



### Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19

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

20 de abril de 2020

## Soluções digitais para a transferência direta de renda em emergências

*Gerardo Una, Richard Allen, Sailendra Pattanayak e Gwenaelle Suc<sup>1</sup>*

As experiências em pandemias e crises econômicas anteriores demonstraram que vários programas e modalidades de transferência de renda podem ser eficazes na proteção de famílias vulneráveis, incluindo aquelas no setor informal e nas regiões mais pobres<sup>2</sup>. Em decorrência da COVID-19, muitos governos estão considerando transferências diretas de renda para proteger as famílias vulneráveis. Em vários países em desenvolvimento, a magnitude desses pagamentos não tem precedentes<sup>3</sup>. Para as pessoas que vivem na extrema pobreza, esse apoio em dinheiro pode ser vital. No entanto, os países de baixa renda em desenvolvimento e as economias dos mercados emergentes em geral apresentam grandes setores informais<sup>4</sup>, o que dificulta o oferecimento de apoio de forma eficaz e segura.

Esta nota aborda como as soluções digitais podem ajudar os governos a efetuar transferências de renda de maneira eficiente e rápida para os beneficiários pretendidos, inclusive os do setor informal. A nota apresenta sugestões sobre i) o alcance do uso das tecnologias digitais para identificar e validar beneficiários da transferência direta de renda, ii) os mecanismos para transferir renda de forma eficiente e iii) a simplificação dos procedimentos de gestão financeira pública (GFP) para fornecer esses benefícios/transferências rapidamente, garantindo a transparência na prestação de informações e o

<sup>1</sup> Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para [cdsupport-macrofisc@imf.org](mailto:cdsupport-macrofisc@imf.org).

<sup>2</sup> Ver D. Coady, março de 2020. "Managing the Impacts of Coronavirus: Guidance on Good Public Spending Practices" (disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

<sup>3</sup> Na Argentina, no Paquistão e no Peru, por exemplo, os novos programas de apoio atendem a um terço da população; nas Filipinas, mais de 70% das famílias receberão transferências de emergência (ver o blog do Banco Mundial em <https://tinyurl.com/y7pw5mx2>)

<sup>4</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2018. "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture" (terceira edição). Além disso, a iniciativa do Banco Mundial de identificação para o desenvolvimento (ID4D, na sigla em inglês) coleta dados em 198 países para estimar o número de pessoas sem identidade legal (p. ex., sem certidão de nascimento). Em muitos países em desenvolvimento de baixa renda, principalmente na África, até 50% (chegando a 77% na Somália) da população não tem registro civil.

controle adequado para evitar graves irregularidades financeiras<sup>5</sup>. A Tabela 1 contém o resumo das principais medidas sugeridas. Uma outra nota aborda as políticas relacionadas à transferência de renda<sup>6</sup>.

## I. PRINCIPAIS OBJETIVOS E DESAFIOS DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA (GFP) NA REALIZAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA

**As soluções digitais podem ajudar a melhorar a gestão financeira pública (GFP) de um programa de transferência direta de renda das seguintes maneiras:** ao efetuar pagamentos regulares e oportunos aos beneficiários, alcançar os beneficiários corretos, melhorar a contabilidade e a apresentação das informações das transações de transferência de renda, e fortalecer a prestação de contas por meio de uma trilha de auditoria confiável. No entanto, o custo e a viabilidade da transferência direta de renda dependem da frequência pretendida (transação única ou recorrente), da duração (temporária ou permanente) e da cobertura geográfica (locais específicos ou uma área mais ampla), bem como da infraestrutura digital e sistemas de pagamento existentes.

**O principal objetivo das soluções digitais para a transferência direta de renda é garantir que as transferências são realizadas de forma segura e oportuna e que o controle e a prestação de informações são adequados.** Sistemas de GFP sólidos podem desempenhar um papel fundamental nas ações a seguir:

- Identificar com precisão e validar as informações sobre os beneficiários pretendidos, cruzando dados de diferentes fontes para garantir uma cobertura abrangente da população-alvo e evitar o desvio de fundos e a duplicação de pagamentos;
- Simplificar procedimentos governamentais complexos para o processamento de benefícios;
- Garantir a transferência oportuna de renda por meio dos mecanismos e plataformas digitais disponíveis (p. ex., transferência eletrônica de recursos e dinheiro móvel);
- Proporcionar interfaces fáceis de usar para o contato entre governo e beneficiários; e
- Garantir transparência e prestação de contas na administração do programa de transferência de renda mediante a publicação de dados relevantes em tempo oportuno.

**Entretanto, os governos de muitos países enfrentam desafios para alcançar esses objetivos devido à falta de dados sobre os possíveis beneficiários do setor informal, sistemas de informações de GFP deficientes, conectividade insuficiente, e baixo nível de preparo para responder a grandes choques.**

É provável que se deparem com um difícil dilema: adotar critérios de elegibilidade rígidos a fim de garantir que nenhum beneficiário não qualificado receba o apoio, correndo o risco de excluir algumas pessoas elegíveis; ou estender a cobertura para que a maioria da população pobre seja atendida, com o risco de incluir muitos casos não qualificados entre os beneficiários. A flexibilidade dos critérios também aumenta o risco de fraude. Se a crise da COVID-19 persistir, a elegibilidade das pessoas poderá variar rapidamente (aumentará a quantidade de desempregados, por exemplo) e, ao final do processo de coleta de dados, pessoas que antes não se qualificavam poderão passar a satisfazer os requisitos de elegibilidade. A fim de ampliar o alcance potencial das redes de segurança social, os governos de alguns países em desenvolvimento começaram a criar

<sup>5</sup> Por exemplo, um estudo conduzido em 2006 pelo Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos (GAO, na sigla em inglês) sobre o auxílio de emergência do governo federal após os furacões Katrina e Rita estimou que 16% dos pagamentos eram irregulares e possivelmente fraudulentos, devido a cadastros inválidos (<https://www.gao.gov/assets/120/114055.pdf>). O apoio em tempos de crise também foi associado a escândalos financeiros em outros lugares, como, por exemplo, durante a epidemia de Ebola na República Democrática do Congo, em 2019, ou a crise da segurança no Mali, em 2010 e 2015.

<sup>6</sup> Ver D. Prady, 2020. "Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery" (disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

cadastros de cidadãos, integraram-nos a bases de dados públicas de informações socioeconômicas e aprimoraram os mecanismos de provisão de benefícios<sup>7</sup>. Quanto melhores as interconexões entre as bases de dados e os controles automatizados, menor o risco, apesar de que este não pode ser completamente evitado. Em vários países emergentes e em desenvolvimento, os sistemas de GFP básicos, como o sistema de informação de gestão financeira (SIGF), e o sistema de contratos públicos não têm suficiente solidez<sup>8</sup>.

### **São três os conjuntos de questões/desafios que precisam ser abordados:**

- *Como os beneficiários devem ser identificados e inscritos?* Alguns desafios específicos são: i) a ausência de uma base de dados definida com os beneficiários pretendidos<sup>9</sup>, ii) uma população-alvo muito dispersa geograficamente e iii) uma força de trabalho do setor informal composta em grande parte por mão de obra migrante.
- *Como devem ser efetuadas as transferências diretas de renda para alcançar os beneficiários de maneira oportuna e segura?* Os desafios específicos resultam dos fatores a seguir: i) o número potencialmente elevado de beneficiários pretendidos que não possuem contas bancárias e para os quais não se podem enviar depósitos eletrônicos diretos, ii) beneficiários sem acesso à rede bancária, porque vivem, por exemplo, em áreas remotas onde não há agências bancárias e iii) uso pouco difundido de plataformas financeiras digitais por parte dos provedores de serviços de pagamento (PSP) – bancos comerciais, outras instituições de depósito e entidades especializadas, como operadores de transferência de dinheiro e emissores de dinheiro eletrônico – ou baixa cobertura de telefonia móvel/internet.
- *Como os pagamentos devem ser lançados no orçamento, controlados e reportados?* Alguns desafios específicos são: i) procedimentos lentos e complexos para a incorporação dos gastos referentes às transferências de renda no orçamento, ii) a necessidade de simplificar os processos de execução orçamentária e de tesouraria e ajustar o SIGF ou outras soluções digitais, iii) o equilíbrio adequado entre a realização de pagamentos de forma eficiente e transparente e o cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e iv) a necessidade de melhorar a divulgação de informações sobre as transferências de renda para o público, as instituições financeiras internacionais e outros parceiros de desenvolvimento e partes interessadas.

## **II. IDENTIFICAÇÃO E CADASTRAMENTO DE BENEFICIÁRIOS**

---

### **Principais facilitadores**

*O primeiro passo é a identificação dos beneficiários, especialmente no setor informal, e a digitalização de sua inscrição em uma base de dados de beneficiários (ou seja, lançamento dos detalhes dos beneficiários em uma plataforma de TI). O processo de inscrição de beneficiários deve ser descomplicado e deve haver uma comunicação clara sobre os pré-requisitos, além de um bom sistema de resolução de reclamações. O ideal é ter uma base de dados de beneficiários unificada, que esteja disponível com segurança para todos os*

---

<sup>7</sup> Ver D. Prady, 2020 (disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>). A nota cita o exemplo do governo central da Índia, que integrou esses três componentes na prestação de um amplo apoio à renda: um sistema universal de identificação vinculado a dados socioeconômicos das famílias e a um modo de remessa de benefícios.

<sup>8</sup> Um estudo do FMI sobre 46 países mostra que muitos países da África, Ásia Central e Meridional, América Latina e Caribe, Ilhas do Pacífico e Sudeste Europeu têm deficiências em funções básicas do sistema de informação de gestão financeira, em sua cobertura institucional, nas plataformas de tecnologia da informação (TI) e na facilidade de compartilhamento de dados com outros sistemas de TI. Ver “[How to Design a Financial Management Information System—A Modular Approach](#)”. Una, Allen, e Botton, FAD/FMI (2019).

<sup>9</sup> O número de beneficiários pode ser elevado; p. ex., 54 milhões de pessoas no Brasil e 12 milhões de famílias pobres no Paquistão representam as metas dos respectivos governos.

*ministérios e departamentos pertinentes, possibilitando o intercâmbio e a agregação de informações de outras áreas do governo.*

## **Medidas sugeridas**

- Para os beneficiários no mercado de trabalho formal ou aqueles cobertos pela rede de segurança social, o governo deve utilizar as bases de dados da segurança social e da administração tributária existentes para identificar as pessoas que cumprem os critérios exigidos para a obtenção do benefício.
- Quando o governo não tiver acesso a dados que forneçam informações razoáveis sobre os beneficiários do setor informal, pode-se adotar uma abordagem incremental. Em uma primeira fase, o programa abrangeria o maior número possível de potenciais beneficiários e proporcionaria um pequeno valor para alívio imediato. Em uma segunda fase, seria exigido que os candidatos realizassem um processo de inscrição completo, incluindo a validação dos requisitos do tipo “conheça o seu o cliente”, o que também ajuda a evitar fraudes e corrupção<sup>10</sup>. Essa abordagem incremental permitiria ao governo fornecer apoio durante a emergência enquanto elabora uma base de dados robusta para os beneficiários do setor informal.
- Para os beneficiários, principalmente do setor informal, pode ser possível identificar e coletar informações por meio de processos automatizados simples, como uma solicitação de informações de bases de dados oficiais e abertas ao público, utilizando fontes como: i) bases de dados relacionadas a planos estratégicos de redução da pobreza (PERP), atuais ou antigos, implementados pelo governo; ii) bases de dados da segurança social e administração tributária (p. ex., “imposto estimado” pago pelo setor informal, como no caso da África francófona); iii) beneficiários das “tarifas sociais” para serviços de utilidade pública ou tarifas subsidiadas (eletricidade, gás, água); iv) bases de dados de alunos de escolas em áreas de baixa renda; v) bases de dados de beneficiários de serviços de saúde em áreas de baixa renda (incluindo informações coletadas por órgãos da saúde no contexto da pandemia de COVID-19); vi) dados disponíveis de firmas e empresas que empregam trabalhadores no setor não organizado; vii) dados do setor informal coletados por entidades do governo local, ONGs e organizações sem fins lucrativos; e viii) dados do cadastro de eleitores (p. ex., o Togo decidiu usar seu cadastro de eleitores por este ter sido considerado a base de dados mais completa do país). As operadoras de telefonia móvel também podem complementar as bases de dados oficiais.
- Os governos devem utilizar fortes incentivos para que os possíveis beneficiários se inscrevam e solicitem os benefícios, usando uma página da web ou aplicativo simples ou até mesmo uma central de atendimento telefônico, além de uma ampla campanha para informar o público. Em alguns países em desenvolvimento, as autoridades locais (p. ex., chefes de aldeias em Côte d’Ivoire) e os comissários de polícia participam da identificação dos beneficiários do setor informal. Deve-se observar, no entanto, que alguns indivíduos do setor informal podem optar por não se inscrever a fim de evitar o pagamento de impostos e o cumprimento de outros regulamentos governamentais. A melhor forma de administrar essas dificuldades é por meio de uma estratégia clara de comunicação do governo, informando que os pagamentos em dinheiro são um apoio vital durante a crise e não devem afetar os outros benefícios ou obrigações dos cidadãos.
- Após a identificação/cadastro de potenciais beneficiários, na medida do possível, as autoridades devem validar e cruzar as informações fornecidas pelas diferentes fontes mencionadas acima, bem como por outras possíveis fontes, caso estejam disponíveis (p.ex., bases de dados de cartões de crédito e registros de

---

<sup>10</sup> Côte d’Ivoire adotou essa estratégia para alguns programas da rede de proteção social. O processo também pode considerar a possibilidade de retificar as informações fornecidas pelos beneficiários ou, até mesmo, cancelar a inscrição, como está ocorrendo na Tailândia.

imóveis). De acordo com a capacidade dos sistemas de TI, as interfaces de programação de aplicativos (APIs) e a automação robótica de processos (RPAs) devem ser usadas para acelerar o processo de verificação.

- Os ministérios das finanças devem estabelecer procedimentos claros para a autenticação dos beneficiários e de suas contas bancárias ou de outras modalidades de pagamento. Os ministérios responsáveis pela saúde e outras áreas sociais também podem desempenhar uma função importante na validação de possíveis beneficiários. De preferência, uma unidade central do ministério das finanças deve supervisionar esse trabalho e coordená-lo com outros órgãos governamentais e PSP (p. ex., o setor bancário e as operadoras de telefonia móvel). As verificações essenciais devem não apenas validar que os indivíduos cumprem os critérios para o recebimento dos benefícios, os quais devem ser claramente definidos pelo governo, mas também evitar duplicidades (alguém que receba o benefício várias vezes) e fantasmas (pessoas inexistentes que recebem benefícios). O governo deve garantir que as normas de proteção de dados sejam aplicadas à operacionalização do programa e ao uso das bases de dados.

### III. ALCANCE DOS BENEFICIÁRIOS PRETENDIDOS E EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

---

#### Principais facilitadores

*O depósito em conta bancária é o mecanismo ideal para os pagamentos efetuados pelo governo às pessoas (G2P), mas algumas soluções digitais simples podem ser complementares. O ideal é que os beneficiários tenham conta bancária para receber a transferência de renda. No entanto, esse pode não ser o caso para todos aqueles beneficiários no setor informal. Pode ser necessário ajustar leis, regulamentos, processos e sistemas de informação relacionados à GFP (e/ou usar o poder do governo em emergências)<sup>11</sup> para que os pagamentos sejam efetuados de forma acelerada, usando-se vias alternativas, como cartões pré-pagos<sup>12</sup> e outros métodos digitais (p. ex., transferência eletrônica e dinheiro móvel)<sup>13</sup>. Se forem usadas soluções digitais para o pagamento, é importante que os países tenham uma cobertura razoável de telefonia móvel e utilizem aplicativos compatíveis com telefones de baixo custo.*

#### Medidas sugeridas

- O nível de desenvolvimento do setor bancário é uma consideração importante para que o governo decida a respeito das modalidades de pagamento. A transferência direta do Tesouro nacional, por meio da rede de pagamento eletrônico do banco central, para as contas bancárias é a melhor e mais econômica opção quando os beneficiários pretendidos, tanto no setor formal como no informal, possuírem contas e o governo tiver informações suficientes para facilitar a identificação adequada. Os ministérios responsáveis pelos programas de pagamento direto também devem participar da geração das informações necessárias para os pagamentos.

---

<sup>11</sup> Em alguns países, esses poderes de emergência estão bem estabelecidos e já estão sendo usados na atual crise.

<sup>12</sup> Os cartões pré-pagos são emitidos por um banco (ou entidade afim) e possibilitam que os participantes do programa saquem o dinheiro em um caixa eletrônico ou façam compras em pontos de vendas que tenham o equipamento de leitura dos cartões.

<sup>13</sup> Os sistemas de dinheiro móvel geralmente são geridos por operadoras locais da rede móvel e contam com uma rede de agentes registrados para transferências. Esses agentes – geralmente os mesmos tipos de pequenas empresas que vendem tempo de transmissão – têm um contrato com a operadora de dinheiro móvel, permitindo que cadastrem clientes e desembolsem e recebam esse dinheiro. Como os sistemas de dinheiro móvel assumem algumas funções bancárias, eles estão sujeitos à regulação bancária local e às regras contra a lavagem de dinheiro.

- Se alguns possíveis beneficiários tiverem acesso fácil à rede bancária, eles devem ser incentivados a abrir contas – em alguns países isso poderia ser uma pré-condição para receber o benefício – a fim de que as transferências possam ser feitas eletronicamente. No Brasil e no Chile, por exemplo, os pagamentos são efetuados por intermédio dos bancos estatais (Caixa Econômica e Banco Estado, respectivamente). Ambos os países incentivam os beneficiários a abrirem contas bancárias apenas com o número de identificação nacional.
- Dependendo da legislação, em alguns casos os bancos comerciais também podem atuar como caixas do governo, sendo reembolsados pelos pagamentos que foram autorizados a efetuar para os beneficiários. Esse processo deve, evidentemente, ser estabelecido em consulta com o banco central, e exige acordos de serviço entre o Tesouro nacional e os bancos participantes.
- Os beneficiários que não têm acesso à rede bancária podem ser orientados a usar a rede dos correios. Em muitos países, as agências dos correios podem validar destinatários e efetuar pagamentos ou transferências. A Zâmbia, por exemplo, adotou esse meio de pagamento para um programa social voltado para mulheres. Os cartões pré-pagos também podem ser uma opção. Por exemplo, a Mercy Corps —um grupo mundial de ajuda humanitária – prestou assistência financeira por meio de cartões pré-pagos a mais de 16 mil refugiados, solicitantes de asilo e outras pessoas vulneráveis nas ilhas gregas em 2016-2018.
- Outra opção seria contar com a participação de agências privadas que prestem serviços de transferência de dinheiro<sup>14</sup> como “correspondentes bancários” para realizar transferências em locais onde não existam agências bancárias formais. Esses convênios devem ser acordados com o banco central.
- Caso existam, as plataformas digitais podem ser usadas para as transferências de renda G2P, mediante soluções como transferências eletrônicas (*e-transfers*) e dinheiro móvel. O Chile, o Peru e a Tailândia, por exemplo, estão usando as redes G2P com eficiência para a transferir renda a grupos vulneráveis<sup>15</sup>. Os aplicativos bancários móveis também são usados em vários países emergentes e em desenvolvimento, como o Quênia, a Índia, o Camboja e a Colômbia<sup>16</sup>. Também podem ser utilizadas soluções analógicas baseadas em plataformas USSD de dados de serviços suplementares não estruturados (*Unstructured Supplementary Service Data*), como ocorre em alguns países da África Subsaariana. O Tesouro, o banco central e os representantes de prestadores de serviços financeiros privados devem avaliar rapidamente as plataformas financeiras digitais em funcionamento, inclusive as plataformas analógicas de dinheiro móvel, a fim de identificar as soluções mais ágeis, seguras e adequadas. O custo do pagamento móvel costuma ser inferior ao de outros métodos e, além disso, esse tipo de pagamento tem em geral um amplo alcance<sup>17</sup>, podendo gerar outros benefícios duradouros (p. ex., incentivar as famílias a permitir que as mulheres abram contas móveis, reduzindo assim a disparidade de gênero na inclusão financeira; estabelecer um histórico de crédito, realizar pagamentos remotos entre as pessoas e promover a poupança eletrônica).
- Se a transferência digital for levar mais tempo para ser estabelecida do que a distribuição tradicional de dinheiro, os governos podem considerar o planejamento de dois mecanismos de pagamento paralelos: um para a distribuição física e direta de dinheiro e outro para o programa de transferência de renda digital. Essa abordagem pode ser particularmente apropriada em emergências de início rápido, como a pandemia de

<sup>14</sup> A Western Union, por exemplo, que está presente em muitos países africanos, ou cambistas/casas de câmbio, entre outros. Em alguns países da América Latina, como no Peru, as lojas de varejo oferecem esse tipo de serviço financeiro.

<sup>15</sup> Ver o blog do Banco Mundial, citado na nota de rodapé 3.

<sup>16</sup> Nos pequenos países insulares, a cobertura móvel é geralmente boa, e as populações são menores, portanto, as transações bancárias móveis seriam viáveis.

<sup>17</sup> A construção dessas plataformas digitais pode ser difícil em alguns países, se, por exemplo, as pessoas no setor informal não tiverem uma identificação válida que possibilite a aquisição de um telefone celular.



COVID-19, em que o primeiro objetivo é atender às necessidades imediatas. Os benefícios de um programa de transferência de renda digital podem ser incorporados a iniciativas de resposta posteriores.

- Em países e áreas onde as transferências digitais não puderem ser feitas e o pagamento em dinheiro for a única opção, podem ser usadas as tesourarias regionais, outras unidades de serviços governamentais ou agências fixas ou móveis de instituições financeiras, as quais poderiam receber os fundos transferidos eletronicamente para suas contas bancárias e desembolsar os valores destinados aos beneficiários<sup>18</sup>.
- Se nenhuma das opções acima estiver disponível, os governos podem explorar a possibilidade de usar ONGs, grupos ou trabalhadores da comunidade, entre outros agentes, para implementar o programa de transferência de renda para beneficiários do setor informal. Essas entidades poderiam receber algum tipo de remuneração, como uma comissão.
- Quando os bancos, os correspondentes bancários, outras instituições financeiras ou os correios são contratados pelo governo para efetuar transferências de renda, eles precisam ser compensados para cobrir seus custos administrativos, aumentando assim o custo relativo dessas opções em comparação com as transferências diretas para contas bancárias. A compensação poderia ser oferecida em duas partes: i) uma taxa de transação a pagar por operação e ii) um incentivo em dinheiro para promover a entrega do benefício/pagamento ao beneficiário – esse segundo pagamento seria relevante nos casos em que não forem usadas as vias bancárias formais para efetuar as transferências. Os benefícios e custos de cada opção precisam ser avaliados.

#### IV. PROCESSAMENTO, CONTROLE, REGISTRO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

---

##### Principais facilitadores

*Devido à necessidade de resposta rápida, a ênfase deve estar em i) simplificar alguns dos procedimentos usuais de controle e critérios de auditoria e ii) adaptar ou modificar os sistemas de TI e as plataformas digitais existentes, em vez de criar algo novo. Procedimentos transparentes para a divulgação de informações, uma sólida auditoria e análise ex post das transferências compensariam os controles ex ante mais flexíveis, promovendo também a confiança da população.*

##### Medidas sugeridas

- Utilizar e, quando necessário, ajustar as normas jurídicas para a GFP a fim de alocar recursos orçamentários de forma flexível e rápida para as transferências de renda. Nos países francófonos, por exemplo, as disposições legais permitem, em circunstâncias emergenciais específicas, decretos de autorização de verbas suplementares (*décrets d'avances*).
- Os procedimentos de vinculação de recursos previstos em lei podem ser usados para destinar alguns fundos (p. ex., contribuições voluntárias e doações) para as transferências de renda direcionadas<sup>19</sup>. Quando a legislação não contar com disposições para a vinculação de recursos, pode ser necessário um novo regulamento ou decreto que impeça as agências governamentais de usarem os fundos da COVID-19 para

---

<sup>18</sup> Esse tipo de solução foi adotada na África Ocidental durante a crise do Ebola, em que não foi possível usar plataformas digitais (ver "[Harnessing digital technology for cash transfer programming in the Ebola response](#)", United States Agency for International Development (USAID) / The Cash Learning Partnership (CALP), setembro 2017).

<sup>19</sup> Nos sistemas francófonos, o "*fonds de concours*" poderia ser um mecanismo para a vinculação do apoio financeiro externo.

outros fins. Uma alternativa (ou opção adicional) seria ajustar a classificação orçamentária existente (e o plano de contas) para definir e acompanhar esses gastos. Podem ser criados programas ou ações específicas e indicadores associados nos sistemas de orçamento-programa, ou uma nova "instituição" pode ser incluída na classificação administrativa para fins de controle e divulgação de informações. Nas duas opções, as agências governamentais devem ser impedidas de usar esses fundos para outras finalidades.

- Devem ser introduzidas medidas temporárias para simplificar os procedimentos e controles da GFP. Por exemplo, poderiam ser adotados procedimentos para registrar ao mesmo tempo todos os estágios de execução do orçamento – compromissos, pagamentos e contabilidade – no caso das despesas de resposta à emergência, como as transferências de renda, evitando assim análises e autorizações consecutivas e repetitivas. Muitos países adotam esses processos para registrar e pagar certos tipos de despesas (p. ex., serviços de utilidade pública). Outra opção é registrar e contabilizar várias transações idênticas relacionadas à resposta de emergência com um único lançamento. Essas iniciativas devem constar em emendas à legislação da GFP ou em decretos de emergência. Na França, por exemplo, os contadores públicos receberam instruções para ignorar os controles a fim de agilizar o pagamento das despesas associadas à COVID-19, mediante uma disposição na legislação da GFP para casos de força maior, o que talvez também se aplique à África francófona.
- Nos países que possuem uma Conta Única do Tesouro (CUT) no banco central, os pagamentos diretos poderiam ser centralizados no Tesouro e efetuados por meio do sistema nacional de pagamentos eletrônicos do banco central. Os pagamentos poderiam então ser efetivados por meio das vias mencionadas acima, inclusive transferências bancárias, dinheiro móvel ou pagamentos diretos em dinheiro. Quando o governo depende de intermediários (bancos privados, casas de câmbio de moedas, grupos comunitários) para realizar as transferências, o dinheiro deve deixar a CUT no final para evitar qualquer acúmulo de saldos ociosos em canais de pagamento fora da CUT.
- Devem ser adotados mecanismos de prevenção de fraude e corrupção, já que os programas de transferência de renda seriam vulneráveis a abusos. A diminuição do controle *ex ante* e inicial<sup>20</sup> requer o fortalecimento dos controles *ex post*, especialmente a ação da instituição superior de auditoria do país, mas também do legislativo e da sociedade civil. As instituições de controle e auditoria devem participar da concepção e implementação dos procedimentos de GFP simplificados para acelerar os pagamentos. Por exemplo, a fim de monitorar a regularidade e controlar os pagamentos de emergência determinados pela recém-aprovada lei de ajuda, alívio e segurança econômica durante a crise do coronavírus (CARE, na sigla em inglês), o Departamento do Tesouro dos EUA criou um novo cargo de Inspetor-Geral, de alto nível, cuja nomeação será feita pelo Presidente e aprovada pelo Senado. Podem também ser realizadas auditorias direcionadas logo após a conclusão da primeira onda de pagamentos, para fazer uma avaliação inicial e emitir possíveis recomendações para melhorias.
- Devem ser publicados relatórios regulares e oportunos sobre o desembolso e a utilização das transferências de renda, preferivelmente em tempo real ou com periodicidade semanal, quinzenal ou mensal. Esses recursos talvez precisem ser destacados no SIGF. Cada transação relacionada à emergência deve estar refletida no plano de contas e devem ser publicados relatórios específicos sobre os gastos relacionados à crise para as diversas partes interessadas<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Por exemplo, os controles *ex ante* poderiam ser flexibilizados para pagamentos abaixo de um certo limite, mas mantidos para valores maiores.

<sup>21</sup> Os relatórios devem fornecer informações suficientes para fortalecer a confiança dos cidadãos e cumprir as leis de privacidade de dados. Para uma análise mais detalhada da transparência fiscal relacionada à resposta à COVID-19, consulte o blog ["Fiscal Transparency in Times of Emergency Responses: Reflections for the Time of COVID-19"](#) por L. Rivera del Paso, Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT).



- Na medida do possível, os procedimentos de controle e aprovação existentes incorporados ao SIGF devem ser modificados ou adaptados para refletir os controles mais flexíveis (inclusive limiares diferentes) exigidos pelo programa de transferência de renda. Não haverá tempo suficiente para que os governos desenvolvam novos sistemas de TI ou introduzam grandes mudanças.
- Quando as soluções digitais forem utilizadas gradativamente nas transferências de renda, também será necessário fortalecer a capacidade do departamento de TI dos ministérios das finanças a fim de melhorar as políticas e procedimentos governamentais de segurança cibernética. Em muitos países de baixa renda em desenvolvimento, o estabelecimento de uma força-tarefa composta por equipes de TI do Tesouro, da autoridade de arrecadação de receitas, da agência de segurança social e do banco central pode ser uma opção para atingir esse objetivo em um curto período.

**Tabela 1. Transferência de renda emergencial: Resumo das principais medidas**

| <b>Identificação e cadastramento dos beneficiários</b>   |
|--|
| <p>Para o mercado de trabalho formal, usar as bases de dados disponíveis da segurança social e da administração tributária.</p> <p>Para outros beneficiários, utilizar outras bases de dados disponíveis (p. ex., segurança social, administração tributária, serviços de utilidade pública).</p> <p>Validar as inscrições com outras fontes de dados usando APIs e RPAs sempre que possível.</p> <p>Considerar uma abordagem incremental – pequenas quantias iniciais de alívio, seguidas de inscrição formal.</p> <p>Estabelecer uma unidade do ministério das finanças para supervisionar o programa e trabalhar em coordenação com outras agências governamentais, o setor bancário e as operadoras de telefonia móvel.</p> <p>Assegurar, mediante validação, que os indivíduos cumprem os critérios para o benefício e evitar duplicidades (uma pessoa recebendo benefícios repetidos) e fantasmas (pessoas inexistentes recebendo benefícios).</p> <p>Assegurar que as normas de proteção de dados sejam aplicadas ao programa e suas bases de dados.</p>                              |
| <b>Alcance dos beneficiários pretendidos e execução da transferência de renda</b>  |
| <p>A transferência direta por meio da rede de pagamento eletrônico do banco central é a solução com menor custo quando os beneficiários pretendidos têm conta bancária.</p> <p>Bancos comerciais, agência dos correios e cartões pré-pagos podem ser outras opções de pagamento.</p> <p>Se a transferência digital for levar mais tempo para ser estabelecida, devem-se considerar dois mecanismos paralelos: i) distribuições físicas e diretas de dinheiro e ii) transferências de renda digitais.</p> <p>Quando o pagamento em dinheiro for a única opção, podem ser usadas as tesourarias regionais, outras unidades de serviços governamentais e/ou agências fixas ou móveis de instituições financeiras.</p> <p>Os bancos, outras instituições financeiras ou correios envolvidos na implementação do programa de transferência de dinheiro precisariam ser compensados para cobrir seus custos administrativos.</p>   |
| <b>Processamento, controle, registro e divulgação de informações da transferência de renda</b>   |
| <p>Ajustar as leis e os regulamentos financeiros onde for necessário para possibilitar a implementação do programa de forma flexível e rápida.</p> <p>Utilizar mecanismos de vinculação de recursos para destinar alguns fundos (p.ex., doações) às transferências de renda direcionadas.</p> <p>Simplificar os controles e as aprovações para o registro, a contabilização e o pagamento das despesas relacionadas à COVID-19 e fazer os ajustes necessários no SIGF do país.</p> <p>Nos países que possuem uma Conta Única do Tesouro (CUT), centralizar os pagamentos diretos no Tesouro utilizando o sistema nacional de pagamentos eletrônicos do banco central.</p> <p>Adotar mecanismos robustos para evitar fraude e corrupção por meio de auditorias e inspeções <i>ex post</i>.</p> <p>Publicar relatórios regulares sobre o desembolso e o uso de transferências de renda, de preferência em tempo real.</p> <p>Fortalecer a capacidade do departamento de TI dos ministérios das finanças a fim de aplicar as políticas e procedimentos de segurança cibernética do governo.</p> |