física ou eletrônica) por parte dos gestores da dívida que participaram das negociações de empréstimos para todos os termos financeiros da transação de empréstimo no máximo até três semanas após a conclusão da negociação do empréstimo.<li data-bbox="456 1556 1386 1625">3. Os consultores jurídicos são envolvidos antes da conclusão dos acordos jurídicos relacionados com o empréstimo. |
| D | <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="456 1642 1256 1675">1. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido.<li data-bbox="456 1696 1256 1730">2. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido.<li data-bbox="456 1751 1256 1785">3. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido. |

DPI-10 Garantias de Empréstimos, Reempréstimos e Derivados

Devem existir diretrizes operacionais para aprovação e emissão de garantias e de reempréstimos (repasse de empréstimos) do governo. Essas diretrizes devem fornecer detalhes de como o risco do crédito deve ser avaliado, juntamente com medidas para minimizar o efeito orçamentário de um evento de inadimplimento ou que desencadeie sanções. Essa avaliação de riscos deve ocorrer antes de tomar a decisão de apoiar certa atividade mediante o uso de garantias de empréstimos ou repasse de empréstimos.

Os derivativos usados como instrumentos de *hedging* (por exemplo, *swaps*, limites e futuros) normalmente acarretam riscos de crédito e de mercado, bem como grandes riscos operacionais. É importante que esses instrumentos sejam transacionados no âmbito de um arcabouço de gestão de riscos clara e apoiados por uma sólida documentação legal, e que sejam usados sistemas para os correto registro e contabilidade dessas transações.

As políticas e os procedimentos formais e documentados a seguir devem ser observados. Se isso não ocorrer, os indicadores a seguir deverão ser lidos como se os procedimentos e as políticas não existissem.

Dimensões a serem avaliadas:

As seguintes dimensões devem ser avaliadas (Quadro 11):

1. Disponibilidade e qualidade de políticas e procedimentos documentados para aprovação e emissão de garantias de empréstimos do governo central
2. Disponibilidade e qualidade de políticas e procedimentos documentados para reempréstimo (repasse de empréstimos)
3. Disponibilidade de um sistema de DeM com funcionalidades para lidar com derivativos, e disponibilidade e qualidade de procedimentos documentados para o uso de derivativos

Quadro 11. Avaliação e pontuação de garantias de empréstimos, reempréstimos e derivados

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|---|
| A | <p>1. Os requisitos para a pontuação B foram atendidos. Para além disso, tais políticas e procedimentos incluem um requisito para calcular uma taxa de garantia que cubra o risco de crédito, bem como um requisito para que a entidade da garantia monitore os riscos durante a vida útil da garantia do empréstimo.</p> <p>2. Os requisitos para a pontuação B foram atendidos. Para além disso, tais políticas e procedimentos incluem um requisito para calcular uma taxa de reempréstimo que cubra o risco do crédito, bem como um requisito para que a entidade de reempréstimo</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>monitore os riscos durante a vida útil do reempréstimo.</p> <p>3. Os requisitos para a pontuação B foram atendidos. Ademais, a planilha de termos é preparada no máximo até dois dias úteis após a conclusão da negociação do empréstimo.</p> |
| B | <p>1. O requisito mínimo de pontuação C foi atendido. Ademais, estas políticas e procedimentos incluem um requisito para avaliar os riscos do crédito antes de ter sido tomada a decisão de apoiar certa atividade mediante garantias de empréstimos, bem como diretrizes sobre como essa avaliação deve ser conduzida.</p> <p>2. O requisito mínimo de pontuação C foi atendido. Ademais, estas políticas e procedimentos incluem um requisito para avaliar os riscos do crédito antes de ter sido tomada a decisão de apoiar certa atividade mediante reempréstimos, bem como diretrizes sobre como essa avaliação deve ser conduzida.</p> <p>3. O requisito mínimo de pontuação C foi atendido. Para além disso, os procedimentos documentados incluem regras para administrar o risco de exposição de contrapartes, e todos os riscos relacionados com os derivativos são monitorados por uma unidade à parte responsável pela monitoramento e conformidade do risco.</p> |
| C | <p>1. Existem políticas e procedimentos documentados para aprovação e emissão de garantias de empréstimos.</p> <p>2. Existem políticas e procedimentos documentados para aprovação e repasse de empréstimos.</p> <p>3. Existe um sistema de DeM com funcionalidades para lidar com derivados. Ademais, existem procedimentos documentados para o uso de transações de derivativos que incluem (a) as finalidades das transações com derivativos, (b) um processo claro de tomada de decisões, (c) preparação de uma planilha de termos (física ou electrónica) por parte dos gestores da dívida que negociaram os termos da transação relativa a todos os termos financeiros em no máximo uma semana após a conclusão da transação, (d) regras para entrada no banco de dados e contabilidade da dívida, e (e) envolvimento dos consultores jurídicos desde o estágio inicial do processo de negociação da conclusão dos acordos legais com a contraparte.</p> |
| D | <p>1. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido.</p> <p>2. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido.</p> <p>3. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido.</p> |

3.4 PREVISÃO DE FLUXO DE CAIXA E GESTÃO DE SALDO DE CAIXA

DPI-11 Previsão de Fluxo de Caixa e Gestão de Saldo de Caixa

A entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) requer informações sobre o nível agregado de saldos de caixa ao final do dia, ou do "float", para determinar o montante de empréstimos a tomar e as atividades relacionadas à dívida, e para assegurar que o "float" esteja de acordo com o nível ou o intervalo definido pela política governamental. Portanto, a entidade exige previsões precisas e oportunas dos fluxos de caixa do governo central e dos saldos das contas no final do dia.

Se houver um excesso de liquidez nas contas do governo, ficará disponível para investimento ou recompra da dívida interna por meio de transações tais como a participação em operações compromissadas ou recompra de Letras do Tesouro. Na medida em que o governo tenha um linha de crédito no banco central (ou seja, recursos ou crédito para saque), o "float" deve incluir o saldo do mecanismo de crédito.

Dimensões a serem avaliadas

As seguintes dimensões devem ser avaliadas (Quadro 12):

Efetividade na previsão do nível agregado dos saldos de caixa nas contas bancárias do governo

Efetividade na gestão do saldo de caixa agregado das contas bancárias do governo, incluindo a integração com o programa de financiamento da dívida interna

Quadro 12. Avaliação e pontuação da previsão do fluxo de caixa e da gestão do saldo de caixa

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|--|
| A | <ol style="list-style-type: none">1. Previsões razoavelmente confiáveis móveis de 30 dias do nível agregado de saldos de caixa ao final do dia nas contas bancárias do governo central são fornecidas diariamente para a entidade principal de DeM (ou entidades de DeM).2. O governo central realiza transações (tais como emissão e recompra de Letras do Tesouro ou participação em acordos inversos de recompra ou recompra de Letras do Tesouro) diariamente para garantir que a flutuação esteja de acordo com o nível ou a faixa definida pela política governamental. |
| B | <ol style="list-style-type: none">1. O requisito mínimo de pontuação C foi atendido. Para além disso, são fornecidas previsões semanais razoavelmente confiáveis do nível agregado de saldos de caixa ao final do dia nas contas bancárias do governo central para a entidade principal de DeM |

| | |
|---|---|
| | <p>(ou entidades de DeM) no início da semana relevante.</p> <p>2. O governo central realiza transações semanais (tais como emissão ou recompra de Letras do Tesouro) para manter o saldo de caixa na meta definida pelo governo.</p> |
| C | <p>1. São fornecidas previsões mensais razoavelmente confiáveis do nível agregado de saldos semanais nas contas bancárias do governo central para a entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) no início do mês em questão.</p> <p>2. O governo central gerencia o excesso de caixa acima da meta pelo menos mensalmente por meio de investimentos no mercado ou com o banco central a taxas de mercado.</p> |
| D | <p>1. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido.</p> <p>2. O requisito mínimo de pontuação C não foi atendido.</p> |

3.5 GESTÃO DE RISCOS OPERACIONAIS

DPI-12 ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA E SEGURANÇA DOS DADOS

As operações de DeM do governo envolvem o processamento e registro de todos os empréstimos e transações relacionadas à dívida, bem como a manutenção dos sistemas e procedimentos necessários para uma administração da dívida efetiva e segura. Deverá estar prontamente disponível um manual de procedimentos para toda a administração da dívida que inclua os procedimentos para o processamento do serviço da dívida, para registro e validação dos dados da dívida, e para o armazenamento dos acordos e registros de administração da dívida.

O processamento e controle dos pagamentos para efetuar a liquidação da dívida governamental e transações relacionadas à dívida são responsabilidades essenciais. Essa liquidação envolve o processamento preciso, oportuno e seguro, com o mínimo de erros. As notificações de pagamento normalmente recebidas dos emprestadores ou contrapartes devem ser verificadas com os registros internos antes de efetuar o pagamento. Os pagamentos devem ser feitos na data de vencimento. Ademais, deve haver procedimentos para monitorar os pagamentos em atraso e medidas para controlar o nível de atrasos. Todos os pagamentos devem ser submetidos a um processo de autorização por no mínimo duas pessoas.

O procedimento de entrada dos dados da dívida deve incluir uma verificação à parte da exatidão dessas entradas. Os dados da dívida devem ser constantemente validados em relação às notificações de pagamento recebidas. Além disso, deve ser realizada uma confirmação preferencialmente independente de todos os dados uma vez ao ano com os credores externos e os principais investidores internos.

Uma cópia original assinada de cada acordo de empréstimo ou derivativos deve ser armazenada num local seguro para proteger os documentos de incidentes tais como roubo, fogo, inundações ou outros incidentes que possam danificar ou destruir qualquer desses registros. Deve haver uma cópia de cada acordo disponível com a entidade principal de DeM (ou entidades de DeM). Todas as correspondências com o emprestador ou a contraparte durante a vida útil de cada empréstimo ou derivativo (designadas como "registros de administração da dívida") devem ser mantidas em um sistema de arquivamento seguro.

Deve haver autorizações e controles claramente documentados para acesso ao sistema de DeM, com gestão ativa de permissões e senhas de acesso individual. Preferivelmente, os sistemas devem poder produzir trilhas de auditoria que mostrem quem acessou o sistema e o nível acessado.

Deve ser feita frequentemente uma cópia de segurança dos dados da dívida (*backup*) e armazenada num local seguro fora do edifício onde está localizado o banco de dados da dívida. O local de armazenamento das cópias de segurança deve ser protegido contra incidentes tais como roubo, incêndio,

inundações ou outros incidentes que possam danificar ou destruir qualquer dessas cópias

Devem-se observar os procedimentos documentados a seguir. Se isso não ocorrer, os indicadores a seguir deverão ser lidos como se os manuais de procedimentos não existissem..

Dimensões a serem avaliadas:

As dimensões a seguir devem ser avaliadas (Quadro 13):

1. Disponibilidade e qualidade dos procedimentos documentados para o processamento do serviço da dívida
2. Disponibilidade e qualidade dos procedimentos documentados para o registro e a validação dos dados da dívida, bem como o armazenamento de acordos e registros da administração da dívida
3. Disponibilidade e qualidade dos procedimentos documentados para o controle do acesso ao sistema de registro e gestão dos dados da dívida do governo central
4. Frequência e armazenamento seguro fora do local das cópias de segurança do sistema de registro e gestão da dívida

Quadro 13. Avaliação e pontuação da administração da dívida e segurança dos dados

| Pontuação | Requisitos |
|------------------|---|
| A | <p>1. Os requisitos para a pontuação B são atendidos. Para além disto, as ordens de pagamento internas são preparadas e emitidas eletronicamente mediante processamento direto.</p> <p>2. Os requisitos para a pontuação B são atendidos. Para além disso, uma confirmação independente de todos os dados é realizada anualmente com os credores externos e principais investidores nacionais.</p> <p>3. Os requisitos para a pontuação B são atendidos. Ademais, os sistemas produzem trilhas de auditoria que demonstram quem teve acesso ao sistema e o nível de acesso.</p> <p>4. Os requisitos para a pontuação B são atendidos. Para além disto, cópias de segurança do sistema de registro e gestão da dívida são feitas diariamente e armazenadas num sistema de arquivamento antes de serem transferidas no final da semana para o local seguro separado</p> |
| B | <p>1. O requisito mínimo para a pontuação C é atendido. Para além disto, as ordens de pagamento internas são preparadas eletronicamente e o manual de procedimentos é atualizado pelo</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>menos a cada dois anos.</p> <p>2. O requisito mínimo para a pontuação C é atendido. Para além disto, os manuais de procedimentos são atualizados pelo menos a cada dois anos.</p> <p>3. O requisito mínimo para a pontuação C é atendido. Para além disto, os procedimentos documentados são atualizados frequentemente, sempre que ocorrem mudanças de pessoal.</p> <p>4. As cópias de segurança do sistema de registro e gestão da dívida são feitas pelo menos uma vez por semana e armazenadas num local seguro separado onde as cópias de segurança são protegidas de incidentes tais como roubo, incêndio inundaçã ou outros incidentes que possam danificar ou destruir quaisquer dessas cópias de segurança.</p> |
| C | <p>1. Existe um manual de procedimentos de fácil acesso para o processamento do serviço da dívida, o que exige que (a) todas as notificações de pagamento sejam verificadas com os registos internos antes que os pagamentos sejam efectuados; (b) as ordens de pagamento internas sejam submetidas a um processo de autorização por no mínimo duas pessoas e (c) os pagamentos sejam efetuados até a data do vencimento.</p> <p>2. Existem manuais de procedimento de fácil acesso para o registro e validação dos dados da dívida, bem como para o armazenamento de contratos e dos registos de administração da dívida, o que requer que (a) exatidão das entradas dos dados da dívida seja verificada separadamente antes que as entradas sejam consideradas concluídas; (b) os dados da dívida sejam validados constantemente em comparação com as notificações de pagamento recebidas; (c) todos os originais, cópias assinadas dos contratos de empréstimos e derivativos sejam armazenados e arquivados em local seguro onde os documentos sejam protegidos contra incidentes tais como roubo, incêndio, inundaçã ou outros incidentes que possam danificar ou destruir algum desses registos e (d) todos os registos da administração da dívida sejam guardados num sistema de arquivamento seguro.</p> <p>3. Existem procedimentos documentados para o controle do acesso ao sistema de registro e gestão da dívida do governo central.</p> <p>4. As cópias de segurança do sistema de registro e gestão da dívida são feitas pelo menos uma vez por mês e armazenadas num local seguro separado onde estão protegidas de incidentes tais como roubo, incêndio inundaçã ou outros incidentes que possam danificar ou destruir quaisquer dessas cópias de segurança.</p> |
| D | <p>1. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido.</p> <p>2. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido.</p> |

| | |
|--|--|
| | 3. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido. |
|--|--|

| | |
|--|--|
| | 4. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido. |
|--|--|

DPI-13 Separação das tarefas, capacidade da equipe e continuidade dos negócios

Deve existir uma estrutura organizacional eficiente em toda a entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) para manter a segurança e o controle dos empréstimos e transações relacionadas às dívidas do governo, bem como ao uso de recursos públicos. A estrutura organizacional deve apoiar uma separação clara entre os gestores da dívida com autoridade para negociar e contratar em nome do governo central e os responsáveis pela liquidação das transações, incluindo a organização dos pagamentos, gestão da conta bancária e registro no sistema de contabilidade do governo (referido como "separação de tarefas"). Para além disto, deve existir uma função de monitoração do risco e conformidade dentro da entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) para monitorar se todas as operações de DeM do governo estão dentro das autorizações e dos limites definidos pelas políticas governamentais e se estão em conformidade com as obrigações estatutárias e contratuais. Esta função poderia ser supervisionada por um funcionário individualmente ou, idealmente, por uma unidade especializada com esta função e as responsabilidades associadas.

A estrutura organizacional e as políticas de gestão devem apoiar sólidas práticas de gestão de recursos humanos com pessoal em número suficiente e adequadamente formado, descrições formais dos cargos, planos de formação e desenvolvimento individuais e avaliações de desempenho. Para além disto, os gestores da dívida devem sujeitar-se a um código de conduta e às diretrizes relativas a conflitos de interesse. De preferência, essas diretrizes devem ser revistas e atualizadas pelo menos anualmente.

Deve-se dar forte ênfase à mitigação e ao controle dos riscos operacionais definidos como "o risco de perda resultante de processos internos inadequados ou falhos, pessoas e sistemas ou de eventos externos." Deve haver um plano de continuidade dos negócios e recuperação de desastres para abordar o efeito adverso dos grandes riscos operacionais. De preferência, devem existir também diretrizes documentadas para a gestão geral do risco operacional.

As diretrizes para a gestão do risco operacional devem ser seguidas. Caso isto não ocorra, os indicadores a seguir devem ser lidos como se essas diretrizes não existissem.

Dimensões a serem avaliadas

As dimensões a seguir devem ser avaliadas (Quadro 14):

1. Separação das tarefas para algumas das principais funções, bem como a presença de uma função de monitoramento de risco e conformidade
2. Capacidade da equipe e gestão de recursos humanos
3. Presença de um plano de gestão de risco operacional, inclusive de continuidade dos negócios e recuperação de desastres.

Quadro 14: Avaliação e pontuação da separação de tarefas, capacidade da equipe e continuidade dos negócios

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|--|
| A | <p>1. Existe separação clara, organizacional e física, entre os gestores da dívida com autoridade para negociar e contratar, os responsáveis por providenciar o pagamento e os responsáveis por registrar e contabilizar estas transações. Os funcionários que fazem a entrada de dados e verificam as entradas de dados no sistema de registro da dívida são de estruturas organizacionais distintas. Existe também uma unidade separada responsável pela monitoramento de risco e conformidade diretamente subordinada ao chefe da entidade de DeM pertinente.</p> <p>2. Os requisitos para a pontuação B são atendidos. Ademais, existem planos de formação e desenvolvimento individuais e avaliações de desempenho anuais para os principais funcionários de gestão da dívida.</p> <p>3. Existem diretrizes documentadas para a gestão do risco operacional, incluindo um plano de continuidade dos negócios e recuperação de desastres que inclui a relocação para um local de recuperação das operações que seja testado pelo menos anualmente.</p> |
| B | <p>1. Existe separação organizacional clara entre os gestores da dívida com autoridade para negociar e contratar, os responsáveis por providenciar o pagamento e os responsáveis por registrar e contabilizar estas transações. Os funcionários que fazem a entrada de dados e verificam as entradas de dados no sistema de registro da dívida são de estruturas organizacionais distintas. Existem funcionários dedicados responsáveis pela monitoramento de risco e conformidade.</p> <p>2. O requisito mínimo para a pontuação C é atendido. Para além disso, existe um código de conduta e diretrizes acerca de conflito de interesses que são revisadas e atualizadas periodicamente.</p> <p>3. Existe um plano escrito de continuidade dos negócios e recuperação de desastres que identifica um local de recuperação e que foi testado nos últimos três anos.</p> |

| | |
|---|--|
| C | <ol style="list-style-type: none">1. Existe separação clara entre os gestores da dívida com autoridade para negociar e contratar, os responsáveis por providenciar o pagamento e os responsáveis por registrar e contabilizar estas transações. Os funcionários que fazem a entrada de dados e verificam as entradas de dados no sistema de registro da dívida são diferentes. Pelo menos um funcionário é responsável pela monitoramento do risco.e conformidade2. Existem funcionários em número suficiente e adequadamente treinados com descrições formais de cargo que são periodicamente revisadas e atualizadas.3. Existe um plano escrito de continuidade dos negócios e recuperação de desastres. |
| D | <ol style="list-style-type: none">1. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido.2. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido.3. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido. |

3.6 REGISTROS E RELATÓRIOS DA DÍVIDA

DPI-14 Registros da dívida

A prática sólida requer sistemas de gestão da dívida abrangentes que registrem, monitorem, liquidem e contabilizem efetivamente todas as transações de dívidas e relacionadas com a dívida do governo central, incluindo o alívio de dívida passada e reestruturação da dívida (como o reescalonamento da dívida do Clube de Paris). Esses sistemas devem proporcionar um banco de dados exato, consistente e completo da dívida interna, externa e garantida.¹²

Os detentores de títulos da dívida pública emitidos no mercado interno necessitam do registro exato dos detentores de cada título. Isto requer ter um sistema de depósitos (registro) central eficiente e seguro. O sistema de registro deve fornecer informações precisas e oportunas acerca de todos os detentores de títulos da dívida pública. Um contrato de registro entre o emissor e o registador é prática normal.

A maioria dos sistemas de registro permite contas ao portador (ou seja, contas em nome de um banco custodiante local que detenha os títulos em nome dos seus clientes). Para esses títulos ao portador, a propriedade efetiva só pode ser determinada pelos livros contábeis do custodiante. Para fins de elaboração de relatórios e de estatística, alguém (geralmente o banco central) deve ter poder para exigir que os custodiantes nacionais compartilhem informações acerca dos montantes detidos pelos investidores estrangeiros. No próximo indicador, "detentores de títulos da dívida pública" não inclua o investidor final no caso das contas ao portador.

Dimensões a serem avaliadas:

As dimensões a seguir devem ser avaliadas (Quadro 15):

1. Integridade e oportunidade dos registros da dívida do governo central
2. Registros completos e atualizados de todos os detentores de títulos da dívida pública em um sistema de registro de títulos

¹² . As dimensões para a avaliação deste indicador e do próximo sobre os relatórios da dívida baseiam-se, em grande parte, em *Data Quality Assessment Framework for External Debt Statistics* (Estrutura de avaliação da qualidade dos dados para estatísticas da dívida externa), uma estrutura internacionalmente aceita para a avaliação da qualidade dos dados, incluindo boas práticas para a compilação e divulgação dos dados. Outros detalhes acerca da estrutura são fornecidos no "Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida" para os indicadores.

Quadro 15. Avaliação e pontuação da administração da dívida e segurança dos dados

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|--|
| A | <p>1. Existem registros completos da dívida com um mês de defasagem para a dívida interna, externa e garantida do governo central, bem como para as transações relacionadas à dívida, incluindo o alívio de dívida passada e reestruturação da dívida.</p> <p>2. O sistema de registro possui registros atualizados e seguros de todos os detentores de títulos da dívida pública que estão sujeitos a auditoria anual.</p> |
| B | <p>1. Existem registros completos da dívida com dois meses de defasagem para a dívida interna, externa e garantida do governo central, bem como para as transações relacionadas com a dívida, incluindo o alívio de dívida passada e reestruturação da dívida.</p> <p>2. O sistema de registro possui registros atualizados dos detentores de títulos da dívida pública que tenham sido auditados nos últimos três anos.</p> |
| C | <p>1. Existem registros completos da dívida com três meses de defasagem para a dívida interna, externa e garantida do governo central, bem como para as transações relacionadas com a dívida, incluindo o alívio de dívida passada e reestruturação da dívida.</p> <p>2. O sistema de registro possui registros atualizados e seguros de todos os detentores de títulos da dívida pública.</p> |
| D | <p>1. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido.</p> <p>2. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido.</p> |

DPI-15 Relatórios da dívida

O governo deve reportar a dívida total e as garantias de empréstimo do governo central e do setor público¹³ não financeiro para cumprir os requisitos de relatórios estatutários ou contratuais, ou ambos. Externamente, isto incluirá a elaboração de relatórios para instituições financeiras internacionais, bolsas de valores e autoridades reguladoras estrangeiras, onde for pertinente.¹⁴

Deve ser preparado um boletim de estatísticas da dívida (ou seu equivalente) que englobe a dívida interna e externa do governo central e as garantias de empréstimo. Este boletim pode assumir a forma de publicações regulares do banco central, quadros estatísticos produzidos pelo serviço de estatística ou quadros publicados nas contas financeiras do governo. O boletim deve ser publicado pelo menos uma vez por ano (de preferência deve ser trimestral ou semestral) e fornecer informações acerca dos saldos da dívida do governo central (por credor, classificação da residência, instrumento, moeda, tipo de taxa de juros e tempo até o vencimento); fluxos da dívida (pagamentos do principal e dos juros); razões da dívida e indicadores; e as medidas básicas de risco da carteira da dívida.

Dimensões a serem avaliadas:

As dimensões a seguir devem ser avaliadas (Quadro 16):

1. Cumprimento dos requisitos contratuais e estatutários de relatórios da dívida do governo central com todas as entidades internas e externas
2. Cumprimento dos requisitos para a elaboração de relatórios estatutários e contratuais para o total da dívida e garantias de empréstimo do setor público não financeiro com todas as entidades internas e externas
3. Qualidade e oportunidade da publicação de um boletim estatístico da dívida (ou o seu equivalente) cobrindo a dívida do governo central

¹³ . O setor público não financeiro consiste em empresas do governo central (fundos orçamentários, extra-orçamentários e de seguridade social); empresas dos governos estaduais e municipais; e empresas públicas não financeiras. Portanto, estão excluídas as empresas públicas financeiras inclusive os bancos estatais e a autoridade monetária.

¹⁴ . O "Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida" incluso oferece as principais referências internacionais que regem a prática sólida na área de elaboração de relatórios dos dados da dívida. Os exemplos incluem: "*External Debt Statistics: Guide for Compilers* (Estatísticas da Dívida Externa: Guia para Compiladores e Usuários) e o Manual de Estatística Financeira do Governo.

Quadro 16. Avaliação e pontuação dos relatórios da dívida

| Pontuação | Requisitos |
|-----------|--|
| A | <p>1. A elaboração dos relatórios da dívida interna e externa do governo central atende totalmente aos requisitos estatutários e contratuais para os relatórios da dívida, com dados sobre a dívida com defasagem de um mês.</p> <p>2. A elaboração dos relatórios da dívida e das garantias de empréstimo do sector público não financeiro atende totalmente aos requisitos estatutários e contratuais para elaboração de relatórios, com dados relativos ao período de três meses.</p> <p>3. Um boletim de estatística da dívida (ou seu equivalente) cobrindo a dívida do governo central, com todas as categorias listadas no DPI-15 é publicado pelo menos semestralmente, com dados da dívida que não estejam defasados mais de três meses a partir da data de publicação.</p> |
| B | <p>1. A elaboração dos relatórios da dívida interna e externa do governo central atende totalmente a todos os requisitos estatutários e contratuais para a elaboração de relatórios, com dados sobre a dívida com defasagem de dois meses.</p> <p>2. A elaboração dos relatórios da dívida e das garantias de empréstimo do setor público não financeiro atende totalmente aos requisitos estatutários e contratuais para a elaboração de relatórios, com dados com defasagem de seis meses.</p> <p>3. Um boletim de estatística da dívida (ou seu equivalente) cobrindo a dívida do governo central, com todas as categorias listadas no DPI-15 é publicado pelo menos anualmente, com dados da dívida que não estejam defasados mais de três meses a partir da data de publicação.</p> |
| C | <p>1. A elaboração dos relatórios da dívida interna e externa do governo central atende totalmente a todos os requisitos estatutários e contratuais para a elaboração de relatórios, com dados sobre a dívida com defasagem de três meses.</p> <p>2. A elaboração dos relatórios da dívida e das garantias de empréstimo do setor público não financeiro atende totalmente aos requisitos estatutários e contratuais para a elaboração de relatórios, com dados com defasagem de nove meses.</p> <p>3. Um boletim de estatísticas da dívida (ou seu equivalente) cobrindo a dívida do governo central, com todas as categorias listadas no DPI-15 (com exceção das medidas básicas de de risco</p> |

| | |
|---|--|
| | da carteira de títulos da dívida) é publicado anualmente, com dados da dívida que não estejam defasados mais de seis meses a partir da data de publicação. |
| D | <ol style="list-style-type: none">1. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido.2. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido.3. O requisito mínimo para a pontuação C não é atendido. |

Referência

Wheeler, Graeme. 2004. *Sound Practice in Government Debt Management*. Washington, D.C.: Banco Mundial