

015

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Instituições Fiscais Independentes:
subsídios para a implantação de um
imperativo fiscal no país**

Paulo Roberto Simão Bijos

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Conselho Editorial

Diego Prandino Alves
Flávio Diogo Luz
João Henrique Pederiva
Lívio Botelho Dantas
Luiz Fernando de Mello Perezino
Marcel Pereira
Oádia Rossy Campos
Rafael Inacio de Fraia e Souza
Renan Bezerra Milfont
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Rudinei Baumbach

Coordenadores

João Henrique Pederiva
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Maria Liz de Medeiros Roarelli

Editores

Flavio Diogo Luz
Marcel Pereira
Maria Liz de Medeiros Roarelli
Oadia Rossy Campos
Renan Bezerra Milfont
Rudinei Baumbach

Boletim da Conorf

Diego Prandino Alves
Rafael Inacio de Fraia e Souza
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Supervisão do Portal de Orçamento

Flávio Diogo Luz
João Henrique Pederiva
Lívio Botelho Dantas

Equipe Técnica

Lívio Botelho Dantas

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Instituições Fiscais Independentes: subsídios para a implantação
de um imperativo fiscal no país**

Paulo Roberto Simão Bijos*

2015

* Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento em Orçamentos, do Senado Federal (paulo.bijos@senado.leg.br)

Resumo

Este texto tem por objetivo contribuir para a discussão nacional voltada ao estabelecimento de uma Instituição Fiscal Independente (IFI) no Brasil. Com esse propósito, é apresentada, inicialmente, uma caracterização geral dessas instituições, à luz da literatura internacional especializada, com comentários relativos a competências, estrutura e recursos das IFIs. Complementarmente, são analisadas questões específicas do contexto nacional, pertinentes tanto à instituição do Conselho de Gestão Fiscal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal como à de um Escritório Parlamentar de Orçamento. Por fim, como subsídio adicional para o debate nacional relacionado ao tema, é apresentado, como anexo, o conjunto de princípios aprovados pela OCDE, em 2014, destinados a orientar a instituição e o aprimoramento de Instituições Fiscais Independentes.

Palavras-chave: Instituições Fiscais Independentes, Conselhos Fiscais, Conselho de Gestão Fiscal, Escritórios Parlamentares de Orçamento.

Sumário

1- Introdução	6
2- Caracterização das IFIs	7
2.1- Competências.....	8
2.2- Modelos, Estrutura e Recursos.....	9
2.3- IFIs e Instituições de Controle.....	11
3- Desafios e Alternativas para a Implantação de uma IFI no Brasil.....	12
3.1- Instituição do Conselho de Gestão Fiscal previsto pela LRF	14
3.2- Escritório Parlamentar de Orçamento: possibilidades para o Brasil	16
4- Conclusão	19
Referências bibliográficas.....	20
ANEXO.....	21

Instituições Fiscais Independentes: subsídios para a implantação de um imperativo fiscal no país

Paulo Roberto Simão Bijos

1- Introdução

O estabelecimento de Instituições Fiscais Independentes (IFIs) tem representado uma das principais tendências globais¹ de reformulação da arquitetura fiscal do Estado, em resposta ao desajuste das finanças públicas agravado pela recente crise econômica. No âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, pouco mais de metade das IFIs foram instituídas nos últimos seis anos (OCDE, 2014).

Esse movimento visa robustecer o arcabouço institucional que se revelou insuficiente para garantir o equilíbrio duradouro das contas públicas, bem como sinalizar um compromisso de agir virtuosamente em prol da sustentabilidade fiscal (OCDE, 2013).

Sob o mesmo panorama, o advento de uma IFI atuante, no Brasil, representa um imperativo institucional para o resgate da credibilidade das finanças públicas nacionais. Instituições dessa natureza, afinal, contribuem, entre outros aspectos, para o processo de consolidação fiscal e fortalecimento do sistema de freios e contrapesos que integra o sistema de governança orçamentária (BIJOS, 2014).

Vale destacar que, na qualidade de instituições de Estado apartidárias, as IFIs exercem o relevante papel de mitigação do excesso de influência política sobre a condução da política fiscal. Ao dar maior transparência ao real estado das finanças públicas, por ilustração, as IFIs tendem a impor maior custo político à eventual indisciplina fiscal de governo, estimulando, ao mesmo tempo, a adoção de políticas fiscais mais sólidas (FMI, 2013b).

Imprescindível ressaltar, nesse contexto, a natureza do trabalho das IFIs, as quais visam influenciar a política fiscal, e não operacionalizá-la. Suas previsões, análises e avaliações independentes, portanto, não são coercitivas, mas sim persuasivas. Daí a relevância da repercussão midiática dos relatórios produzidos pelas IFIs, consoante preconizado pelo princípio 8.1 da OCDE, anexo a este texto.

¹ Em 1960, somente a Holanda tinha uma IFI atuante. Até a década de 90, apenas quatro outros países – Alemanha, Bélgica, Dinamarca e Estados Unidos – haviam estabelecido essas instituições. Esse número aumentou depois de 2005, chegando a 29 ao final de janeiro 2013 (FMI, 2013b).

2- Caracterização das IFIs

Instituições Fiscais Independentes são órgãos públicos apartidários, independentes do Executivo e/ou do Legislativo, estabelecidos com a finalidade precípua de supervisionar, avaliar e influenciar a política fiscal e seu desempenho, em prol da transparência, credibilidade e sustentabilidade fiscal.

Sob a lógica do sistema de freios e contrapesos, com efeito, se por um lado a tomada de decisão fiscal é de responsabilidade dos governos democraticamente eleitos, por meio das autoridades fiscais, por outro as IFIs representam instituições de Estado capazes de promover maior grau de transparência fiscal, prestação de contas e *accountability* democrática, bem como elevar a qualidade do debate público sobre a política fiscal, contribuindo para a mitigação do viés de gastos e déficits e para a formulação e implementação de políticas fiscais mais consistentes e anticíclicas (OCDE, 2014).

De acordo com a OCDE, as IFIs podem assumir a forma de Conselhos Fiscais (“Fiscal Councils”) ou Escritórios Parlamentares de Orçamento (“Parliamentary Budget Offices”), neste caso quando vinculadas ao Legislativo.

Segundo a classificação adotada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), todavia, o termo “Conselho Fiscal” é utilizado como gênero equivalente às “Instituições Fiscais Independentes” a que se refere a OCDE. Para o Fundo, ademais, há três grandes modelos de IFIs (ou “Conselhos Fiscais” em sentido amplo), conforme detalhado em subtópico mais adiante, relativo à estrutura e recursos das IFIs.

Variações como essas, independentemente da tipologia utilizada, são reflexos de razões históricas e de especificidades dos ambientes jurídicos, políticos e institucionais de cada país (FMI, 2013b). Enquanto num sistema parlamentarista, por exemplo, a IFI deve ser independente tanto do Executivo como do Legislativo, sob o presidencialismo a independência em relação ao Poder Executivo já pode ser considerada suficiente (KOPITS, 2011).

Instituições Fiscais Independentes, em resumo, não são entidades homogêneas, e há diversas perspectivas para agrupá-las.

Do ponto de vista histórico, por ilustração, as IFIs podem ser observadas como “veteranas”, tal como o “Congressional Budget Office” (CBO) dos EUA e o “Central Planning Bureau” (CPB) da Holanda, ou pertencentes à “nova geração” das IFIs, como o “Parliamentary Budget Officer” (PBO) da Austrália, o “Parliamentary Budget

Officer” (PBO) do Canadá e o “Office for Budget Responsibility” (OBR) do Reino Unido (JAGER; STEWART, 2013).

Um dos traços distintivos entre essas gerações de IFIs consiste no fato de que, enquanto as veteranas foram criadas em resposta a eventos históricos locais e singulares de determinados países, as da "nova geração" surgiram, conforme inicialmente assinalado, principalmente em resposta à deterioração fiscal decorrente da crise financeira global de 2008².

Quanto ao primeiro grupo, mencione-se, como exemplo, que, no caso pioneiro da Holanda, o CPB foi instituído em 1945, ao término da 2ª Guerra Mundial, quando, como consequência da ocupação alemã, a dívida pública líquida do país havia ultrapassado a marca dos 200% do PIB. Nesse contexto, não apenas a recuperação econômica, mas também a redução da dívida passou a constar como objetivo de alta prioridade na agenda política do país (JAGER; STEWART, 2013).

2.1- Competências

Em universo heterogêneo, as IFIs podem realizar uma ou várias das seguintes funções: (i) produção, análise ou revisão/refutação de projeções de parâmetros macroeconômicos que fundamentam a etapa de elaboração orçamentária; (ii) análise da proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo; (iii) monitoramento do cumprimento de regras fiscais; (iv) avaliação da política fiscal e seu desempenho, também em termos de sustentabilidade fiscal de longo prazo, com a possibilidade de análise de alternativas e formulação de recomendações (“policy advice”); (v) avaliação do custo e impacto fiscal de proposições legislativas para instituição de novas políticas públicas (“policy costing”); e (vi) elaboração de estudos analíticos sobre questões específicas (OCDE, 2014; OCDE, 2013; FMI, 2013b).

Outras funções, porém, também podem ser desempenhadas por determinadas IFIs, a exemplo da avaliação do custeio de plataformas eleitorais, tal como ocorre na Holanda, e da avaliação de programas, destacadamente realizada pela IFI da Coreia do Sul³ (OCDE, 2014).

² No Reino Unido, o estabelecimento do OBR, em 2010, era parte do programa de governo da coalizão Liberal Democrata-Conservadora, para o qual a redução do déficit era "a questão mais urgente para a Grã-Bretanha" (JAGER; STEWART, 2013).

³ A IFI da Coreia do Sul, o “National Assembly Budget Office (NABO)”, de fato se destaca por seu mandato de avaliação de políticas e programas governamentais. Essas avaliações incluem projetos de infraestrutura, serviços governamentais, fundos extraorçamentários, e muitas vezes resultam em recomendações destinadas à melhoria de desempenho em termos de eficiência e eficácia operacional (FMI, 2013a).

O rol de competências das IFIs, em síntese, é expressivamente variável, até mesmo no âmbito de uma única função. Em relação a projeções macroeconômicas, por exemplo, enquanto as IFIs da Holanda e do Reino Unido são responsáveis por elaborar as previsões oficiais, as dos EUA e do Canadá desempenham o papel de produzir projeções alternativas às do governo, ao passo que outras IFIs, como as da França, Irlanda e Suécia, têm a competência pela emissão de parecer opinativo sobre as projeções governamentais (OCDE, 2013).

A análise da sustentabilidade fiscal de longo prazo, cada vez mais relevante, é realizada pela maioria das IFIs mediante preparação de cenários quantitativos acompanhados de hipóteses demográficas e macroeconômicas (OCDE, 2013) abertas ao escrutínio público (KOPITS, 2011).

Já o papel de avaliação do custo e impacto fiscal das proposições de políticas públicas (“policy costing”), destinado à apreciação pelo Parlamento durante o debate legislativo e antes de sua aprovação (KOPITS, 2011), é realizado por pouco menos da metade das IFIs de países membros da OCDE e geralmente é desempenhada por Escritórios Parlamentares de Orçamento (OCDE, 2013).

2.2- Modelos, Estrutura e Recursos

Os modelos e as estruturas das IFIs também comportam uma considerável variedade de formatações. Sua liderança, por exemplo, pode ser individual ou colegiada (na forma de conselho ou comitê), nomeada pelo governo, eleita por uma comissão legislativa ou então pelo Legislativo como um todo (KOPITS, 2011; OCDE, 2013).

Nos termos propostos pelo FMI (2013b), conforme anteriormente mencionado, existem três grandes modelos de IFIs (ou “Conselhos Fiscais” em sentido amplo): (i) instituições autônomas; (ii) instituições formalmente vinculadas ao Poder Executivo ou Legislativo; e (iii) instituições vinculadas a outras instituições independentes.

As IFIs autônomas (“stand-alone”) em geral emanam de leis de responsabilidade fiscal que preveem garantias explícitas para a sua independência. São as mais próximas do modelo idealizado pela literatura acadêmica⁴ e não têm relação orgânica com os Poderes, exceto no tocante a procedimentos de nomeação e mecanismos de responsabilização. São exemplos as IFIs da Alemanha, Eslováquia, Hungria, Irlanda, Portugal, Romênia, Sérvia e Suécia (FMI, 2013b).

⁴ Desde a década de 1990, alguns acadêmicos da área econômica defendem a ideia de que os países poderiam adaptar boas experiências de bancos centrais independentes para a esfera fiscal (OCDE, 2013).

As IFIs formalmente vinculadas ao Poder Executivo ou Legislativo também dispõem de garantias rigorosas de independência, neste caso em relação ao Parlamento ou a determinado órgão ou Ministério do Poder Executivo. São exemplos de IFIs vinculadas ao Executivo as da Bélgica, Croácia, Dinamarca, Holanda, Japão, Reino Unido e Slovênia. Como IFIs vinculadas ao Parlamento podem ser citadas as da África do Sul, Austrália, Canadá, Coréia do Sul, Estados Unidos, Itália e México (FMI, 2013b).

Destaque-se que a vinculação aos Poderes, nesses casos, deve operar em consonância com a ideia de independência idealizada para as IFIs, a qual se refere essencialmente à independência operacional, com garantias de apartidarismo no exercício das suas atribuições, e não necessariamente à inexistência de vínculo formal em relação aos Poderes (FMI, 2013b). Nos EUA, por exemplo, embora o “Congressional Budget Office” (CBO) seja uma agência tida como pertencente ao Legislativo, é independente do seu Presidente e não se reporta diretamente a nenhum Comitê do Congresso, embora seu orçamento seja parte do orçamento do Legislativo (FMI, 2013a).

Por fim, as IFIs associadas a outras instituições independentes podem ser encontradas na órbita de bancos centrais, órgãos de auditoria ou agências de estatísticas (FMI, 2013b). São exemplos as IFIs da Áustria (vinculada ao banco central), da Finlândia (vinculada ao órgão de auditoria) e da França (vinculada à Corte de Contas). Essa modelagem, embora oferte os benefícios, tais como independência herdada e economia de escala, requer a definição de marcos disciplinadores mais claros, de modo a evitar confusões institucionais em relação à divisão de mandatos e funções, conforme enfatizado no tópico seguinte.

Aspecto relevante para a independência e sustentabilidade das IFIs consiste na sua política de financiamento, tendo em vista que o governo pode reagir negativamente a avaliações mais críticas feitas por essas instituições, reduzindo ou ameaçando debelar seu orçamento, a exemplo do que já ocorreu no Canadá e na Suécia (KOPITS, 2011).

Em alguns casos, a própria existência da IFI pode ser ameaçada por governos intolerantes a avaliações críticas. A IFI da Hungria, por exemplo, foi criada em 2009 e desarticulada em 2011, quando o seu número de funcionários foi reduzido de 35 pessoas para três, após a divulgação de relatórios que criticaram as projeções orçamentárias otimistas e a falta de transparência fiscal do governo. Essa redução do quadro de pessoal

inviabilizou a realização de qualquer trabalho significativo pela IFI húngara (JAGER; STEWART, 2013).

Situação semelhante ocorreu com a IFI da Venezuela (o Escritório de Orçamento do Congresso, inspirado no CBO dos EUA), encerrada após três anos de funcionamento, em 2000, em decorrência de conflito político com o presidente à época (KOPITS, 2011).

Nesse aspecto, em relação à sustentabilidade e estabilidade das instituições em exame, sobressaem como exemplos a serem observados as IFIs da Austrália, Holanda e do Reino Unido, já que contam com orçamentos plurianuais que tendem a incrementar sua independência e a reduzir a eventual pressão política pelo seu esvaziamento (OCDE, 2013).

Em perspectiva mais ampla, JAGER e STEWART (2013) ressaltam que as IFIs veteranas já consolidaram seu papel central no processo orçamentário, com expressiva presença na mídia e conquista de credibilidade com o público externo. As IFIs mais recentes, todavia, ainda se esforçam para se enraizarem, receberem a devida aceitação local, tendo mandatos mais limitados do que seus congêneres mais maduros e orçamentos menores.

Note-se que o maior orçamento entre as IFIs é o do CBO dos EUA, explicado, entre outras razões, pelo fato de que a referida instituição exerce a função de “policy costing”, uma das tarefas mais intensivas em pessoal⁵.

2.3- IFIs e Instituições de Controle

Segundo KOPITS (2011), as IFIs podem ser consideradas distintas dos órgãos de auditoria, entre outros motivos, pelo fato de que o trabalho da IFI é macroeconômico por natureza, ao passo que o dos órgãos de auditoria é tradicionalmente mais orientado ao exame de regularidade⁶.

De acordo com o mesmo autor, as IFIs também se distinguem dos órgãos de controle porque, enquanto estes, em regra, realizam suas auditorias voltadas para o passado, as IFIs têm maior responsabilidade de realizar diagnósticos sobre o futuro⁷.

⁵ Vale registrar que o CBO também detém o maior quadro de pessoal entre as IFIs, como equipe de cerca de 250 pessoas (OCDE, 2013).

⁶ Trata-se, todavia, de uma visão parcial das atividades de auditoria, já que, em acréscimo ao exame de regularidade, os órgãos de controle também realizam auditorias operacionais, ou de desempenho, bem como avaliações de natureza macroeconômica, quando examinam, por exemplo, a situação das contas de governo como um todo, com análises atinentes à situação fiscal do país e ao desempenho das contas públicas consolidadas de determinado exercício financeiro, em um dado contexto econômico.

⁷ Sob esse ângulo, as IFIs seriam “forward-looking in essence” (FMI, 2013b).

Note-se que, embora o trabalho de auditoria também inclua avaliações *ex-ante*, no caso das IFIs é esperado que haja uma atuação mais ativa nas fases de planejamento e formulação de políticas públicas (FMI, 2013b). Cabe reiterar, contudo, que as IFIs não têm poder decisório⁸ e, conseqüentemente, suas orientações não têm poder vinculativo (KOPITS, 2011).

De um modo mais geral, conquanto essas distinções institucionais sejam questionáveis, o fundamental, para efeitos práticos, é que as IFIs não se sobreponham ou dupliquem tarefas já exercidas por órgãos de auditoria, de tal sorte que a formatação técnica de uma IFI deve buscar uma conformação capaz de promover a atuação complementar e sinérgica entre instituições públicas (KOPITS, 2011).

Tome-se como exemplo o caso da Coréia do Sul, em que a IFI do país contempla, entre suas atribuições, a função de avaliação de programas, também realizada pela instituição de auditoria independente, o “Board of Audit and Inspection (BAI)”. Há neste caso, contudo, uma clara divisão de trabalho entre essas instituições, de modo que, enquanto o BAI se concentra em auditorias financeiras dos programas de governo, o NABO avalia o desempenho⁹ desses programas (FMI, 2013a).

Essa angulação, naturalmente, levanta questões importantes relativas à análise de alternativas para a formatação de IFIs, sobretudo à luz de idiossincrasias e particularidades locais, tal como explorado no próximo tópico.

3- Desafios e Alternativas para a Implantação de uma IFI no Brasil

A estruturação de uma IFI, no Brasil, certamente não representa uma tarefa simples. Vale lembrar que, quase 15 anos após a edição do Código de Responsabilidade Fiscal, ainda não foi instituído o Conselho de Gestão Fiscal previsto em seu art. 67.

A implantação de uma instituição dessa natureza, afinal, é cercada por uma série de desafios. Em primeiro lugar, conforme reafirmado no subtópico adiante, há dúvidas quanto à viabilidade da composição do conselho nos termos definidos pela redação original da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), haja vista os potenciais conflitos de interesses entre partes interessadas na expansão e controle do gasto. Indo além, não parece haver uma estratégia clara para a formatação técnica dessa instituição, concebida a partir de análise de alternativas.

⁸ Conforme disposto no princípio 8.1 da OCDE (2014), “a influência das IFIs na elaboração de políticas fiscais é persuasiva (e não coercitiva por meio de sanções legais ou outras medidas punitivas)”.

⁹ Em termos de eficiência, eficácia e efetividade.

Sob essa ótica, o presente tópico se propõe a contribuir para a ampliação do debate sobre o tema, de forma que seja considerada mais de uma possibilidade para a concepção de uma IFI no país.

Essa contribuição, não exaustiva, parte da análise da opção dada pela LRF, centrada na ideia de Conselho Fiscal, seguida de uma breve avaliação sobre a instituição de uma IFI fundada no modelo de Escritório Parlamentar de Orçamento.

Para a realização dessa avaliação, são pontualmente abordadas, como subsídio, algumas das recomendações recentemente aprovadas pela OCDE, centradas em um rol de princípios norteadores para a instituição e aprimoramento de Instituições Fiscais Independentes.

Destaque-se que esses princípios, reproduzidos no Anexo a este texto, representam a codificação de lições aprendidas e boas práticas sistematizadas pela rede da OCDE intitulada “Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO)”.

De acordo com a OCDE, esse rol de princípios, aprovados em 2014, têm por objetivo ajudar os países a criar um ambiente propício para o bom desempenho e sustentabilidade das IFIs.

No total são 22 (vinte e dois) princípios, agrupados em 9 (nove) grandes categorias: (1) propriedade local; (2) a independência e apartidarismo; (3) mandato; (4) recursos; (5) relacionamento com o Legislativo; (6) acesso à informação; (7) transparência; (8) comunicação; e (9) avaliação externa.

De plano, faz-se necessário ressaltar que, nos termos expressos pela 1ª categoria de princípios (propriedade local), afastadora de mimetismos acríticos, “os modelos do exterior não devem ser copiados ou artificialmente impostos”. As especificidades locais “devem determinar as opções para o papel e a estrutura da IFI” (...) de modo que suas características básicas “devem ser informadas pelo quadro legal do país, o sistema político e a sua cultura”.

Em consonância com esse preceito, passa-se à análise do quadro legal que prevê a implantação de uma Instituição Fiscal Independente no Brasil, na forma de Conselho Fiscal.

3.1- Instituição do Conselho de Gestão Fiscal previsto pela LRF

No Brasil, a LRF, em seu art. 67, estatuiu que o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e operacionalidade da gestão fiscal deverão ser realizados por Conselho de Gestão Fiscal (CGF), constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

De acordo com o § 2º do mesmo artigo, cabe à lei [ordinária] dispor sobre a “composição e a forma de funcionamento do conselho”. Referida lei, contudo, ainda não foi editada, de modo que o CGF ainda não foi instituído, em que pese haver várias proposições legislativas em tramitação nesse sentido.

Vale observar, nesse cenário, que há duas grandes linhas propositivas associadas ao dispositivo legal em comento. Uma, em maior número, destinada a dar eficácia à LRF e dispor sobre a “composição e a forma de funcionamento do conselho”, à luz da redação original do citado art. 67, sem alterá-lo. Outra, menos numerosa, volta-se à modificação desse artigo por meio de projetos de lei complementar.

Quanto ao primeiro caso, citem-se como exemplos, no âmbito do Senado¹⁰, os seguintes projetos de leis ordinárias: PLS 37 de 2014 (Senadora Lucia Vânia); PLS 424 de 2013 (Senador Fernando Collor); PLS 651 de 2007 (Senador Marconi Perillo)¹¹; e PLS 205 de 2001 (Senadora Marina Silva)¹².

A segunda vertente de proposições legislativas é motivada pela percepção de que foi fixada, no *caput* do art. 67 da LRF, uma composição geral excessivamente extensa ao CGF, com a presença de representantes de “todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade”.

Tamanha abrangência de partes interessadas (“stakeholders”), afinal, pode ser considerada problemática do ponto de vista da convergência de interesses, tenho em vista, por exemplo, que a responsabilidade precípua pelo desempenho fiscal em regra recai sobre o governo federal, sobretudo do ponto de vista do reflexo do desequilíbrio das contas públicas nas taxas de inflação.

¹⁰ Registre-se que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, de iniciativa do Poder Executivo.

¹¹ Rejeitado sob o argumento de inconstitucionalidade. De acordo com os relatores da CCJ e CAE, a proposição invadia competência privativa do Poder Executivo para criação de órgão da administração pública, prevista no art. 61, inciso II, alínea “e”, da Constituição.

¹² Esse projeto foi arquivado ao final da 53ª Legislatura, tendo em vista que sua autora não mais exercia mandato de Senadora.

A partir de percepções dessa natureza, foi apresentado, no âmbito do Senado Federal, o PLS 141/2014 (de autoria do Senador Paulo Bauer), o qual inclui proposta de remoção da obrigatoriedade de composição extensa e paritária dos entes e poderes da Federação, com vistas a dotar o legislador ordinário de maior liberdade para definir a composição do Conselho de forma mais simples e crível.

Além desse aspecto atinente à constituição do CGF, o referido projeto de lei complementar também expande as suas atribuições, sem subtração das funções originalmente contidas no art. 67 do Estatuto da Responsabilidade Fiscal. Entre outras funções adicionais, confere ao Conselho competência para: (i) propor medidas destinadas à moderação da carga tributária¹³; (ii) estimar receitas e despesas, com o propósito de reduzir a politização em torno das projeções orçamentárias; e (iii) avaliar políticas públicas e proposições legislativas quanto à eficiência, eficácia e efetividade, com a explicitação de custos e benefícios.

A proposta de inclusão de competência para estimar receitas e despesas, destaque-se, contribui para o fortalecimento da governança orçamentária nacional. É cediço, afinal, que a politização das projeções orçamentárias pode implicar super ou subestimativas de receitas e despesas a depender dos interesses que cercam a conjuntura político-econômica.

Também se mostra consentânea com a agenda da governança orçamentária a proposta de que as IFIs avaliem o desempenho de políticas públicas e proposições legislativas. Vale observar que, segundo o princípio nº 8 de governança orçamentária, preconizado pela OCDE, “avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário” (BIJOS, 2014).

Cabe levantar, todavia, quais seriam os modelos alternativos para a implantação de uma IFI responsável por essas atribuições, ou conjunto de atribuições, bem como avaliar o seu posicionamento em face da arquitetura institucional do Estado brasileiro. Torna-se pertinente questionar, conseqüentemente, se haveria outras formatações de IFI que não necessariamente assumissem a forma de Conselho, tal como previsto pela LRF.

Sob esse prisma, e sem qualquer pretensão de esgotar a rica análise potencial sobre o tema, são apresentadas no próximo subtópico algumas reflexões sobre a

¹³ Essa previsão está consonância com o PLS 66/2008, de autoria do Senador Adelmir Santana, o qual propõe que o Conselho também tenha o papel de acompanhar a evolução da carga tributária dos entes da Federação e elaborar estudos e diagnósticos com sugestões de medidas para sua redução, encaminhando suas conclusões para os respectivos Poderes Legislativos.

possibilidade de estabelecimento de um Escritório Parlamentar de Orçamento, com forma alternativa para a instituição de uma IFI no Brasil.

3.2- Escritório Parlamentar de Orçamento: possibilidades para o Brasil

Para um país presidencialista como o Brasil, conforme inicialmente sustentado, a independência da IFI em relação ao Poder Executivo já pode ser tida como suficiente (KOPITS, 2011), de tal sorte que se mostra coerente considerar o Legislativo, enquanto titular do controle externo, como um dos hospedeiros naturais para o estabelecimento de uma IFI no país. Trata-se, ademais, de uma opção consistente com a tradicional visão das IFIs como “watchdogs”¹⁴ do processo orçamentário e do desempenho fiscal do governo.

Vale lembrar que, de acordo com o modelo de tripartição funcional do Poder, corroborado pelo arcabouço jurídico nacional que disciplina o sistema de freios e contrapesos entre Poderes da República, compete ao Legislativo não apenas a função de legislar, mas também a imprescindível função de fiscalizar a atuação do Poder Executivo.

Segundo dispõe a Lei Fundamental de 1988, cabe ao Congresso Nacional, por exemplo: (i) “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (art. 49, IX); e (ii) “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo” (art. 49, X). Além disso, ainda com fundamento nos termos constitucionais, cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (art. 70).

Tendo em vista, por outro lado, a substantiva participação do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro (materializado, por ilustração, em seu amplo poder de emendar a peça orçamentária), torna-se necessário que a IFI instituída sob a forma de Escritório Parlamentar de Orçamento, conforme preconizado pela literatura internacional especializada, seja dotada de independência operacional suficiente para o pleno exercício das suas atribuições, de forma isenta.

Não se deve perder de vista, afinal, que sem independência não há que se falar em Instituição Fiscal “Independente”. É o que dispõe, ademais, o princípio 2.1

¹⁴ Dada a natureza persuasiva do trabalho das IFIs, vale ponderar, como observa Debrun *et al.* (2012), que os referidos “watchdogs” (cães de guardas) em regra “cannot bite”.

formulado pela OCDE, segundo o qual “independência e apartidarismo são pré-requisitos para uma IFI de sucesso”.

Observada essa ponderação, o posicionamento de uma IFI no âmbito do Poder Legislativo pode apresentar vantagens substantivas. Note-se, afinal, que, de acordo com o princípio 3.3 da OCDE, anexo a este texto, o mandato das IFIs deve conter uma relação clara com o processo orçamentário, já que as tarefas típicas realizadas pelas IFIs podem incluir, entre outras, a análise de propostas de orçamento do Executivo, a realização ou a revisão de projeções macroeconômicas e a estimativa dos custos de proposições legislativas (“policy costing”).

Essas são atribuições tipicamente exercidas, por exemplo, pelo Congressional Budget Office (CBO), dos EUA, e que, no Brasil, no âmbito federal, em boa medida são realizadas pelas Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobretudo no que diz respeito à análise das propostas de orçamento elaboradas pelo Executivo.

Também sobressai, nesse contexto, o papel das Consultorias Legislativas das referidas Casas como fonte de informação técnica no tocante à avaliação de políticas públicas. Vale registrar, nesse campo, a recente intensificação da função de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal, consubstanciada na Resolução do Senado nº 44/2013, a qual definiu que as comissões permanentes da Casa deverão selecionar, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

Nos termos do documento elaborado sob a coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal (FREITAS, I. *et al*, 2013):

Não basta que as políticas públicas reflitam os anseios sociais. O Congresso tem o dever de averiguar se elas estão efetivamente suprimindo essas demandas. É preciso, portanto, que se investigue periodicamente o impacto dos programas governamentais em relação aos objetivos para os quais eles foram criados.

[...]

Aplicam-se recursos orçamentários em inúmeros programas sociais e de infraestrutura todo o tempo, e raros são os gastos públicos imunes a críticas, sejam a respeito do volume despendido, sejam as relativas à “qualidade” do gasto.

O que se nota, em síntese, é que já há, no seio do Congresso Nacional, um ambiente de atribuições, cultura e estrutura naturalmente condizentes com a constituição de uma IFI na forma de Escritório Parlamentar de Orçamento.

Nada obstante, deve-se observar que cogitado Escritório não se confunde com as citadas unidades técnicas do Legislativo da União, já instituídas, as quais não são

dotadas de um grau de independência esperado para uma IFI. Dessa forma, ao lado da existência dessas unidades, voltadas ao assessoramento direto das Casas Legislativas, caberia, em adição, com possível aproveitamento e/ou reformulação da estrutura já existente das mencionadas consultorias, a instituição de um Escritório Parlamentar de Orçamento vinculado ao Congresso, porém dele independente.

Desse modo, embora hospedada pelo Poder Legislativo, nos termos propostos¹⁵, a IFI teria autonomia bastante para realizar de projeções e análises com maior nível de isenção e independência.

Há, por certo, nesse contexto, uma série de questões que devem ser consideradas para que essa relação entre a IFI e o Parlamento seja sustentável e funcional, e alguns dos princípios gerais da OCDE, anexos a este texto, se mostram especialmente pertinentes nesse sentido.

O princípio 2.2, por ilustração, preceitua que a liderança de uma IFI deve ser selecionada com base em mérito e competência técnica, sem referência à filiação política. As qualificações devem ser explicitadas, com menção a posição profissional e governamental relevante ou experiência acadêmica. Qualificações devem incluir competência comprovada em economia e finanças públicas e familiaridade com o processo orçamentário.

Em relação ao financiamento das IFIs, dispõe o princípio 4.1 que suas dotações orçamentárias devem ser autorizadas e tratadas da mesma maneira que os orçamentos dos outros órgãos independentes, como os de auditoria (a exemplo do que ocorre com o TCU), a fim de garantir a sua independência.

Além disso, deve haver responsabilidades da IFI perante o Parlamento, o que inclui mecanismos de controle e prestação de contas. De acordo com o princípio 5.1, deve haver, por exemplo, (i) o controle parlamentar do orçamento da IFI; (ii) a participação da comissão de orçamento do Parlamento na indicação e demissão da liderança da IFI; e (iii) participação da liderança da IFI ou de seus altos funcionários perante a comissão de orçamento, para fornecer respostas às questões parlamentares.

Conforme explicitado pelo princípio 5.2, para as IFIs estabelecidas sob a jurisdição do Legislativo, é particularmente relevante que a relação da IFI com o comitê parlamentar de orçamento, com outras comissões ou até mesmo com parlamentares, em termos de pedidos de análise, seja claramente disciplinada pela legislação.

¹⁵ Segundo o princípio 2.1 da OCDE, um “corpo verdadeiramente não partidário não deve apresentar a sua análise a partir de uma perspectiva política; ele sempre se esforça para demonstrar objetividade e excelência profissional”.

Esses são apenas alguns insumos ofertados, neste texto, em prol de análises voltadas a uma avaliação mais ampla de possíveis caminhos para a instituição de um Escritório Parlamentar de Orçamento no âmbito do Congresso Nacional.

Para que essa avaliação se complete, todavia, faz-se necessária a intensificação de um debate público mais abrangente sobre o tema, capaz de reunir argumentos variados que cotejem vantagens e desvantagens de alternativas concorrentes para a concepção e implantação de uma IFI no país.

4- Conclusão

Em linha com o movimento global contemporâneo, no qual os Estados nacionais estão buscando robustecer seu aparato institucional com vistas a agir virtuosamente em prol da sustentabilidade fiscal, o estabelecimento de uma IFI atuante, no Brasil, representa um imperativo institucional para o resgate da credibilidade das finanças públicas nacionais.

Resta saber, entretanto, qual a melhor estratégia de formatação e implantação dessa instituição no Brasil. Nesse sentido, conforme em partes proposto neste texto, mostra-se oportuna uma discussão mais aprofundada sobre o tema, de tal sorte que não se tenha em mira, apenas, a efetivação do comando gravado no art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também a avaliação de alternativas para a modelagem de uma IFI nacional à luz de experiências e modelos internacionais, em conformidade com a realidade brasileira e em prol desta.

Análises dessa natureza, com efeito, merecem ser incentivadas e expandidas, já que, na promoção de movimentos institucionais dessa magnitude, o fundamental é que haja uma estratégia bem definida, formulada a partir de alternativas concorrentes, para que, a partir dela, seja adotada uma opção legislativa segura e exitosa.

Referências bibliográficas

BIJOS, Paulo Roberto Simão (2014). **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2014.

DEBRUN, Xavier; GÉRARD, Marc; HARRIS, Jason (2012). **Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last?** 4th Annual Meeting of the OECD Network of Parliamentary Budget Officials, Paris, 23–24 February 2012.

FREITAS, I. V. B; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. (2013). **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem**. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013.

JAGER, Holly; STEWART, Miranda (2013). **The Australian Parliamentary Budget Office: A sustainable innovation in fiscal decision-making?** Melbourne Legal Studies Research Paper n°. 628. The University of Melbourne: Melbourne Law School, 2013.

KOPITS, George (2011). **Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices**. OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/3, 2011.

OCDE (2014). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions**. OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO), 2014.

_____ (2013). **Independent fiscal institutions**. Government at a Glance 2013. Paris, 2013.

FMI (2013a). Fundo Monetário Internacional. **Case Studies of Fiscal Councils – Functions And Impact**. FMI, 2013.

_____ (2013b). **The Functions and Impact of Fiscal Councils**. FMI, 2013.

ANEXO

São reproduzidos, adiante, os 22 (vinte e dois) princípios aprovados em 2014, pela OCDE, para IFIs, agrupados em 9 (nove) grandes categorias: (1) propriedade local; (2) a independência e apartidarismo; (3) mandato; (4) recursos; (5) relacionamento com o Legislativo; (6) acesso à informação; (7) transparência; (8) comunicação; e (9) avaliação externa.

1. Propriedade

1.1 Para ser eficaz e duradoura, uma IFI requer ampla apropriação nacional, comprometimento e consenso em todo o espectro político. Se por um lado um país que busca estabelecer uma IFI pode se beneficiar do estudo de modelos e experiências de outros países, os modelos do exterior não devem ser artificialmente copiados ou impostos. As autoridades regionais ou internacionais podem fornecer suporte e proteção valiosos.

1.2 Necessidades locais e o ambiente institucional local devem determinar as opções para o papel e a estrutura da IFI. Escolhas de formatação também devem levar em conta as limitações de capacidade, particularmente em países menores. As características básicas de uma IFI, inclusive quanto a proteções específicas, devem ser informadas pelo quadro legal do país, seu sistema político e sua cultura. Suas funções devem ser determinadas pelo arcabouço fiscal do país e por questões específicas que devem ser endereçadas.

2. Independência e Apartidarismo

2.1 Independência e apartidarismo são pré-requisitos para uma IFI de sucesso. Um corpo verdadeiramente não partidário não deve apresentar suas análises a partir de uma perspectiva política; ele sempre se esforça para demonstrar objetividade e excelência profissional, e serve todas as partes. Isso favorece que as IFIs deveriam ser impedidas de quaisquer responsabilidades de formulação de políticas públicas para evitar até mesmo a percepção de partidarismo.

2.2 A liderança de uma IFI deve ser selecionada com base em mérito e competência técnica, sem referência à filiação política. As qualificações devem ser explicitadas – incluindo posição profissional e experiência governamental ou acadêmica relevante. Qualificações devem incluir competência comprovada em economia e finanças públicas e familiaridade com o processo orçamentário.

2.3 A extensão e o número de termos que a liderança da IFI deve observar devem ser claramente especificados na legislação, tal como devem ser os critérios e processo para demissão por justa causa. O mandato da liderança deve ser otimizado independentemente do ciclo eleitoral. A independência pode ser melhorada através da definição do termo para além do ciclo eleitoral.

2.4 A liderança da IFI deve ser remunerada e de preferência ocupada por uma só posição em tempo integral. Padrões rígidos de conflito de interesse, particularmente para as instituições com membros de conselho em regime de tempo parcial, devem ser aplicados igualmente *vis-à-vis* outro emprego no setor público ou privado.

2.5 A liderança da IFI deve ter total liberdade para contratar e demitir funcionários de acordo com as leis trabalhistas aplicáveis.

2.6 Os funcionários devem ser selecionados por meio de concurso¹⁶ com base no mérito e competência técnica e sem referência a filiação política. Condições de emprego devem ser alinhadas às da função pública (ou parlamentar).

3. Mandato

3.1 O mandato das IFIs deve ser claramente definido na legislação superior, com previsão dos tipos gerais de relatórios e análises que deverão produzir, de quem pode solicitá-los e, se for o caso, quais os prazos associados para a sua liberação.

¹⁶ “Open competition” (processo seletivo de competição aberta).

3.2 As IFIs devem ter competência para produzir relatórios e análises por iniciativa própria, desde que sejam compatíveis com o seu mandato. Da mesma forma, eles devem ter autonomia para determinar o seu próprio programa de trabalho dentro dos limites do seu mandato.

3.3 Devem ser estabelecidas relações claras com o processo orçamentário no âmbito do mandato das IFIs. As tarefas típicas realizadas pelas IFIs podem incluir (mas não estão limitadas a): projeções econômicas e fiscais (com horizonte de curto a médio prazo, ou cenários de longo prazo); projeções de base (“baseline projections”, assumindo-se políticas inalteradas); análise das propostas de orçamento do Executivo; monitoramento da conformidade com as regras fiscais ou metas oficiais; custeio de propostas legislativas relevantes (“policy costing”); e estudos analíticos sobre questões específicas¹⁷.

4. Recursos

4.1 Os recursos alocados para as IFIs devem ser compatíveis com o seu mandato a fim de que possam cumpri-lo de forma crível. Isso inclui os recursos para a remuneração de todos os funcionários e, quando aplicável, dos membros do conselho. As dotações para as IFIs devem ser autorizadas e tratadas da mesma maneira que os orçamentos dos outros organismos independentes, como órgãos de auditoria, a fim de garantir a sua independência. Compromissos plurianuais de financiamento podem aumentar ainda mais a independência das IFIs e fornecer proteção adicional contra a pressão política.

5. Relações com o Legislativo

5.1 As Legislaturas desempenham funções críticas de *accountability* nos processos orçamentários nacionais e o calendário orçamentário deve prover tempo suficiente para a IFI realizar as análises necessárias para o trabalho parlamentar. Independentemente de uma IFI estar sob a autoridade legal do Poder Legislativo ou Executivo, deve haver mecanismos para incentivar a adequada prestação de contas

¹⁷ Outras funções são exercidas por IFIs bem estabelecidas, a exemplo da avaliação do custeio de plataformas eleitorais pela IFI da Holanda (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), ou da avaliação de programas pela IFI da Coreia do Sul (Korean National Assembly Budget Office).

perante a Legislatura. Esses mecanismos podem incluir (mas não estão limitados a): (1) o envio, pelas IFI, de relatórios ao Parlamento, a tempo de contribuir para debates legislativos relevantes; (2) participação da liderança da IFI ou de seus altos funcionários perante a comissão de orçamento (ou equivalente) para fornecer respostas às questões parlamentares; (3) o controle parlamentar do orçamento da IFI; e (4) participação do comitê de orçamento do Parlamento (ou equivalente) na indicação e demissão da liderança da IFI.

5.2 O papel da IFI *vis-à-vis* do comitê parlamentar de orçamento (ou equivalente), de outras comissões e de membros individuais, em termos de pedidos de análise, deve ser claramente estabelecido na legislação. De preferência, a IFI deve considerar pedidos de comissões e subcomissões, em vez de membros individuais ou partidos políticos. Isto é particularmente relevante para as IFIs estabelecidas sob a jurisdição do Legislativo.

6. Acesso à informação

6.1 Frequentemente existe assimetria de informações entre o governo e a IFI – não importa quão bem esta disponha de recursos. Isso cria um dever especial de se garantir na legislação – e, se necessário por meio de protocolos ou memorandos de entendimento – que a IFI tenha acesso total a todas as informações relevantes em tempo hábil, incluindo metodologia e pressupostos subjacentes ao orçamento e outras propostas fiscais. As informações devem ser fornecidas sem custo ou, se apropriado, devem ser previstos recursos suficientes no orçamento da IFI para cobrir análises obtidas por intermédio de serviços onerosos do governo.

6.2 Quaisquer restrições de acesso a informações do governo também devem ser claramente definidas na legislação. Salvaguardas apropriadas podem ser postas em prática em matéria de proteção da privacidade (por exemplo, da confidencialidade do contribuinte) e de informações sensíveis nas áreas de defesa e segurança nacional.

7. Transparência

7.1 Dado que a promoção da transparência nas finanças públicas é um objetivo-chave das IFIs, estas têm um especial dever de agir com a maior transparência possível. A total transparência do seu trabalho e das suas operações fornece maior proteção à independência das IFIs e lhes permite construir credibilidade com o público.

7.2 Os relatórios e as análises das IFIs (incluindo um relato completo de dados e metodologias subjacentes) devem ser publicados e disponibilizados gratuitamente a todos. Como observado no princípio 5.1, todos os relatórios e análises das IFIs devem ser enviados para o parlamento em tempo para debate legislativo e à liderança da IFI deve ser dada a oportunidade de testemunhar perante as comissões parlamentares.

7.3 As datas de lançamento dos principais relatórios e análises deverão ser formalmente estabelecidas, especialmente a fim de coordená-las com o lançamento de relatórios e análises relevantes do governo¹⁸.

7.4 As IFIs devem liberar os seus relatórios e análises, sobre assuntos relacionados com o seu mandato central sobre questões econômicas e fiscais, em seu próprio nome.

8. Comunicações

8.1 As IFIs devem desenvolver canais de comunicação eficazes, desde o início, especialmente com a mídia, sociedade civil e outras partes interessadas. Considerando que a influência das IFIs na elaboração de políticas fiscais é persuasiva (e não coercitiva por meio de sanções legais ou outras medidas punitivas), a cobertura da mídia contribui para a promoção de um eleitorado informado capaz de exercer pressão tempestiva sobre o governo, para que este se comporte de forma transparente e responsável em questões fiscais.

¹⁸ Cuidados devem ser tomados para evitar a percepção de que o momento da divulgação dos relatórios das IFI favorece o governo ou os partidos da oposição.

9. Avaliação Externa

9.1 As IFIs devem desenvolver um mecanismo de avaliação externa do seu trabalho – a ser realizada por especialistas locais ou internacionais. Isso pode assumir várias formas: avaliação de peças selecionadas de trabalho; avaliação anual da qualidade das análises; um painel consultivo permanente ou “board”; ou revisão por pares (“peer review”) por uma IFI de outro país.