

44268

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

Revisado em Dezembro de 2009

Departamento de Política Económica e Dívida (PRMED)

Departamento de Operações Bancárias e Gestão da Dívida (BDM)



ÍNDICE

Índice.....	2
Abreviações e Acrônimos	4
Agradecimentos	5
1 Introdução	6
2 Metodologia de Avaliação	6
2.1 Indicadores de Desempenho.....	6
2.2 Vínculos entre DeMPA e PEFA	7
2.3 Como pontuar os indicadores de desempenho?	9
3 Indicadores de Desempenho	11
3.1 Governança e Desenvolvimento de Estratégia	11
DPI-1 Arcabouço Jurídico	11
DPI-2 Estrutura administrativa.....	13
DPI-3 Estratégia de Gestão da Dívida	17
DPI-4 Avaliação das Operações de gestão de dívida	19
DPI-5 Auditoria.....	20
3.2 Coordenação com as políticas macroeconômicas	22
DPI-6 Coordenação com a Política Fiscal	22
DPI-7 Coordenação com a Política Monetária.....	23
3.3 Empréstimos e atividades relacionadas a financiamentos	26
DPI-8 Empréstimos no Mercado Interno	26
DPI-9 Empréstimos Externos	28
DPI-10 Garantias de Empréstimos, Reempréstimos e Derivativos.....	30
3.4 Previsão de fluxo de caixa e gestão do saldo de caixa	33
DPI-11 Previsão de Fluxo de Caixa e Gestão do Saldo de Caixa.....	33
3.5 Gestão de riscos operacionais.....	34
DPI-12 Administração da dívida e segurança dos dados	34
DPI-13 Separação de tarefas, capacidade do pessoal e continuidade dos negócios.....	37

3.6	Registos e relatórios da dívida	40
DPI-14	Registos da dívida.....	40
DPI-15	Relatórios da dívida.....	42
Anexo	44

ABREVIACOES E ACRONIMOS

BDM	Departamento de Operações Bancárias e Gestão da Dívida (BDM)
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
DRP	Plano de Recuperação de Desastres
DSA	Análise de Sustentabilidade da Dívida
FMI	Fundo Monetário Internacional
INTOSAI	Organização Internacional de Instituições Supremas de Auditoria
N/R	Não Classificado ou Avaliado
PEFA	Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (Programa)
PI	Indicador de Desempenho (PEFA)
PRMED	Departamento de Política Econmica e Dívida (PRMED)
SAI	Instituição Suprema de Auditoria
T-bill	Letra do Tesouro
T-bond	Bnus do Tesouro
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

AGRADECIMENTOS

O “Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida” foi preparado sob a liderança de Dana Weist do Departamento de Política Econômica e Dívida (PRMED) do Banco Mundial. A equipa central foi composta de Tomas I. Magnusson do Departamento de Operações Bancárias e Gestão da Dívida (BDM) do Banco Mundial; Abha Prasad (PRMED); Francis Rowe (PRMED); e Ian Storkey, consultor externo.

O Guia foi beneficiado pelos 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); o Programa do Sistema de Análise Financeira e de Gestão de Dívida DMFAS) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); e a Divisão de Gestão da Dívida da Secretaria da Commonwealth.

1 INTRODUÇÃO

A finalidade deste documento é fornecer orientação e informações complementares para auxiliar nas avaliações do desempenho de gestão da dívida (DeM) do país por meio da Ferramenta de Avaliação de Desempenho de Gestão da Dívida (DeMPA). A DeMPA é uma metodologia usada para avaliar o desempenho na gestão da dívida pública por meio de um conjunto abrangente de 15 indicadores de desempenho que contemplam a série completa de funções DeM do governo. Ela se baseia nos princípios estabelecidos pelas *Diretrizes da Gestão da Dívida Pública* do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, publicadas inicialmente em 2001 e atualizada em 2003.¹ Segue o modelo da estrutura das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) para avaliar o desempenho da gestão das finanças públicas.

A DeMPA foi elaborada como uma ferramenta simples para a realização de uma avaliação dos pontos fortes e fracos das práticas governamentais em relação à gestão da dívida. Este "Guia da Ferramenta de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida" fornece material adicional e informações de apoio para que um não-especialista na área de DeM possa realizar uma avaliação eficiente do país. O Guia pode ser usado por consultores na preparação e realização de uma avaliação. É especialmente útil para compreender o fundamento para a inclusão dos indicadores, a metodologia de pontuação, a lista de documentos de apoio e a evidência necessária, para além das questões que possam ser feitas para a avaliação.

O Guia fornece principalmente as informações de referência e o fundamento para cada Indicador de Desempenho de Gestão de Dívida (DPI). Também ajuda na avaliação de cada país ao fornecer o seguinte:

- Uma lista de documentos de apoio que devem ser solicitados para análise
- As perguntas indicativas que podem ser feitas em relação a cada indicador de desempenho (a lista não é exaustiva e não deve ser usada como modelo)²

2 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

2.1 INDICADORES DE DESEMPENHO

A DeMPA é basicamente voltada para a gestão da dívida do governo central e abrange todas as funções de DeM do governo central, assim como atividades relacionadas, tais como a emissão de garantias de empréstimos, repasses de empréstimos (ou re-empréstimos) e previsão de fluxo de caixa e gestão do saldo de caixa. Como geralmente é responsabilidade do governo central reportar sobre a dívida pública total, a dívida total do setor público não-financeiro e as garantias de empréstimos são incluídas no DPI-15, intitulado "Relatórios da Dívida." Deve-se observar que a DeMPA não avalia o desempenho da gestão da dívida pública consolidada se esta dívida não for garantida pelo governo central. A DeMPA, contudo, é flexível e pode ser amplamente aplicada para avaliar o desempenho da DeM nos governos subnacionais.

Os indicadores de desempenho da DeMPA têm o objetivo de medir o desempenho de DeM do governo e captam os elementos reconhecidos como sendo indispensáveis para obter práticas sólidas de DeM. Cada indicador compreende dimensões de avaliação que refletem a sólida prática estabelecida. O objetivo é ter um conjunto de

1. As *Diretrizes* estão disponíveis nos websites do Banco Mundial, <http://treasury.worldbank.org/>, FMI, <http://www.imf.org>.

2. Adicionalmente, é fornecida uma lista de referências chave no anexo.

indicadores de desempenho que abrangem a série completa de atividade de DeM do governo central, incluindo todas as atividades importantes, ao mesmo tempo que garante que a avaliação e o número de indicadores sejam administráveis. Os indicadores de desempenho da DeMPA 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 de reforço institucional ou de capacidades, os indicadores de desempenho estipulam um nível mínimo que deve ser atendido sob todas as condições (ver seção 2.3). Consequentemente, uma avaliação que mostre que as necessidades mínimas não são atendidas indica claramente uma área carente de reforma, reforço institucional ou de ambos.

2.2 VÍNCULOS ENTRE DEMPA E PEFA

A DeMPA segue o modelo dos Indicadores de Desempenho PEFA (PIs). Embora os indicadores PEFA incluam os principais aspectos de toda a gestão financeira pública, a DeMPA concentra-se somente na gestão de dívida do governo. É importante que o consultor esteja ciente dos vínculos entre os dois indicadores porque a avaliação PEFA de um país ajudará na avaliação DeMPA desse mesmo país e vice-versa. Como uma primeira etapa prática, o consultor deve verificar se foi realizada uma avaliação PEFA no país. Caso tenha sido, o avaliador deve contatar a Secretaria do PEFA para obter informações disponíveis ao público sobre os resultados. Em vez disso, se uma avaliação DeMPA preceder uma avaliação PEFA, o avaliador deve transmitir os resultados, se forem divulgados para o público pelo país para a Secretaria PEFA.

O vínculo directo entre as duas ferramentas é o registo e a gestão dos saldos financeiros, dívida e indicadores de garantia na PEFA. Vários indicadores na DeMPA são essencialmente um aprofundamento deste indicador PEFA. Há fortes vínculos entre os indicadores PEFA sobre planejamento fiscal e de auditoria e coordenação com políticas macroeconômicas. Outros indicadores PEFA que correspondem aos indicadores DeMPA são mostrados na tabela 1.

Tabela 1. Vínculos entre DeMPA e PEFA

PEFA	DeMPA
PI-12: Perspectiva plurianual do planejamento fiscal, política de despesas e formulação do orçamento Dimensão (ii): Abrangência e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	DPI-6: Coordenação com a Política Fiscal Dimensão 2: Disponibilidade de variáveis macroeconômicas essenciais e uma análise de sustentabilidade da dívida e a frequência com a qual é realizada
PI-16: Previsibilidade na disponibilidade de fundos para empenho de despesas Dimensão (i): Grau em que fluxos de caixa são previstos e monitorados.	DPI-11: Previsão do fluxo de caixa e Gestão do saldo de caixa Dimensão 1: Efetividade na previsão do nível agregado dos saldos de caixa nas contas bancárias do governo

PEFA	DeMPA
<p>PI-17: Registo e gestão de saldos de caixa, dívidas e garantias</p> <p>Dimensão (i): Qualidade do registo e relatório de dados das dívidas</p> <p>Dimensão (iii): Sistemas de contracção de empréstimos e emissão de garantias.</p>	<p>DPI-14: Registos de dívidas</p> <p>Dimensão 1: Integridade e oportunidade dos registos de dívidas do governo central</p> <p>Dimensão 2: Registos completos e atualizados de todos os detentores de títulos da dívida pública num sistema de registo de títulos</p> <p>DPI-15: Relatórios de dívidas</p> <p>Dimensão 1: Cumprimento dos requisitos de relatórios contratuais e estatutários da dívida do governo central de todas as entidades internas e externas</p> <p>Dimensão 2: Cumprimento dos requisitos de relatórios contratuais e estatutários da dívida total e garantias de empréstimo do setor público não-financeiro de todas as entidades internas e externas</p> <p>Dimensão 3: Qualidade e oportunidade da publicação de um boletim estatístico da dívida (ou o seu equivalente) cobrindo a dívida do governo central</p> <p>DPI-1: Arcabouço jurídico</p> <p>Dimensão 1: A existência, cobertura e conteúdo da estrutura jurídica</p> <p>DPI-2: Estrutura administrativa</p> <p>Dimensão 1: A estrutura administrativa para empréstimos e transações relacionados à dívida do governo central</p> <p>Dimensão 2: A estrutura administrativa para preparação e emissão de garantias de empréstimos do governo central</p> <p>DPI-3: Estratégia de Gestão da Dívida</p> <p>Dimensão 1: A qualidade do documento de estratégia de gestão da dívida</p> <p>Dimensão 2: O processo de tomada de decisões e a publicação da estratégia de gestão da dívida</p> <p>As referências adicionais incluem o seguinte:</p> <p>DPI-8: Empréstimo do Mercado Interno</p> <p>DPI-9: Empréstimo Externo</p> <p>DPI-10: Garantias de empréstimos, repasses e derivados</p>

PEFA	DeMPA
<p>PI-21: Efetividade da auditoria interna</p> <p>Dimensão (i): Cobertura e qualidade da função da auditoria interna</p> <p>Dimensão (iii): Grau da resposta da gestão às funções da auditoria interna</p>	<p>DPI-5: Auditoria</p> <p>Dimensão 1: Frequência de auditorias internas e externas das atividades de gestão da dívida, políticas e operações do governo central, assim como a publicação de relatórios de auditorias externas</p> <p>Dimensão 2: Grau de compromisso para abordar os resultados das auditorias internas e externas</p>
<p>PI-22: Oportunidade e regularidade da conciliação de contas</p> <p>Dimensão (i): Regularidade das conciliações bancárias</p>	<p>DPI-11: Previsão do fluxo de caixa e Gestão do saldo de caixa</p>
<p>PI-25: Qualidade e oportunidade de demonstrações financeiras anuais</p> <p>Dimensão (i): Integralidade das demonstrações financeiras</p>	<p>DPI-15: Relatórios de dívidas</p> <p>Dimensão 3: Qualidade e oportunidade da publicação dum boletim estatístico da dívida (ou o seu equivalente) cobrindo a dívida do governo central</p>
<p>PI-26: Abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa</p> <p>Dimensão (i): Escopo/natureza da auditoria executada (incluindo a adesão às normas da auditoria)</p> <p>Dimensão (ii): Oportunidade de apresentação de relatórios de auditoria à legislatura.</p> <p>Dimensão (iii): Evidência de acompanhamento sobre recomendações da auditoria</p>	<p>DPI-5: Auditoria</p> <p>Dimensão 1: Frequência de auditorias internas e externas das atividades de gestão da dívida, políticas e operações do governo central, assim como a publicação de relatórios de auditorias externas</p> <p>Dimensão 2: Grau de compromisso para abordar os resultados das auditorias internas e externas</p>

2.3 COMO PONTUAR OS INDICADORES DE DESEMPENHO?

Cada indicador de desempenho tem uma ou mais dimensões e cada uma dessas dimensões deve ser avaliada separadamente.

Se uma dimensão não puder ser avaliada, deverá ser atribuída uma designação de N/R (não classificado ou avaliado). A pontuação C representa o requisito mínimo de cada dimensão. O objetivo principal deve ser avaliar se o requisito mínimo para uma pontuação C de cada dimensão em cada indicador foi cumprido. Um requisito mínimo é a condição necessária para um desempenho eficaz de acordo com a dimensão que está sendo avaliada. É, portanto, recomendável que o consultor comece com uma pontuação C em cada indicador ao realizar uma avaliação.

Se o requisito mínimo não for cumprido, deve ser atribuída uma pontuação D. Essa pontuação sugere deficiência no desempenho e sinaliza a necessidade de acção correctiva.

Após confirmar que o requisito mínimo foi cumprido, o avaliador verifica se os critérios adicionais para uma pontuação B ou A foram atendidos. A pontuação A reflete a prática sólida para essa dimensão em particular do indicador. A pontuação B fica entre o requisito mínimo e a prática sólida nesse aspecto.

3 INDICADORES DE DESEMPENHO

3.1 GOVERNAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIAS

DPI-1 ARCABOUÇO JURÍDICO

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O primeiro fundamento do DPI-1 é garantir que o arcabouço jurídico estabeleça claramente a autorização para tomar empréstimos (nos mercados nacionais e estrangeiros), realizar transações relacionadas à dívida (tais como swaps de moeda e taxa de juros), e emitir garantias de empréstimos.

Em razão do seu poder constitucional de aprovar medidas tributárias e de despesas do governo central, o Parlamento ou Congresso tem, como regra, a autoridade final de tomar empréstimos em nome do governo central. O primeiro nível de delegação do poder de empréstimo começa, portanto, no Parlamento ou no Congresso e vai até o Poder Executivo (por exemplo, para o Presidente, para o Gabinete ou Conselhos de Ministros ou diretamente para o Ministério das Finanças). Esta delegação consta da legislação primária, normalmente em uma lei separada sobre dívida pública ou lei similar; na lei do sistema orçamentário, juntamente com a lei referente ao orçamento anual; ou em uma lei de responsabilidade fiscal. Na maioria dos casos, a delegação do poder de tomar empréstimos é restrita por uma declaração das finalidades para as quais o Executivo pode tomar empréstimo (por exemplo, para financiar o déficit orçamentário ou para refinarciar empréstimos vincendos) ou por um limite ao volume anual líquido de novos contratos de ou pela dívida em aberto.

A principal razão para incluir as finalidades do empréstimo na legislação primária é salvaguardar contra empréstimos para investimentos especulativos e empréstimos para financiar despesas não incluídas no orçamento anual ou aprovadas pelo Parlamento ou Congresso de alguma outra forma. Se o Poder Executivo do governo tiver permissão para tomar empréstimo para financiar despesas não aprovadas pelo Parlamento ou Congresso, o processo orçamentário inteiro seria sem sentido e eventualmente o Parlamento ou Congresso seria forçado a elevar impostos ou cortar despesas para pagar o serviço da dívida contraída para financiar essas despesas.

Outra restrição comum é a retenção pelo Parlamento ou Congresso do poder para ratificar determinados acordos de empréstimos, especialmente empréstimos levantados no exterior. Este procedimento de ratificação deve ser limitado preferencialmente a acordos de empréstimos que são classificados como tratados (por exemplo, acordos internacionais celebrados entre governos soberanos ou acordos entre um governo soberano e outro sujeito à lei internacional, tal como o Banco Mundial).

Por razões práticas, contudo, é comum que o Poder Executivo delegue o poder de tomar empréstimos a órgãos implementadores que contratam em nome do governo central. Esta delegação consta da legislação secundária, tais como ordens executivas, decretos, normas e assim por diante.

É importante que a linha de delegação seja clara, tanto para controlo interno quanto para fins de devida diligência. Todos os credores e mutuários exigem um acordo obrigatório e um contrato aplicável com o governo central na sua capacidade como mutuário.

Os mesmos parâmetros se aplicam à questão das garantias de empréstimos. As garantias de empréstimos não podem normalmente ser emitidas pelo executivo sem a aprovação do Parlamento ou do Congresso. Nos casos raros em que essas garantias podem ser emitidas constitucionalmente pelo Poder Executivo sem qualquer delegação do Parlamento ou do Congresso, seria suficiente verificar se a entidade emissora está devidamente autorizada conforme a legislação secundária.

A realização de transacções relacionadas a dívidas, tais como *swaps*, geralmente não requer a aprovação do Parlamento ou Congresso.

O segundo fundamento do DPI-1 é garantir que o arcabouço jurídico, pelo menos para as pontuações mais altas, também inclua finalidades específicas de empréstimos; objectivos claros de DeM; um requisito para desenvolver uma estratégia de DeM; um requisito de relatórios para o Parlamento ou Congresso; e um requisito de uma auditoria externa das políticas, operações e atividades de DeM.

Exemplos específicos de finalidades de empréstimos constantes da legislação são financiar déficits orçamentários ou de saldo financeiro; refinanciar e pré-financiar dívidas em aberto; financiar projetos de investimento aprovados pelo Parlamento ou Congresso; financiar garantias que tiveram que ser honradas; cumprir requisitos do banco central para capitalizar as reservas internacionais; cumprir requisitos do banco central para emitir Letras do Tesouro (T-bills) e Bônus do Tesouro (T-bonds) para apoiar objetivos políticos monetários (por exemplo, para drenar a liquidez em excesso do mercado interno); e eliminar os efeitos causados pelos desastres naturais ou ambientais.

Os objectivos comuns de DeM encontrados na legislação moderna são que as necessidades de financiamento do governo precisam sempre ser atendidas, o custo da dívida precisa ser minimizado em uma perspectiva de médio ou longo prazo, os riscos na carteira da dívida precisam ser mantidos em níveis aceitáveis e o desenvolvimento do mercado da dívida interna precisa ser promovido. Essas metas devem ter alguma robustez para servirem de âncora para as estratégias de DeM. É preferível e cada vez mais comum especificar as metas e objetivos de DeM do governo central na legislação primária. Esta abordagem oferece a estas metas e objetivos destaque especial e evita mudanças ad-hoc e frequentes. É possível fazer uma comparação com a estrutura normativa da política monetária, na qual a primeira meta da política monetária (por exemplo, estabilidade de preços) é, como regra, especificada na legislação primária (a legislação do banco central).

Assim que forem definidos os objetivos de DeM, eles devem ser transformados numa estratégia operacional que estabelece o marco de médio prazo no qual o governo alcançará os seus objetivos de DeM. De acordo com a sólida prática internacional atual, um requisito na legislação primária para desenvolver uma estratégia de DeM também foi incluído neste indicador para a pontuação mais alta.

A apresentação de relatórios para o Parlamento ou Congresso aumenta a transparência e reforça a responsabilização. Este requisito de apresentação de relatórios é normalmente encontrado em qualquer legislação baseada em políticas que inclui objetivos de longo prazo. Na área de empréstimos para o governo central, o requisito de apresentação de relatórios é acrescido pelo fato de que o Parlamento ou Congresso delega o seu poder de tomar empréstimos ao Poder Executivo e, conseqüentemente, tem o interesse legítimo de saber como o executivo tem usado o seu poder e se as metas têm sido alcançadas — ou, pelo menos, se a estratégia permitirá que futuramente essas metas sejam alcançadas.

O requisito para a auditoria externa é normalmente encontrado na legislação geral de auditoria pública, não na legislação específica de DeM ou nas leis orçamentárias.

O principal requisito da DPI-1 é revisar a legislação para ver se ela cumpre a lista de requisitos e os critérios a serem avaliados. Também é importante determinar o grau de adesão à legislação porque em alguns países a legislação pode ser suficiente, mas pode não ser totalmente aplicada.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A documentação de apoio a seguir deve estar disponível:

Uma cópia de toda a legislação primária, que deve estar disponível nos websites do governo, Ministério das Finanças, principal entidade de DeM ou Banco Central.

Uma cópia de toda a legislação secundária, que deve estar disponível nos websites do governo, Ministério das Finanças, principal entidade de DeM ou Banco Central. Se a lista for extensa (por exemplo, mais de 20 documentos diferentes em alguns países), então pode ser suficiente obter uma cópia dos documentos mais relevantes, juntamente com uma lista de toda a legislação secundária.

PERGUNTAS INDICATIVAS A FAZER

As perguntas a seguir podem ser feitas:

- Há uma autorização clara na legislação primária para aprovar a tomada de empréstimos e garantias de empréstimos em nome do governo central atribuída ao Gabinete ou Conselho de Ministros ou diretamente para o Ministro das Finanças? Caso haja, qual das legislações fornece autorização e que seções ou cláusulas?
- Há uma autorização clara na legislação secundária do Poder Executivo do governo para órgãos implementadores para realizar empréstimos e transações relacionadas a dívidas e para emitir garantias de empréstimos em nome do governo central? Caso haja, qual das legislações fornece autorização e que seções ou cláusulas?
- Que seções ou cláusulas da legislação cobrem os itens a seguir?
 - Finalidades específicas de empréstimos
 - Objetivos claros de DeM
 - Requisito para desenvolver uma estratégia de DeM
 - Apresentação anual obrigatória de relatórios que inclua a avaliação dos resultados em termos dos objetivos definidos e da estratégia determinada
 - Requisito para auditoria externa
- Houve algum caso nos últimos cinco anos em que as leis não foram seguidas? Caso tenha havido, quais foram os casos, por que as leis não foram seguidas e quais foram as consequências?

DPI-2 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-2 é garantir que a estrutura administrativa para a gestão da dívida seja claramente dividida entre o nível político (o Parlamento ou Congresso, o Presidente, o Gabinete ou Conselho de Ministros e o Ministro das Finanças) - que

estabelece os objetivos gerais de DeM do governo central no longo prazo e aprova a estratégia - e as entidades responsáveis pela implementação da estratégia de DeM. A vantagem desta abordagem é que as decisões importantes sobre o volume total do endividamento e os riscos aceitáveis na carteira da dívida - em termos do seu efeito sobre o orçamento, impostos, programas de despesa pública, ou outros indicadores fiscais - são atribuídos aos formuladores de decisões políticas enquanto permite que os profissionais técnicos busquem o melhor resultado ajustado em função do risco dentro desses parâmetros.

Esta estrutura também diminui o risco de os assessores de política fiscal considerarem a política de DeM uma oportunidade para reduzir os custos do serviço da dívida e, dessa forma, reduzir o déficit orçamentário no curto prazo mediante o aumento dos riscos de mercado na carteira da dívida (ou seja, interferência política indevida). Quando os países têm acesso aos mercados de crédito, é fácil reduzir os custos orçamentários do serviço da dívida no curto prazo (por exemplo: em empréstimos numa moeda com baixa taxa de juros, no curto prazo e com taxa de juros variável). Os custos orçamentários do serviço da dívida talvez possam ser reduzidos ainda mais com a ajuda de derivativos como *swaps* e opções. Quando é conveniente do ponto de vista político, qualquer chefe de financiamento pode ser pressionado para escolher uma dessas estratégias de empréstimo para abrandar as pressões internas do orçamento. Mas esta estratégia de curto prazo aumentará substancialmente os riscos na carteira da dívida e a vulnerabilidade do país.

Outros tipos de comportamento que devem ser evitados pelo Ministro das Finanças ou o assessor da política fiscal (no nível político) são o envolvimento nas discussões sobre qualquer preço de corte depois de as ofertas terem sido recebidas no leilão de títulos da dívida pública, a seleção das moedas do empréstimo em cada operação de empréstimo e a escolha do gerente líder para os empréstimos nos mercados de capital internacionais.

A tomada de empréstimo concessional de um credor multilateral que inclua uma série de condições quanto à adoção de políticas, contudo, tem implicações políticas claras e pode perfeitamente estar sujeita ao controle político sem que seja qualificada como interferência indevida. Da mesma forma, é possível que as grandes emissões de títulos da dívida pública, empréstimos de novas fontes, ou empréstimos por intermédio de novas estruturas não sejam delegadas para o mesmo nível que os leilões internos de Bónus do Tesouro e Letras do Tesouro de rotina.

Outro fundamento para o DPI-2 é garantir que os órgãos implementadores (as entidades de DeM) troquem regularmente informações sobre a dívida e coordenem cuidadosamente as suas respectivas atividades para evitar o sobreendividamento e acompanhar os riscos da carteira. Este aspecto é particularmente importante quando as atividades de DeM são conduzidas por uma estratégia de DeM e seguem um plano de empréstimo. Para a classificação mais elevada, a execução da estratégia é delegada para uma entidade principal de DeM, habitualmente chamada de *escritório de gestão da dívida*.

As garantias de empréstimo são geralmente emitidas em apoio a um determinado beneficiário ou projecto de um setor específico da economia. Como esta é, por si só, uma decisão política, não há necessidade de separar a tomada de decisão política da emissão da garantia. Todavia, quando é adotada a decisão política de deixar a preparação e a efetiva emissão das garantias do empréstimo para uma entidade profissional (uma entidade principal de garantia), é recomendável avaliar e apreçar o risco de crédito, monitorá-lo durante o período da garantia, coordenar os empréstimos dos beneficiários da garantia com os empréstimos do governo central e registar adequadamente estas garantias.

A coordenação com os empréstimos do governo central é particularmente importante quando se tomam empréstimos no mercado. Do ponto de vista do

credor ou do investidor, não faz muita diferença se o governo central toma o empréstimo diretamente ou se apoia o empréstimo de outra entidade mediante uma garantia de empréstimo soberano. Em ambos os casos, o risco de crédito é o mesmo e, por conseguinte, o prêmio do risco de crédito seria semelhante. Contudo, se o empréstimo subjacente é consideravelmente mais caro do que aquele que o governo central teria negociado por causa da falta de experiência do beneficiário que recebe a garantia, este fator pode afetar negativamente o futuro preço do empréstimo do próprio governo no mercado. Da mesma forma, se o governo central e o beneficiário garantido ingressarem no mesmo mercado devido à falta de consulta prévia sempre que surgir uma oportunidade favorável no mercado, isto provavelmente resultará em empréstimos mais caros para ambos e criará a impressão de desorganização em comparação com uma coordenação organizada das operações de ambos no mercado. Ademais, a coordenação é importante em algumas cláusulas jurídicas (por exemplo, renúncia à imunidade soberana), que devem ser de preferência elaboradas da mesma maneira, quer elas estejam incluídas nos termos e condições de um empréstimo ou emissão de títulos do governo central ou nos termos e condições de uma garantia de empréstimo do governo.

Alguns países utilizam a entidade principal de DeM para preparar e emitir as garantias de empréstimo depois que é tomada a decisão política de apoiar um determinado beneficiário ou projeto por meio de garantias. Além da competência técnica normalmente encontrada na entidade principal de DeM, esta abordagem garantiria também a coordenação apropriada com os empréstimos do governo central. Nos países que não disponham de pessoal com formação adequada em finanças, esta estrutura administrativa é particularmente relevante, e está refletida na classificação mais elevada.

Na Ferramenta DeMPA, as garantias de empréstimo não incluem as garantias de crédito à exportação.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A documentação de apoio a seguir deve estar disponível:

O organograma e a legislação secundária com a especificação das entidades que participam da DeM e a preparação e a emissão das garantias de empréstimo e suas respectivas funções e responsabilidades.

Uma cópia do acordo entre a entidade principal de DeM e o Banco Central (se este acordo existir)

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas poderiam ser feitas:

- Quais entidades têm responsabilidade pelas atividades de DeM? Quais são as respectivas funções e responsabilidades?
- Qual é o processo e quem é responsável por negociar e contratar novos empréstimos (concessionais, multilaterais, bilaterais, comerciais, internas e daí por diante)?
- Que função o Ministro das Finanças e o Gabinete ou Conselho de Ministros desempenham numa nova tomada de empréstimo, particularmente com

relação à autorização para a tomada de empréstimo e durante a negociação do contrato e processo de transacção?

- Se houver duas ou mais entidades de DeM, quais informações sobre a dívida ou outras informações são partilhadas entre as entidades responsáveis pelas actividades de DeM? Com que frequência ocorre esta troca de informações? As entidades coordenam minuciosamente suas respectivas actividades para evitar o sobreendividamento e acompanhar os riscos da carteira?
- Quem é responsável por assinar os contratos de empréstimo?
- Existem autoridades delegadas formais para emitir as garantias de empréstimo? Em caso afirmativo, como estas garantias de empréstimo são preparadas e autorizadas?
- Quem é responsável por aprovar e assinar os contratos de empréstimo?
- As tomadas de empréstimo feitas pelo beneficiário das garantias de empréstimo são coordenadas com a tomada de empréstimo do governo central e de que modo?

DPI-3 ESTRATÉGIA DE GESTÃO DA DÍVIDA

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-3 é assegurar que o governo prepare e publique uma estratégia de DeM que seja baseada nos objetivos de DeM de longo prazo e definida dentro do contexto da política fiscal e arcabouço orçamentário do governo. O conteúdo da estratégia variará de um país para outro, de acordo com a etapa do desenvolvimento ou da reforma de DeM, as fontes de financiamento e as transações utilizadas para gerir a dívida do governo central. O conteúdo previsto da estratégia de DeM está estipulado no DeMPA, DPI-3.

Os principais indicadores do risco variarão de acordo com a carteira da dívida do país e do escopo para administrar o risco. A base analítica para determinar os indicadores do risco deve ser divulgada de modo a aumentar a transparência na formulação da estratégia de DeM. Os indicadores a seguir são os de maior probabilidade de serem utilizados:

- Serviço total da dívida sob diferentes cenários, particularmente a sensibilidade às taxa de juros e taxas de câmbio
- Perfil de vencimento da dívida sob diferentes cenários
- Padrões de referência estratégicos tais como:
 - o Proporção entre dívida em moedas estrangeiras e dívida interna
 - o Composição de moedas da dívida externa
 - o prazo médio mínimo de vencimento da dívida
 - o Parcela máxima da dívida a vencer durante um ou dois exercícios orçamentários
 - o Proporção máxima da dívida de curto prazo com relação à de longo prazo
 - o Proporção máxima de taxa de juros variável relativamente à taxa fixa de dívida
 - o Tempo mínimo médio para nova fixação da taxa de juros (nos dívidas com juros flutuantes)

Para os países que tenham acesso limitado aos instrumentos da dívida baseados no mercado e que dependam principalmente de financiamento concessional oficial externo, é possível que nem todos estes parâmetros baseados no risco tenham a mesma importância. Em tais casos, os parâmetros mais relevantes para conter os riscos à carteira da dívida provavelmente serão o cumprimento das exigências de concessionalidade, a composição da moeda, o montante da dívida que deverá ser refinanciada durante um determinado período e o monitoramento da sustentabilidade da dívida.

É importante ter um processo robusto em funcionamento para o desenvolvimento da estratégia. A estratégia é basicamente uma decisão sobre a tolerância ao risco preferida pelo governo que deve ser atualizada com frequência -- de preferência uma vez ao ano -- para refletir a mudança de circunstâncias (um processo iterativo). Com base na boa prática internacional existente, as entidades que implementam a DeM preparam uma proposta de estratégia viável, o banco central verifica se a estratégia não entrará em conflito com a implementação da política monetária e o Gabinete ou Conselho de Ministros ou o Ministro das Finanças aprova o documento da estratégia. Para uma garantia de qualidade extra, alguns países também criaram um conselho consultivo especializado para comentar o documento preliminar da estratégia antes que esta seja aprovada.

O principal requisito do DPI-3 é identificar se foi produzida uma estratégia de DeM formal. Em caso afirmativo, é necessário identificar o que a estratégia abrange, qual foi o processo para a formulação e aprovação da estratégia, com que frequência a estratégia é produzida e se a estratégia está disponível publicamente.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

Uma cópia da estratégia de DeM mais recente deve estar disponível.

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas poderiam ser feitas:

- O governo preparou uma estratégia de DeM? Em caso afirmativo,
 - o Como a estratégia foi produzida?
 - o Quais entidades ou pessoas foram responsáveis pela produção da estratégia e quais foram suas respectivas funções?
 - o Quem autorizou e aprovou a estratégia?
 - o Qual foi a análise realizada na formulação da estratégia?
 - o Como a análise foi realizada, quem foi responsável por estabelecer os parâmetros econômicos e orçamentários e quem foi responsável pelas previsões da dívida? O banco central foi consultado na formulação da estratégia? Ela é coerente com a implementação da política monetária?
 - o A estratégia abrange os itens necessários para atender aos requisitos mínimos do DPI-3, Dimensão 1? A estratégia expressa em que direção os principais indicadores de risco devem se mover (DPI-3, Dimensão 1, classificação C)?
 - o A estratégia foi disponibilizada publicamente? Em caso afirmativo, quando ela foi publicada e em que formato?
 - o Como a estratégia tem sido implementada?
 - o Com que frequência a estratégia será preparada ou atualizada?

DPI-4 AVALIAÇÃO DE OPERAÇÕES DE GESTÃO DA DÍVIDA

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-4 é assegurar que a entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) é responsabilizada por suas atividades mediante a avaliação de resultados contra os objetivos declarados e a garantia da conformidade com a estratégia de DeM do governo. Esta abordagem promove a transparência nas operações de DeM e a boa governação mediante maior responsabilização da entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) de DeM.

Do mesmo modo, devido à estrutura delegada descrita no DPI-1 e à capacidade de aumentar a transparência e a responsabilidade, é comum para o Poder Executivo enviar um relatório anual ao Parlamento ou ao Congresso descrevendo a estratégia escolhida e seu fundamento e explicando de que modo a decisão sobre a estratégia auxiliou o alcance dos objetivos de DeM. Tal relatório pode fazer parte do relatório orçamental.

O principal requisito do DPI-4 é identificar se esses relatórios de avaliação foram produzidos. Para além desses relatórios, o governo normalmente também publica demonstrações financeiras anuais ou prestações de contas do governo que incluem informações sobre a dívida e as actividades de DeM. Contudo, esses documentos geralmente centram-se nas informações financeiras e inclui pouca, ou nenhuma informação acerca do desempenho ou da conformidade com a estratégia de DeM.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

Deve haver cópias dos relatórios anuais de avaliação disponíveis.

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas poderiam ser feitas:

- Um relatório anual das actividades de DeM é preparado pela entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) e enviado ao Gabinete ou Conselho de Ministros ou ao Ministro das Finanças? Em caso afirmativo,
 - Este relatório contém uma avaliação do modo como as actividades de DeM cumpriram a estratégia de DeM do governo?
 - Este relatório é enviado ao Parlamento ou Congresso?
 - Este relatório é divulgado publicamente?

DPI-5 ***AUDITORIA***

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-5 é assegurar que as atividades, políticas e as operações de DeM do governo sejam submetidas à análise dos órgãos nacionais de auditoria. Os padrões da prática de auditoria externa devem ser coerentes com as normas internacionais, tais como aquelas definidas pela Organização Internacional de Instituições Supremas de Auditoria (INTOSAI). A estrutura de responsabilização para a DeM também pode ser reforçada pela divulgação pública das análises de auditoria das operações de DeM realizadas mediante auditorias regulares do desempenho dos gestores da dívida e dos sistemas e procedimentos de controle. A transparência das operações de DeM é aumentada se os resultados das auditorias externas forem divulgados publicamente.

Deve-se ressaltar que as auditorias exigidas nos termos deste indicador de desempenho são diferentes das auditorias anuais das demonstrações financeiras e das atividades do governo. As auditorias financeiras serão avaliadas sob o Quadro de Avaliação do Desempenho da Gestão das Finanças Públicas do programa PEFA (PI-9, PI-10, PI-25 e PI-26).

A abrangência das auditorias de DeM deve incluir o ambiente de controle, as avaliações do risco, atividades de controle, informações e comunicações e monitoramento.

O principal requisito do DPI-5 é identificar se as auditorias internas regulares (por exemplo, pela função de auditoria interna da entidade principal de DeM ou do Ministro das Finanças) e as auditorias externas periódicas (por exemplo, pela instituição suprema de auditoria do país [SAI] ou, como em muitos países, o escritório de um auditor geral) foram realizadas, quem empreendeu tais auditorias e qual foi a resposta para abordar os resultados ou conclusões das auditorias.

É recomendável que a avaliação inclua uma reunião com um representante da SAI (normalmente o auditor geral). Para além de receber respostas para as perguntas a seguir, a reunião deve também ter o objetivo de compreender a situação jurídica e a independência da SAI, seus recursos e carga de trabalho e seu conhecimento e entendimento da *Orientação para o Planejamento e Execução de uma Auditoria dos Controles Internos da Dívida Pública* da INTOSAI.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A documentação de apoio a seguir deve estar disponível:

Uma cópia da legislação de auditoria, que pode estar disponível no sítio da SAI ou do governo na Web.

Uma cópia de quaisquer auditorias de desempenho das atividades de DeM realizadas nos cinco últimos anos e

Uma cópia de qualquer resposta de acompanhamento para uma auditoria de desempenho, particularmente para destacar a reação e o compromisso de abordar as conclusões da auditoria.

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas poderiam ser feitas:

- Qual é o compromisso do governo com a SAI em termos de recursos, orçamento, independência, relatório e disposição ou compromisso para abordar as conclusões da auditoria?

- Qual é a situação da auditoria das demonstrações financeiras do governo? (Esta informação pode ser útil embora não seja avaliada porque geralmente explica por que em muitos casos a maior parte dos recursos está totalmente comprometida com as auditorias financeiras e o tempo e os recursos disponibilizados para as auditorias de desempenho são poucos ou inexistentes.)
- Alguma auditoria externa (de desempenho ou auditoria especial) foi realizada pela SAI para as atividades de DeM? Em caso afirmativo, quando? Qual foi o processo? Quais foram as conclusões? Como foi abordada? Elas foram divulgadas publicamente e, em caso afirmativo, onde?
- Existe uma função de auditoria interna na entidade principal de DeM ou no Ministério das Finanças? Em caso afirmativo,
 - o Quais são o mandato, os papéis desempenhados e as responsabilidades desta função?
 - o Quais auditorias internas são realizadas, com que frequência e qual é a base para determinar o programa de auditoria?
 - o Quais são a situação jurídica, os poderes ou a autoridade, bem como o grau de independência da função de auditoria interna?
 - o Quais são as linhas e procedimentos da elaboração dos relatórios de auditoria interna?
 - o Qual é o comprometimento da entidade principal de DeM (ou da entidade de DeM) para abordar as conclusões da auditoria?
 - o Alguma auditoria interna (de desempenho ou auditoria especial) foi realizada pela função de auditoria interna acerca das atividades de DeM? Em caso afirmativo, quando? Qual foi o processo? Quais foram as conclusões? Como foi abordada?

3.2 COORDENAÇÃO COM AS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

No arcabouço amplo de políticas, é importante que a gestão da dívida seja realizada em coordenação com as políticas fiscal e monetária. Todos os três elementos (gestão da dívida e políticas fiscal e monetária têm interdependências e interligações que devem ser compreendidas e coordenadas. As informações sobre as necessidades de liquidez do governo (atuais e futuras), a estratégia fiscal de médio e longo prazos e a sustentabilidade da dívida devem ser partilhadas.

DPI-6 COORDENAÇÃO COM A POLÍTICA FISCAL

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento do DPI-6 é identificar o nível de coordenação e a qualidade e a frequência da troca de informações entre as diferentes autoridades. Durante a avaliação, é importante reunir-se com as autoridades da unidade orçamentária e macroeconómica no Ministério das Finanças e com a entidade principal de DeM (ou entidades de DeM). Isto pode ajudar a obter (a) a perspectiva de cada autoridade sobre o nível e a eficácia da coordenação; (b) quando possível, exemplos de informações que sejam trocadas com cada entidade e com outras entidades do governo; e (c) detalhes sobre a frequência ou a regularidade da troca de informações.

Para as previsões de serviço da dívida, são utilizadas duas grandes categorias de testes de estresse: testes de sensibilidade e testes de cenário. Estes testes podem ser usados separadamente ou conjuntamente.

Os testes de sensibilidade são normalmente utilizados para avaliar o efeito da mudança em uma variável (por exemplo, um grande elevação na curva de rendimento ou uma depreciação significativa da taxa de câmbio) sobre o nível da dívida e o serviço da dívida.

Os testes de cenário incluem mudanças simultâneas em *diversas* variáveis (por exemplo, taxas de câmbio e taxas de juros) baseadas em algumas medidas históricas ou riscos percebidos no ambiente atual. Ademais, isso pode incluir uma grave recessão económica abrupta ou prolongada. O objectivo é avaliar o efeito sobre o nível da dívida e o serviço da dívida.

É importante também acompanhar as principais variáveis fiscais que estabelecem a estratégia fiscal de alto nível do governo no médio prazo. Estas variáveis incluem, por exemplo, os objetivos da política fiscal de médio prazo e o total das despesas, receitas e nível da dívida do governo central, bem como o plano de médio prazo (três anos ou mais) para o total de despesas e receitas. A estratégia fiscal é centrada nas implicações de médio a longo prazo da política fiscal e permite que os usuários avaliem a sustentabilidade da situação fiscal e externa e sua sensibilidade às mudanças na política.

Uma análise da sustentabilidade da dívida (DSA) é realizada com frequência por órgãos externos tais como o Banco Mundial e o FMI. Tal análise não seria suficiente para uma classificação C porque o requisito da Dimensão 2 é que a DSA seja realizada pelo governo. É importante também compreender se os resultados da DSA são utilizados para orientar a formulação da política fiscal (ou seja, definição orçamentária e estratégia de gestão da dívida)

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A documentação de apoio a seguir deve estar disponível:

Uma cópia das informações partilhadas entre a entidade principal de DeM e as autoridades da política fiscal ou autoridades orçamentárias.

Uma cópia do documento mais recente que detalha as principais variáveis macro - resultados reais e previsões - (por exemplo: receitas, despesas e saldo primário do governo central, bem como dívida direta e dívida garantida do governo central), a análise da sustentabilidade da dívida que é partilhada com as entidades de gestão da dívida, ou ambos.

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas poderiam ser feitas:

- Que informações sobre a dívida ou outras informações são partilhadas entre a entidade principal de DeM (ou as entidades de DeM) e as autoridades fiscais ou orçamentárias? Com que frequência estas informações são partilhadas?
- Existe um comitê ou grupo de trabalho estabelecido que facilite o fluxo de informações e a coordenação da estratégia da dívida? Em caso afirmativo, quais são a composição, os termos de referência e as atividades?
- Como ocorre a coordenação entre a DeM e a política macroeconômica? Trata-se de um mecanismo formal e institucionalizado? Com que frequência ela ocorre?
- Quem é responsável pela preparação de previsões do total da dívida e do serviço da dívida do governo central? Quais são as premissas utilizadas na preparação dessas previsões e quem é responsável pela definição de tais premissas? As previsões incluem as análises de sensibilidade da linha de base para as alterações na taxa de juros e taxa cambial? As previsões incluem as análises de cenários, incluindo as previsões para o pior cenário?
- O governo prepara e atualiza regularmente um documento detalhando as principais variáveis macro - resultados reais e previsões - (por exemplo: receitas, despesas e resultado primário do governo central, bem como dívida direta e dívida garantida do governo central), realiza uma DSA ou ambos? Este documento ou análise é publicado e amplamente distribuído?
- Quando foi realizada uma DSA pela última vez? Ela incluiu a dívida interna ou externa ou ambas? Quais entidades ou pessoas participaram da realização da DSA e quais foram suas respectivas papéis e responsabilidades? Como o resultado foi utilizado?

DPI-7 COORDENAÇÃO COM A POLÍTICA MONETÁRIA

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-7 é garantir a clareza da separação entre as operações de política monetária e as transações de DeM e a coordenação de DeM com a implementação da política monetária por meio da troca de informações sobre as transações de dívida atuais e futuras e os fluxos de caixa do governo. É importante durante a avaliação reunir-se com as autoridades do Banco Central e a principal entidade de DeM (ou entidades de DeM) e entender as suas perspectivas sobre o nível e a efetividade da coordenação.

Será útil obter exemplos de informações fornecidas de e para das entidades de DeM e do Banco Central, bem como a frequência ou a regularidade da troca destas informações. Os exemplos devem incluir como as entidades de DeM informam ao Banco Central sobre os fluxos de caixa atuais e futuros do governo central. Para além disto, o Banco Central deve manter o governo central informado sobre quais transações são para política monetária e quais

são para fins de DeM. Os avaliadores devem também reunir-se com os participantes do mercado para verificar se estes estão informados sobre o fato de as transações no mercado interno são para atender aos objetivos da política monetária ou para fins de DeM.

O governo central deve evitar pedir empréstimos diretamente do Banco Central, exceto em circunstâncias excepcionais,³ e mesmo assim deve haver um limite sobre o montante e o período de repagamento. O financiamento monetário do orçamento tem consequências adversas em termos de efeito inflacionário e, num país em desenvolvimento, também impõe restrições no desenvolvimento do mercado da dívida interna.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

Uma cópia das informações partilhadas entre a principal entidade de DeM (ou as entidades de DeM) e o Banco Central

Uma cópia da Legislação do Banco Central para verificar o nível de acesso do governo aos recursos do Banco

Uma cópia do acordo entre o governo e o Banco Central para verificar o papel esperado do Banco Central em nome do governo.

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas devem ser feitas:

- Que dívida e outras informações são partilhadas entre a principal autoridade de DeM (ou as entidades de DeM) e o Banco Central? Com que frequência estas informações são trocadas?
- A relação entre o governo central e o Banco Central é especificada num acordo? Este é um acordo formal? Está à disposição do público? Houve aderência ao mesmo no passado? O Banco Central mantém as transações de DeM do governo separadas das transações que são efetuadas para fins de política monetária? Em caso afirmativo, como o Banco Central leva isto a cabo e que instrumentos utiliza? Quais são a posição de fato e a posição jurídica?
- Quem é o responsável pela preparação das previsões de fluxo de caixa? Com que frequência estas previsões são preparadas e que período de tempo abrangem?
- Existe um mecanismo à disposição, tal como um comité de gestão de caixa, para analisar as previsões de fluxo de caixa e, se necessário, definir as restrições de despesas ou desembolsos ou as duas opções?
- O governo tem um "cheque especial" ou qualquer outra linha de crédito com o Banco Central? Em caso afirmativo,
 - o Existe um teto imposto pela legislação? Qual é o teto?
 - o A legislação impõe um prazo de duração deste mecanismo? Qual é o prazo?
 - o O governo utilizou o mecanismo e, em caso afirmativo, com que frequência, para quais montantes e para quais prazos?

³. Estas circunstâncias estão relacionadas a emergências financeiras accionadas por, dentre outros, episódios de dificuldades financeiras, pânico no mercado e crise de liquidez.

- o Quando o saldo deste mecanismo precisa ser zerado?

3.3 ATIVIDADES DE EMPRÉSTIMOS E ATIVIDADES RELACIONADAS A FINANCIAMENTOS

DPI-8 EMPRÉSTIMOS NO MERCADO INTERNO

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-8 é garantir que as atividades de empréstimos em moeda nacional no mercado interno - principalmente no mercado primário de atacado ou institucional - sejam transparentes e previsíveis para fornecer ao governo um mecanismo para financiar as suas despesas ao menor custo e ao mesmo tempo minimizar os riscos.

A prática internacional tem mostrado que o governo pode beneficiar-se do fornecimento aos participantes e investidores do mercado de detalhes dos planos de financiamento e outras atividades de mercado com muita antecedência e agir de forma consistente ao emitir novos Bônus do Tesouro ou realizar outras atividades (como recompra de Bônus do Tesouro e Letras do Tesouro do governo). Esta abordagem pode levar a custos mais baixos, com a garantia de segurança aos investidores, aumento da liquidez, ampliação da base de investidores e criação de condições de concorrência equitativas para os investidores.

O requisito mais importante para o DPI-8 é identificar os instrumentos que são emitidos no mercado interno e os mecanismos que o governo utiliza para emitir títulos (Letras do Tesouro e Bônus do Tesouro) em moeda nacional. Os seguintes mecanismos são utilizados pelos governos para emissão no mercado interno:

- Leilões, onde o governo recebe ofertas dos compradores registrados ou dos negociadores primários com quem o preço dos títulos é fixado com base em múltiplos preços ou em um preço único
- Consórcio, em que o governo nomeia um grupo de instituições que, por uma taxa negociada, subscreverá as suas emissões de títulos e as venderá a outros investidores institucionais ou no varejo
- Emissão contínua, em que o governo anuncia a disponibilidade de um determinado montante de títulos a serem vendidos e as ofertas são recebidas durante um período especificado. Vendas contínuas podem ser definidas a um preço fixo ou a um preço mínimo que pode ser alterado, dependendo das condições da demanda
- Emissão no varejo, em que o governo define o preço ou o rendimento para os títulos e vende os títulos em pequenos montantes ou denominações a investidores no varejo por meio de um programa, seja diretamente ou via bancos comerciais, Banco Central ou as duas opções, como agentes.

Para além disto, é importante examinar o nível de divulgação para o mercado do programa de financiamento do governo e os procedimentos operacionais. Uma reunião com os participantes do mercado (por exemplo, bancos, gestores de recursos financeiros e entidades do mercado financeiro) durante a avaliação é útil, uma vez que fornece uma visão independente da visão obtida do governo e das autoridades do Banco Central.

Às vezes, os governos também tomam empréstimo diretamente dos bancos locais, principalmente no curto prazo. Esse tipo de empréstimo, documentado pela assinatura de um contrato de empréstimo, não é coberto por este indicador.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

Uma cópia do memorando informativo ou do prospecto para cada instrumento

Uma cópia dos procedimentos operacionais para investidores ou participantes no mercado primário

Uma cópia do programa de emissão para Letras do Tesouro e Bônus do Tesouro anunciados pela entidade primária de DeM, a entidade de DeM responsável pelo financiamento interno no atacado, ou pelo Banco Central

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas podem ser feitas:

- Que instrumentos são emitidos pelo governo no mercado interno? Que técnicas são utilizadas para emitir cada instrumento? Que percentagem da dívida do governo é emitida desta forma?
- Qual é o processo de tomada de decisão e de aprovação na emissão de cada instrumento de dívida pública?
- Quando o governo anuncia o plano de financiamento público? Que informações são fornecidas? Com que frequência estas informações são atualizadas durante o exercício financeiro?
- Quais são os processos, papéis e responsabilidades da instituição ou equipe, e cronograma para a realização de leilões de Letras do Tesouro e Bônus do Tesouro em relação a:
 - o Anúncio do leilão
 - o Prazo de duração da oferta (horário de abertura e de fechamento)
 - o Processamento de ofertas
 - o Aprovação do preço de corte
 - o Anúncio aos licitantes bem-sucedidos e ao mercado
 - o Liquidação do leilão
- Quais são os processos, papéis e responsabilidades da instituição ou equipe, e cronograma para emissão de Letras do Tesouro e Bônus do Tesouro por meio da emissão contínua e consórcio, se estes métodos forem utilizados?
- Existe um memorando informativo ou prospecto para cada instrumento governamental? Está publicado ou é uma cópia eletrônica disponibilizada no website do governo ou do Banco Central? Qual é o conteúdo do memorando informativo ou prospecto?
- Existem diretrizes ou procedimentos operacionais para a emissão de cada instrumento governamental? Estão publicados ou são cópias eletrônicas disponibilizadas no website do governo ou do Banco Central? Qual é o conteúdo dos procedimentos operacionais?
- Quem é o responsável pela entrada dos detalhes de emissão da dívida no registo da dívida? Que fonte de dados é utilizada? Quem valida os dados?

DPI-9 EMPRÉSTIMOS EXTERNOS

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-9 é garantir que as atividades de empréstimos de fontes externas sejam bem documentadas, tenham uma documentação jurídica sólida e sejam contraídas sob as condições mais benéficas ou vantajosas. Uma vez que as estratégias de DeM que dependem excessivamente da dívida em moedas estrangeiras podem ter um alto risco, é importante que a entidade primária de DeM (ou entidades de DeM) responsável pelos empréstimos externos, avaliem com cuidado e administrem os riscos associados à dívida em moedas externas.

O principal requisito para o DPI-9 é avaliar se os termos e condições mais benéficos e de maior custo-efetividade estão sendo alcançados. A entidade principal de DeM (ou as entidades relevantes de DeM) deve realizar uma avaliação regular do custo total de cada forma de empréstimo externo, bem como de quaisquer benefícios complementares oferecidos pelos credores, tais como subsídios e assistência técnica gratuita. Um formato que pode ser utilizado para a avaliação do custo total é mais bem demonstrado pelos cálculos fornecidos pela Tesouraria do Banco Mundial, que estão disponíveis no seguinte website: <http://treasury.worldbank.org/Services/Financial+Products/Lending+Rates+and+Loan+Charges/>.

Um segundo requisito importante é garantir que sejam incluídas cláusulas jurídicas sólidas nos acordos de empréstimos,

Um terceiro requisito importante refere-se ao tempo necessário para incluir qualquer empréstimo contraído no sistema de registo ou de gestão da dívida. Teoricamente, tal registo deve ser feito no momento da contratação ou assinatura do empréstimo, mas geralmente pode haver um atraso decorrente do tempo necessário para encaminhar a documentação do empréstimo à entidade principal de DeM (ou entidades relevantes). A entrada direta no sistema de registo ou de gestão da dívida do empréstimo contraído pelos membros da equipe responsável pela negociação e contratação do empréstimo (a equipa de negociação), que é validada de forma independente pelos membros da equipe de liquidação/pagamento (a equipe da área de apoio), é a prática existente. Contudo, principalmente nos países de baixa renda, esta prática não é comum. Por isso, a preparação de uma planilha resumo (física ou electrónica) por parte dos servidores responsáveis pela negociação, sem atraso indevido é um requisito mínimo. A Tabela 2 contém as informações financeiras que devem aparecer numa planilha resumo para um empréstimo externo.

Tabela 2 Informações financeiras numa planilha de prazos para um empréstimo externo

Data de validade ou data de início	Data de vencimento	Período de carência
Instrumento	Moeda	Montante do principal
Taxa de juros	Frequência do pagamento de juros	Base de cálculo de juros
Taxas	Benefícios gratuitos	credor
Data de início do desembolso	Data de término do desembolso	Calendário de desembolso
Data de início do	Data de término do	Montante de pagamento do principal (ou

pagamento do principal	pagamento do principal	calendário de pagamento do principal)
------------------------	------------------------	---------------------------------------

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

Uma cópia dos procedimentos documentados para empréstimos realizados em mercados estrangeiros

Uma cópia da análise mais recente dos termos e condições mais benéficos e de menor custo-efetivo

Uma cópia de uma amostra das planilhas resumo preparadas após a conclusão de um contrato de empréstimo

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas poderiam ser feitas:

- Que instrumentos são emitidos pelo governo no mercado externo e que técnicas são utilizadas para emitir cada instrumento?
- Qual é a base para a escolha entre emitir ou tomar emprestado de fontes multilaterais, bilaterais e comerciais? Como são os termos e as condições definidos para cada empréstimo e que escopo existe para negociar estes termos e condições? Se um mutuário for elegível para financiamento concessional, quais os motivos para tomar empréstimo numa base não concessional?
- Qual é o processo de tomada de decisão e de aprovação na contratação ou emissão de cada instrumento de dívida externa?
- Quais são os processos, papéis e responsabilidades da instituição ou equipe, e cronograma para a contratação ou emissão de cada instrumento de dívida externa?
- A partir de que momento os consultores jurídicos estão envolvidos na contratação de novos empréstimos? Qual é o envolvimento e o papel deles e que valor ou experiência proporcionam?
- São realizadas avaliações técnicas para novas propostas de empréstimos para analisar o custo total, bem como o seu efeito na composição da moeda, estrutura da taxa de juros e perfil de prazos de vencimento de toda a carteira de empréstimos?
- Existem procedimentos documentados para tomada de empréstimos em mercados estrangeiros? Qual é o teor dos procedimentos documentados?
- Existe uma planilha resumo (física ou electrónica) produzida para todos os termos financeiros, incluindo quaisquer medidas gratuitas, de cada transação de empréstimo? Em caso afirmativo, quando este documento é completado, e quando é disponibilizado para as pessoas responsáveis pela entrada dos detalhes no sistema de registo ou de gestão da dívida?
- Quem é o responsável pela entrada dos detalhes de empréstimo no sistema de registo ou de gestão da dívida? Que fonte de dados é utilizada? Quem valida os dados?
- Existem diretrizes e limites para empréstimos externos não-concessionais?

DPI-10 GARANTIAS DE EMPRÉSTIMOS, REEMPRÉSTIMOS E DERIVADOS

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-10 é garantir que controles sólidos e diretrizes operacionais claras existam para a aprovação e emissão de garantias de empréstimos e reempréstimos do governo central e, se utilizados, para o tratamento adequado de derivativos financeiros. É importante haver uma entidade dentro do governo que considere o efeito que as garantias de empréstimos possam ter na posição financeira do governo antes ou quando as decisões forem tomadas para emitir estas garantias. As garantias de empréstimos representam potenciais créditos financeiros contra o governo ainda não materializados, mas que poderiam desencadear a realização de uma obrigação financeira ou passivo financeiro sob determinadas circunstâncias. O reempréstimo (ou repasse de empréstimos) do governo é geralmente um substituto para a garantia de empréstimos que são levantados diretamente pelo beneficiário. Os derivativos financeiros são utilizados por alguns governos para fins de seguro (hedging). Se os derivativos não forem utilizados, a Dimensão 3 do DPI-10 deverá ser avaliada como N/R (não classificada ou avaliada).

O principal requisito para o DPI-10 é avaliar como as garantias de empréstimos e os reempréstimos do governo são controlados e monitorados (principalmente na avaliação de quais entidades ou pessoas são responsáveis pelo monitoramento e como elas monitoram os riscos, especialmente risco de crédito). Para cobrir o risco de crédito e as taxas de administração, o governo pode procurar mitigar o risco com a cobrança de uma taxa de garantia ou com o acréscimo de uma taxa de reempréstimo ou prêmio de risco ao custo do empréstimo. É também importante avaliar se as políticas e os procedimentos documentados existem para garantias de empréstimos e reempréstimos do governo e se estes abrangem os elementos identificados no DPI-10.

O principal requisito para derivativos é garantir a presença de uma estrutura de gestão de risco e as políticas e os procedimentos documentados para o uso de derivativos, que são apoiados por:

- Um processo claro de tomada de decisões e autoridades delegadas para transacionar
- Sistemas para registrar, monitorar, definir transações de derivativos e responder por elas
- Documentação jurídica apropriada, tal como um acordo principal de derivativos
- Preparação de uma planilha resumo (física ou eletrônica) para todos os prazos financeiros
- Uma unidade para monitoramento e conformidade de risco.

As opções incorporadas em determinados acordos de empréstimos, tais como opções para mudar uma taxa de juro variável para uma taxa de juro fixa, para limitar uma taxa de juro variável e para mudar a moeda original de empréstimo para outra moeda, não são consideradas transações de derivativos na Ferramenta DeMPA.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

Uma cópia das diretrizes operacionais para emissão de garantias de empréstimos e reembéstimos do governo central, incluindo o método de cálculo das taxas de garantias ou de reembéstimos

Uma cópia da estrutura, políticas e procedimentos de gestão de risco, e do acordo principal de derivativos para a transação e gestão de derivativos

Uma cópia de uma amostra das planilhas resumo preparadas para as transações de derivativos

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas podem ser feitas:

- O governo fornece garantias de empréstimos? Em caso afirmativo,
 - o Quem é o responsável pela aprovação e assinatura dos contratos de garantias de empréstimos?
 - o Quem é o responsável pela avaliação dos riscos de crédito antes da aprovação de quaisquer garantias de empréstimos?
 - o Quem é o responsável pelo monitoramento do risco de garantias de empréstimos, principalmente do risco de crédito?
- O governo cobra uma taxa de garantia? Em caso afirmativo, como esta taxa é calculada e quem é o responsável pelo cálculo e administração da taxa de garantia?
- O governo fornece reembéstimos? Em caso afirmativo,
 - o Quem é o responsável pela aprovação e assinatura dos acordos de reembéstimos do governo?
 - o Quem é o responsável pela avaliação dos riscos de crédito antes da aprovação de quaisquer acordos de reembéstimos?
 - o Quem é o responsável pelo monitoramento do risco de reembéstimos do governo, principalmente do risco de crédito?
- O governo cobra uma taxa de reembéstimo? Em caso afirmativo, como esta taxa é calculada e quem é o responsável pelo cálculo e administração da taxa de reembéstimo?
- Quem corre o risco da taxa de câmbio e da taxa de juro, quando o governo repassa os recursos provenientes de financiamento? Como os descasamentos entre moedas, taxas de juro e prazos de vencimento são monitorados e gerenciados?
- O governo realiza operações com derivativos? Em caso afirmativo:
 - o Quem é o responsável pela aprovação e realização das operações sobre derivativos?
 - o Quem é o responsável pelo monitoramento do risco destas operações?
- Existem limites impostos sobre cada um dos riscos destas operações, principalmente sobre risco de crédito? Em caso afirmativo, qual é a base para a definição dos limites?
- A partir de quando os consultores jurídicos estão envolvidos no processo de negociação da conclusão dos acordos jurídicos com a contraparte de derivativos? Qual é o envolvimento e a função deles e que valor ou experiência proporcionam?
- Existem procedimentos documentados para a utilização de derivativos? Qual é o teor dos procedimentos documentados?

- Existe uma planilha resumo (física ou electrónica) produzida para todos os termos financeiros de cada operação sobre derivativos? Em caso afirmativo, quando este documento é preparado ou disponibilizado para as pessoas responsáveis pela entrada dos detalhes no sistema de registo ou de gestão da dívida?
- Quem é o responsável pela entrada das operações sobre derivativos no sistema de registo ou de gestão da dívida? Que fonte de dados é utilizada? Quem valida os dados?
- Quem é o responsável pela contabilização dos derivativos e quais regras contábeis são aplicadas?
- A principal entidade de DeM (ou entidades de DeM) tem uma unidade separada para monitoramento e conformidade de risco das operações sobre derivativos? Em caso afirmativo, onde está localizada, quantos membros da equipe estão envolvidos e em que grau eles monitoram as operações sobre derivativos de forma ativa?

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

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento para o DPI-11 é garantir que as políticas custo-efetiva de gestão de caixa existam para permitir que as autoridades tenham com um elevado grau de certeza condições de cumprir suas obrigações financeiras na data de vencimento. Para tal, são necessárias previsões precisas e oportunas dos fluxos de caixa de despesas e receitas do governo central, juntamente com o nível agregado de saldos de caixa nas contas bancárias do governo central. Idealmente, deveria haver previsões confiáveis móveis de 30 dias do nível agregado de saldos ao final do dia nas contas bancárias do governo central para permitir saldos credores (ou excesso de liquidez) sejam investidos ou sejam utilizados para recomprar dívida interna por meio de transações, tais como a participação em operações compromissadas ou recompra de Letras do Tesouro.

O principal requisito para o DPI-11 é avaliar a efetividade e a precisão das previsões de serviços da dívida e fluxos de caixa do governo, principalmente para determinar o nível agregado de saldos de caixa nas contas bancárias do governo. Outro requisito importante é até que ponto a gestão do nível agregado de saldos de caixa nas contas bancárias do governo está integrada às actividades de DeM como emissão ou recompra de Letras do Tesouro ou participação em acordos recompra ou em operações de recompra.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

Evidências de saldos de caixa agregados diários nas contas bancárias do governo central

Exemplos de previsões de fluxos de caixa do governo

Exemplos de previsões de saldos de caixa agregados ao final do dia nas contas bancárias do governo central

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas podem ser feitas:

- Quem é o responsável pela previsão dos fluxos de caixa do governo? Quão precisas são as previsões? Com que frequência as previsões são preparadas?
- Quem é o responsável pela preparação das previsões do nível agregado de saldos de caixa ao final do dia nas contas bancárias do governo central? Com que frequência as previsões são preparadas e para qual período são calculadas?
- Quais são os saldos médios ao final do dia nas contas bancárias do governo? Em que grau estes saldos são geridos de forma ativa?
- O governo definiu uma meta agregada ou uma faixa para o saldo na conta bancária do governo? Em caso afirmativo, qual é a meta ou valor variável?
- O Banco Central remunera com juros os saldos credores? Em caso afirmativo, qual é a taxa de juros?
- O governo é capaz de investir os saldos credores? Em caso afirmativo, que investimentos são utilizados?

- Que instrumentos são utilizados para gerir saldos credores ou excesso de liquidez? Como estes instrumentos são integrados ao programa de emissão de dívida interna do governo?

3.5 GESTÃO DE RISCOS OPERACIONAIS

DPI-12 ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA E SEGURANÇA DOS DADOS

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento da DPI-12 é assegurar que existem controles fortes e procedimentos bem documentados para liquidação de transacções, manutenção dos registos financeiros e acesso ao sistema de Administração da Dívida (DeM). Os dados da dívida no sistema de registo e manutenção da dívida devem ser protegidos; o sistema fica localizado numa área trancada, e o acesso ao sistema pelos usuários e especialistas em tecnologia da informação é rigidamente controlado mediante controles de senha e permissões de acesso. Todos os acordos de empréstimos e derivativos, assim como os registos de administração da dívida, também devem ser protegidos. Os pagamentos também devem ser protegidos (ou seja, acesso controlado aos sistemas de pagamento electrónico, dinheiro e cheque localizados em áreas trancadas), com controles para garantir que seja usado um processo de autorização de no mínimo duas pessoas para validar e processar os pagamentos.

O principal requisito do DPI-12 é avaliar a eficiência e controlar as atividades de administração e pagamento de empréstimos. Esse requisito engloba o seguinte:

- Manutenção da documentação do empréstimo num local seguro para proteger os documentos de incidentes, tais como roubo, incêndio, inundações ou outros incidentes que possam danificar ou destruir qualquer um desses registos
- Reconciliação das notificações de pagamentos recebidas dos credores com os registos internos
- Ordens de pagamento que estejam sujeitas a um processo de autorização de duas pessoas (como duas assinaturas nos cheques ou entrada ou autorização num sistema de pagamentos eletrónicos)
- Armazenamento em outro local de cópias de segurança do sistema de registo ou gestão da dívida
- Manutenção de um manual de procedimentos que englobe todas as atividades de administração da dívida

A obtenção de evidências pode ser difícil a menos que seja feita uma visita ao local para ver o armazenamento físico de documentos e verificar as operações de administração da dívida por meio de exemplos da validação de notificações do pagamento de empréstimos e dos controles que envolvem o processo de pagamento. O teste mais importante é determinar como a entidade principal de DeM (ou as entidades de DeM) é capaz de preservar ou recuperar a documentação dos empréstimos, os registos de administração de empréstimos e os dados do sistema de registo ou manutenção da dívida que possam ser perdidos, danificados ou destruídos por um incidente incluído no risco operacional. A manutenção de registos e dados em vários locais e tanto em formato electrónico como em registos físicos ajudará a mitigar em grande parte esse risco.

A maioria das entidades principais de DeM deve ter um sistema de registo ou manutenção da dívida com os manuais técnicos e do usuário correspondentes. Esses elementos não são suficientes para atender aos requisitos do DPI-13 porque eles são

genéricos para o sistema e não constituem necessariamente operações de DeM nesse país.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

Uma cópia do manual de procedimentos

Evidências do armazenamento físico dos originais assinados dos acordos de empréstimos e derivativos num local seguro, da digitalização e manutenção desses acordos em formato eletrônico em um local seguro, ou de ambas opções

Evidências dos procedimentos de validação das notificações de pagamento

Evidências de uma confirmação independente de todos os dados com os credores externos e principais investidores nacionais

Evidência de um processo de autorização de duas pessoas

Uma cópia das permissões de acesso ao sistema e evidências dos controles de acesso e segurança do sistema

Evidências de monitoramento das trilhas de auditoria

Evidências do local de armazenamento das cópias de segurança do sistema de registo ou manutenção da dívida (os avaliadores devem verificar o local)

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas podem ser feitas:

- Como e quando os acordos de empréstimos e derivativos são disponibilizados para a principal entidade de DeM?
- Onde são armazenados os acordos originais assinados de empréstimos e derivativos? Esse local é considerado seguro para proteger os registos de incidentes como roubo, incêndio, inundações ou outros incidentes que possam danificar ou destruir esses registos?
- Onde são armazenados e arquivados os registos de administração da dívida? Esse local é considerado à prova de fogo?
- Com que frequência a principal entidade de DeM (ou entidades de DeM) faz a reconciliação dos dados dos empréstimos com as notificações dos credores?
- A exatidão das entradas dos dados da dívida é verificada antes que essas entradas sejam consideradas concluídas?
- Quem está envolvido na organização dos pagamentos do serviço da dívida do governo central e qual é o processo de autorização?
- O governo cumpriu todas as obrigações de pagamento do serviço da dívida na data de vencimento? Em caso negativo,
- Com que frequência os pagamentos ficaram em atraso, e por quanto tempo eles ficaram atrasados?
- Quais foram os motivos ou as fontes do atraso?
- Foram aplicadas multas por atraso no pagamento? Nesse caso, qual era a importância dessas penalidades?
- A entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) tem um manual de procedimentos para o processamento do serviço da dívida? Nesse caso, onde

está localizado, qual é o conteúdo do manual e como é feita a actualização e manutenção?

- Existem procedimentos documentados para controle de acesso ao sistema de registo ou gestão da dívida do governo central e ao sistema de pagamento? Nesse caso, onde eles ficam localizados, quais são os seus controles e com que frequência são atualizados?
- Quem define os níveis de acesso e as funções para esses funcionários ou para as pessoas que acessam o sistema de registo ou gestão da dívida? Essas pessoas também inserem dados no sistema?
- São produzidas trilhas de auditoria para o sistema de registo ou gestão da dívida e o sistema de pagamento? Nesse caso, quem é responsável por monitorar essas trilhas de auditoria e quais foram os usuários que acessaram esses sistemas?

DPI-13 SEPARAÇÃO DE TAREFAS, CAPACIDADE DA EQUIPE E CONTINUIDADE DOS NEGÓCIOS

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento do DPI-13 é assegurar que existe uma clara separação entre os gerentes da dívida com autoridade para negociar e operar em nome do governo central (pessoal da administração) e os responsáveis pela liquidação das transações, que inclui a organização dos pagamentos, gestão da conta bancária e registo no sistema de contabilidade do governo (nomeadamente a separação de tarefas). Fortes controles operacionais e responsabilidades bem articuladas dos membros da equipe podem reduzir o risco de erros, violação das políticas e comportamento fraudulento, os quais podem causar perdas significativas ao governo que podem ameaçar a reputação não somente da entidade principal de DeM (ou das entidades de DeM relevantes) mas também de todo o governo. A gestão do risco operacional, que inclui a continuidade dos negócios, é muito importante para as atividades de DeM.

O principal requisito do DPI-13 é identificar a estrutura organizacional e as funções e responsabilidades individuais dos responsáveis pela DeM, e verificar se elas atendem aos critérios definidos para as dimensões de Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida a serem avaliadas. É importante obter informações de apoio para este DPI. Por exemplo, cada funcionário provavelmente tem uma descrição do cargo, mas ela pode ser genérica e não específica do indivíduo, pode ser relativamente informal em vez de formalizada e pode não ter sido atualizada desde que o funcionário ingressou na entidade principal de DeM (ou entidades de DeM).

Deve haver uma função de monitoramento de riscos e conformidade na entidade principal de DeM (ou nas entidades de DeM) com um ou mais funcionários responsáveis por esta função. Preferencialmente, deveria ser uma unidade separada no escritório central subordinada diretamente ao chefe da entidade principal de DeM (ou às entidades de DeM relevantes). A principal função é monitorar se todas as operações de DeM do governo estão sob o controlo das autoridades e dos limites definidos pelas políticas governamentais e se estão em conformidade com as obrigações estatutárias e contratuais. O apoio a essa função será evidente a partir da estrutura organizacional e das descrições dos cargos dos membros da equipe.

Os membros da equipe envolvidos na DeM devem estar sujeitos a um código de conduta e às diretrizes de conflitos de interesses em relação à gestão dos seus assuntos financeiros pessoais. Essas diretrizes especificam as regras que os membros da equipe devem seguir, as atividades que eles têm permissão ou não para assumir ou realizar, e os requisitos para divulgar investimentos pessoais e atividades financeiras. Por exemplo, se os membros da equipe comprarem ou venderem títulos da dívida pública, essa atividade poderia ser percebida como uso de informações privilegiadas, já que eles podem acessar informações orçamentárias e a outras informações do governo. Essas diretrizes ajudarão a atenuar as preocupações de que os interesses financeiros pessoais dos membros da equipe podem prejudicar as sólidas práticas de DeM.

O planejamento da continuidade operacional permite que a organização prepare-se para futuros incidentes que poderiam prejudicar a sua missão central e a saúde de longo prazo. Os incidentes podem ser locais, como incêndios de edifícios, regionais como terremotos, ou nacionais, como doenças pandêmicas

A recuperação de desastres é o processo de restaurar o acesso aos dados, ao hardware e ao software necessários para reiniciar as operações comerciais críticas após um desastre natural ou provocado. O plano de recuperação de desastres (DRP) também deve incluir planos para enfrentar a perda repentina ou inesperada de

funcionários-chave. O DRP faz parte do processo de planejamento de continuidade operacional.

Em alguns países, pode existir um DRP no Banco Central (devido às exigências internacionais impostas pelo Banco de Pagamentos Internacionais e outros órgãos internacionais), mas não no Ministério de Finanças, onde estão localizadas algumas das operações de DeM. Essa situação não é suficiente para atender aos requisitos mínimos, uma vez que o DPI-13 exige que a entidade principal de DeM (ou as entidades de DeM) possuam um DRP. Se o Ministério de Finanças tem um DRP, é importante verificar se o DRP incorpora as operações de DeM, se os membros da equipe da entidade principal de DeM (ou as entidades de DeM) estejam cientes do DRP e do que ele abrange, e se o DRP foi testado para incluir as operações de DeM.

Diversos riscos podem afetar negativamente as operações normais da organização. A avaliação do risco determina o que constitui um desastre, os riscos aos quais a organização está mais suscetível e quais são os impactos potenciais (financeiros ou à reputação). A avaliação abrange incidentes tais como desastres naturais, incêndio, falta de energia, ataques terroristas, interrupções organizadas ou deliberadas, roubo, fraude, falhas do sistema ou do equipamento (ou de ambos), erro humano, vírus nos computadores, questões jurídicas, greves ou paralisações de trabalhadores, e perda de funcionários importantes.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

- Um organograma que define todas as entidades envolvidas em DeM, as suas respectivas funções e responsabilidades da equipe
- Uma amostra das descrições dos cargos para o pessoal envolvido nas atividades de DeM
- Uma amostra dos treinamentos individuais e planos de desenvolvimento
- Uma amostra de avaliações de desempenho
- Uma cópia do código de conduta e das diretrizes de conflitos de interesses
- Uma cópia do plano de continuidade operacional e do DRP
- Uma cópia do plano ou das diretrizes de gestão de riscos operacionais
- Termos de referência ou descrições de cargos para a função de monitoramento de riscos e conformidade

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas devem ser feitas:

- Quais são os papéis e responsabilidades de todos os membros da equipe da entidade principal de DeM (ou entidades de DeM)?
- Quem tem autoridade para negociar e operar em nome do governo central? Quem é responsável por organizar os pagamentos e a contabilidade das transações da dívida? Essas funções são realizadas por diferentes membros da equipe, divisões separadas ou as duas opções?
- Os membros da equipe que fazem a entrada de dados no sistema de registo ou gestão da dívida e aqueles que verificam as entradas de dados são de estruturas organizacionais distintas?
- Quantos profissionais existem na principal entidade de DeM (ou entidades de DeM)? Há quanto tempo os membros da equipe foram empregados nas suas atuais actividades de DeM? Quais são as qualificações dos membros da equipe?

- Qual é a situação em relação ao recrutamento e retenção do pessoal? Qual é o nível de rotatividade do pessoal?
- Todos os membros da equipe têm descrições claras do cargo ou termos de referência? Em caso afirmativo, com que frequência essas descrições dos cargos são revistas e atualizadas?
- Os membros da equipe têm planos individuais de desenvolvimento e formação? Em caso afirmativo, como esses planos são formulados, e quais são as políticas e o orçamento para treinamento?
- Que tipo de formação os membros da equipe receberam? Quando e onde essa formação foi conduzida ou fornecida?
- Os membros da equipe têm avaliações de desempenho? Em caso afirmativo, com que frequência? Qual é o processo?
- Os membros da equipe têm diretrizes de código de conduta, diretrizes de conflitos de interesses ou ambas? Em caso afirmativo, quem é responsável por preparar e monitorar as diretrizes?
- Existe um plano de continuidade de operação e um DRP? Em caso afirmativo, existe um local alternativo de recuperação para remanejar a empresa e onde fica localizado? Quando o plano foi testado pela última vez?
- Existem diretrizes documentadas para gestão de riscos operacionais? Que riscos estão incluídos nessas diretrizes?
- Existem membros da equipe responsáveis por monitorar as operações de DeM do governo a fim de assegurar que essas operações estejam dentro das autorizações e limites determinados pelas políticas do governo e em conformidade com as obrigações estatutárias e contratuais? Esse trabalho é reforçado pela estrutura organizacional e pelas descrições dos cargos dos membros da equipe responsáveis pela conformidade e monitoramento de riscos?
- A entidade principal de DeM (ou entidades de DeM) tem uma unidade separada de monitoramento de riscos e conformidade para monitorar o risco operacional? Em caso afirmativo, onde fica localizada, quantos membros da equipe estão envolvidos e com que assiduidade eles monitorizam o risco operacional?

3.6 REGISTOS E RELATÓRIOS DA DÍVIDA

DPI-14 REGISTROS DA DÍVIDA

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento do DPI-14 serve para assegurar que existam sistemas seguros para manter um banco de dados preciso, consistente e completo da dívida, que englobe a dívida interna e externa do governo central, as transações relativas à dívida e as garantias dos empréstimos. Esses sistemas incluem o sistema de registo de títulos da dívida pública emitidos no mercado interno.

O principal requisito do DPI-14 é avaliar a efetividade e a integridade dos sistemas de registo ou gestão da dívida para registar, monitorar, liquidar e contabilizar todas as transações de dívidas e derivativos. Deve haver segurança e controlos rígidos em torno do sistema e do banco de dados da dívida. Preferencialmente, o sistema de registo ou gestão da dívida deve interagir com os sistemas de contabilidade e informações de gestão financeira do governo.

Outro requisito importante é avaliar a efetividade do sistema central de registos (cadastro) na manutenção de registos precisos e oportunos de todos os portadores de títulos da dívida pública emitidos no mercado interno. Quando o sistema de registo permite contas ao portador (ou seja, contas em nome de um banco custodiante que detém os títulos em nome dos seus clientes), o proprietário beneficiário só pode ser determinado pelos livros de registos do custodiante. Nesses casos, uma entidade oficial (por exemplo, o banco central ou o registo central) deve garantir que as informações sobre o montante da dívida interna retido por estrangeiros estejam disponíveis para fins de relatórios estatísticos. Ademais, o cadastro deve garantir que os registos sejam regularmente reconciliados e auditados.

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

- Cópia de uma amostra dos relatórios que foram gerados pelo sistema de registo ou gestão da dívida para garantir que os registos da dívida estejam atualizados
- Evidências de que os registos no sistema de cadastro foram reconciliados e auditados

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas podem ser feitas:

- Quais são os sistemas de registo ou gestão da dívida usados?
- O sistema de registo ou gestão da dívida capta todas as transações de dívidas da dívida do governo central e das garantias de empréstimos governamentais e ?
- O sistema de registo ou gestão da dívida regista todas as categorias de dívidas e garantias de empréstimos do governo central?
- Qual é o período ou intervalo entre o momento em que os registos da dívida são inseridos e validados e o momento em que eles podem ser usados de forma fiável para análises e relatórios?
- Como o sistema de registo funciona? O sistema tem lançamentos nos livros de contabilidade ou títulos físicos (ou ambos)?
- Com que frequência os registos do cadastro são reconciliados e auditados?

- O sistema de registo permite contas ao portador? Nesse caso, como é identificada a residência dos portadores dos títulos do governo?

DPI-15 RELATÓRIOS DA DÍVIDA

FUNDAMENTO E ANTECEDENTES

O fundamento do DPI-15 é assegurar que o governo publique periodicamente informações sobre o estoque e a composição da dívida, que incluem moeda, vencimento, classificação de residência dos credores e estrutura das taxas de juro, bem como os custos do serviço da dívida. Os dados sobre o estoque e os fluxos devem ser divulgados de forma consistente com os padrões internacionais de relatórios.⁴

O principal requisito do DPI-15 é avaliar a integridade e a oportunidade dos relatórios da dívida, que abrange a dívida interna e externa do governo central, dívidas do setor público não financeiro e as garantias a empréstimos. Seria útil para a avaliação obter *feedback* do Banco Mundial, do FMI ou de ambos sobre a qualidade e a oportunidade da notificação da dívida governamental.

Como a DeMPA adota (nota de rodapé 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 o banco central.

A DeMPA determina as informações que devem ser publicadas no boletim de estatísticas da dívida ou documento equivalente. As medidas básicas de gestão de riscos devem incluir:

- Parcela da dívida de taxa fixa em relação à de taxa variável
- Parcela da dívida de curto prazo em relação à de longo prazo
- Tempo médio para redefinição da taxa de juro (no caso de empréstimos com juros variáveis)
- Parcela da dívida em moeda estrangeira em relação à nacional
- Composição das moedas da dívida externa
- Vencimento médio da dívida
- Perfil de vencimento da dívida

DOCUMENTAÇÃO DE APOIO

A seguinte documentação de apoio deve estar disponível:

- Cópia da publicação mais recente do estoque e dos fluxos da dívida externa e interna do governo central
- Cópia da publicação mais recente das ações e dos fluxos do total da dívida do setor público não financeiro e das garantias de empréstimos
- Cópia do último boletim estatístico da dívida ou documento equivalente

⁴. Por exemplo, os países informam os dados ao Sistema de Notificação da Dívida Externa do Banco Mundial, ao Sistema Especial de Divulgação de Dados do FMI e assim por diante e, às vezes, também consultam a Estrutura de Avaliação da Qualidade de Dados sobre Estatísticas da Dívida Externa do FMI – uma estrutura internacionalmente aceita para avaliar a qualidade dos dados da dívida externa, que inclui boas práticas para compilação e divulgação de dados.

PERGUNTAS INDICATIVAS A SEREM FEITAS

As seguintes perguntas podem ser feitas:

- Quais são os requisitos estatutários e contratuais de relatórios da dívida do governo?
- O governo atendeu adequadamente a esses requisitos estatutários e contratuais de produção de relatórios?
- Quem é responsável por preparar e enviar os dados da dívida para o FMI e o Banco Mundial (por exemplo para o Sistema de Notificação da Dívida)? Como são preparados esses dados da dívida, e quando eles são enviados?
- Quais são os padrões de relatórios da dívida utilizados?
- Qual é o processo e quem é responsável por preparar um boletim estatístico da dívida ou relatório equivalente? Com que frequência as informações da dívida são publicadas? Elas ficam disponíveis ao público? Em caso afirmativo, de que modo e em que formato?
- O boletim estatístico da dívida ou documento equivalente inclui os dados a seguir?
 - Informações sobre o estoque da dívida do governo central (por credor, classificação de residência dos credores, instrumento, moeda, base da taxa de juro e vencimento residual)
 - Fluxos da dívida (pagamentos do principal e do juro)
 - Proporções da dívida, indicadores ou ambos
 - Medidas básicas de gestão de riscos da carteira de títulos da dívida
- Que outros relatórios da dívida são produzidos pelo governo ou pelo banco central? Eles estão disponíveis ao público? Em caso afirmativo, de que modo e em que formato?
- Qual é o tempo ou intervalo decorrente entre o período de notificação da dívida e o período em que são gerados relatórios confiáveis da dívida? Quais são as medidas de validação usadas para garantir a precisão desses relatórios?
- Quem é responsável pela decisão final ou por autorizar a liberação desses relatórios?

ANEXO

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS

FMI (Fundo Monetário Internacional). 2007. *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: FMI. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.

FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial. 2001 (modificado em 2003). *Guidelines for Public Debt Management*. Washington, D.C.: FMI e Banco Mundial. <http://treasury.worldbank.org/>

———. 2003. *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies*. Washington, D.C.: FMI e Banco Mundial. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf>

INTOSAI (Organização Internacional de Instituições Supremas de Auditoria). *Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt*. [http://www.issai.org/media\(642,1033\)/ISSAI_5410_E.pdf](http://www.issai.org/media(642,1033)/ISSAI_5410_E.pdf).

DEFINIÇÕES E PADRÕES INTERNACIONAIS

BIS (Banco para Pagamentos Internacionais), Secretaria da Commonwealth, Eurostat, FMI (Fundo Monetário Internacional), OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico), Secretaria do Clube de Paris, UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e Banco Mundial. 2003. *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*. FMI, Washington, D.C.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/file1.pdf>.

FMI (Fundo Monetário Internacional). 2002. *Government Finance Statistics Manual 2001*. Washington, D.C.: FMI.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

———. 2003. "Data Quality Assessment Framework (DQAF) for External Debt Statistics." FMI, Washington, D.C.

http://dsbb.imf.org/vgn/images/pdfs/DQAF_EXD_Statistics.pdf.

PEFA (Programa de despesas públicas e responsabilidade financeira) 2005. *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

http://www.pefa.org/pfm_performance_file/the_framework_English_1193152901.pdf.

OUTROS TRABALHOS ÚTEIS

FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial. 2001. *Developing Government Bond Markets: A Handbook*. Washington, D.C.: FMI e Banco Mundial.

———. 2008. "Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries." FMI e Banco Mundial, Washington, D.C.

<http://go.worldbank.org/VW1LCJFDJ0>

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

wb292655

C:\Users\wb292655\Desktop\mam_editDeMPA Guide (PRMED).docx

12/2/2009 7:24:00 PM