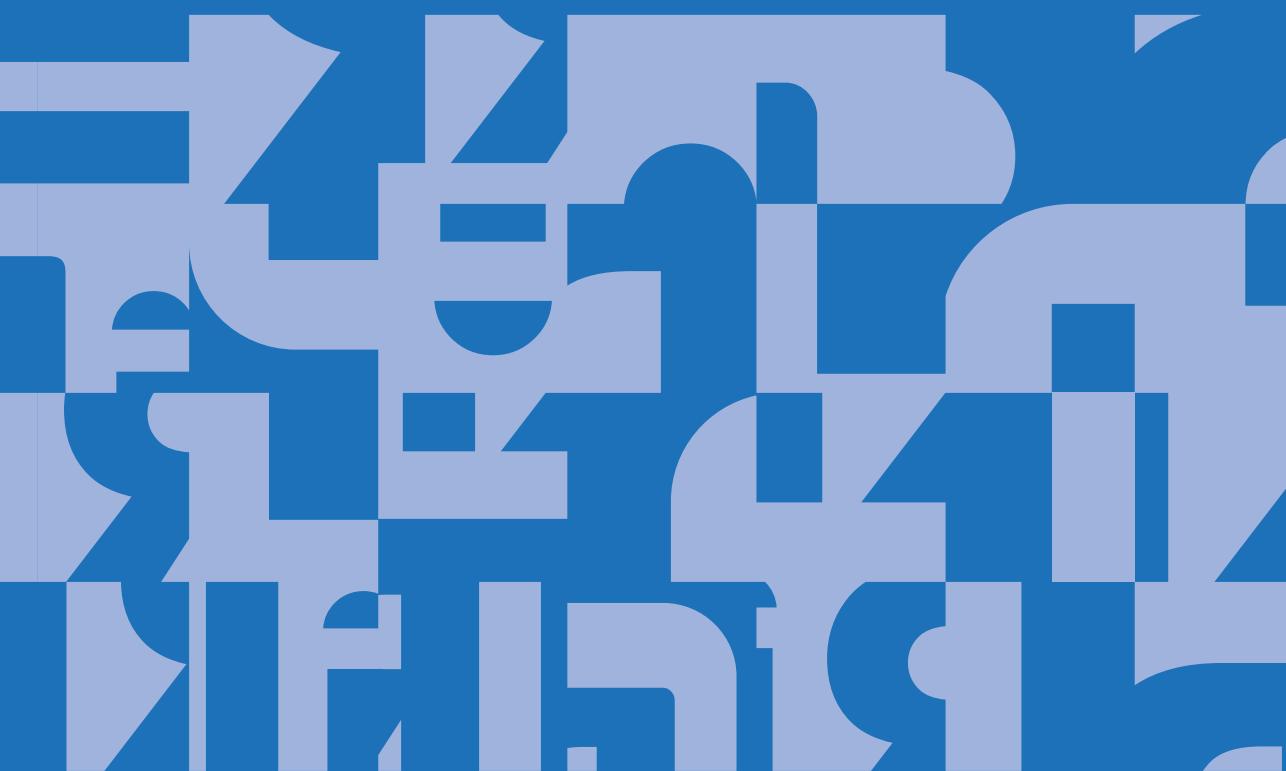




ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa



volume 62

247

julho a setembro de 2025

SENADO FEDERAL



Governança fiscal: o papel da Instituição Fiscal Independente e seu controle pelo Poder Legislativo

Fiscal Governance: The Role of the Independent Fiscal Institution and its Control by the Brazilian Legislative Power

Layla Salles McClaskey¹

Resumo

A aprovação de um regime substitutivo da regra do chamado *teto de gastos* resultou da interação dos Poderes Executivo e Legislativo. Contudo, dadas as tensões do sistema presidencialista e as deliberações da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2022, que deu origem à Emenda Constitucional nº 126/2022, questiona-se a manutenção do objetivo da regra fiscal. Neste artigo, analisa-se a Instituição Fiscal Independente brasileira (IFI) como entidade apolítica e técnica na elaboração de normas fiscais em nível federal. Para isso, examinam-se sua estrutura e seu papel tanto à luz das diretrizes do Direito da Regulação quanto por meio do seu cotejamento com a experiência da Alemanha, país com práticas fiscais e concentração de competência no Poder Legislativo federal. Os receios do ato inaugural da IFI traduzidos em restrições repetem-se naquele país, mas não impedem uma governança fiscal mais arrojada que a do Estado brasileiro.

Palavras-chave: instituições fiscais independentes; autonomia política; Poder Legislativo; Poder Executivo; responsabilidade fiscal.

Abstract

The approval of a replacement regime for the so-called *spending cap rule* resulted from the interaction between the Executive and Legislative Powers. However, given the tensions within the presidential system and the deliberations surrounding the approval of Constitutional

¹ Layla Salles McClaskey é mestra em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; doutoranda em Direito da Regulação na FGV, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; especialista em Direito Fiscal pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; especialista em negócios jurídicos pelo Institute of Commercial Management, Ringwood, Hampshire, Reino Unido; professora convidada de Direito Tributário, Financeiro e Regulatório da FGV, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pesquisadora da FGV-Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; executiva jurídica, advogada e parecerista. E-mail: layla.mcclaskey@fgv.br

Amendment Proposal n. 32/2022, which led to Constitutional Amendment n. 126/2022, the maintenance of the fiscal rule's objective is questioned. This article analyzes the Brazilian Independent Fiscal Institution (IFI) as an apolitical and technical entity in the development of federal tax regulations. To this end, its structure and role are examined both in light of the guidelines of Regulatory Law and through comparison with the experience of Germany a country with fiscal practices and concentration of powers in the federal Legislative Branch. The concerns surrounding the IFI's inaugural act, translated into restrictions, are echoed in that country, but do not impede more ambitious fiscal governance than that of the Brazilian State.

Keywords: independent fiscal institutions; political autonomy; Legislative Power; Executive Power; fiscal responsibility.

Recebido em 24/10/24

Aprovado em 15/4/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p65

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

A regra fiscal⁴ aplicável ao orçamento público e com previsão de vigência de 20 exercícios financeiros foi objeto de debates entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto da votação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2022 (*PEC da transição*), de que se originou a Emenda Constitucional (EC) nº 126/2022, promulgada em 21/12/2022 (Brasil, 2022a). Dentre outras medidas, procurou tornar possível a exclusão de despesas sociais específicas do limite estabelecido para os gastos do governo federal. Em virtude do rito de aprovação das PECs definido no § 2º do art. 60 da Constituição da República Federativa do

² MCCLASKEY, Layla Salles. Governança fiscal: o papel da Instituição Fiscal Independente e seu controle pelo Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 247, p. 65-85, jul./set. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p65. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/247_ril_v62_n247_p65

³ McClaskey, L. S. (2025). Governança fiscal: o papel da Instituição Fiscal Independente e seu controle pelo Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(247), 65-85. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p65

⁴ Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), regras fiscais são normas “que impõem restrição duradoura à política fiscal mediante limites numéricos sobre agregados orçamentários, normalmente para corrigir incentivos distorcidos e conter pressões para gastar demais, especialmente em tempos bons, de modo a garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida” (Davoodi; Elger; Fotiou; Garcia-Macia; Lagerborg; Lam; Pillai, 2022, tradução nossa).

Brasil de 1988 (CRFB)⁵, a efetiva decisão de se alterar essa diretriz constitucional antes de seu termo de vigência está sujeita a um complexo processo de deliberação dos parlamentares de ambas as Casas do Congresso Nacional.

Dadas as ponderações da literatura administrativista acerca das tensões políticas da conjuntura do sistema de governo presidencialista⁶, questiona-se se o propósito de responsabilidade fiscal sobreviveu como meta central na conjuntura de deliberações para a aprovação da *PEC da transição*⁷. É notável que a literatura estrangeira há muito postula a existência de uma forte relação entre gastos públicos e ciclo político, o que realça o vínculo entre o viés do déficit orçamentário e as práticas, as instituições orçamentárias e as motivações políticas individuais de parlamentares e outros políticos (Poterba; Hagen, 1999, p. 1-12). No contexto europeu, especificamente na Alemanha^{8 9}, sustenta-se a necessidade de se incluírem instituições independentes no processo de produção normativa em matéria fiscal (OECD Journal on Budgeting, 2014, p. 10)¹⁰. Como são autônomas, essas entidades podem garantir a confiança nas finanças públicas dos diferentes países.

No Brasil, a governança da matéria concentra-se em órgãos vinculados aos Poderes Executivo e Legislativo. Este desempenha papel central nas decisões sobre as normas regentes do tema do equilíbrio quantitativo das contas públicas¹¹; em contrapartida, o projeto de criação de um órgão colegiado do Executivo tramita há mais de 20 anos no Legislativo. Por outro lado, existe a Instituição Fiscal Independente (IFI), criada pela Resolução do Senado Federal (RSF) nº 42/2016 (Brasil, [2019])¹². Contudo, a IFI parece sofrer restrições de impacto na sua capacidade de atuar de forma independente do Poder Legislativo, devido ao receio dos parlamentares relacionado à concessão de poderes fiscais a agentes alheios ao Legislativo e com a associação ao Executivo¹³ expostos durante as deliberações para a

⁵ Como rito para a aprovação de ECs, o § 2º do art. 60 da CRFB estabelece a votação em dois turnos em cada Casa do Congresso e a obtenção de três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49) (Brasil, [2024]).

⁶ Chafetz (2017, p. 35, tradução nossa) afirma que a “influência de partidos políticos no Congresso fortalece os conflitos no exercício do poder congregacional”.

⁷ Conforme o FMI, o foco das regras fiscais é garantir responsabilidade fiscal por meio da estabilidade orçamentária (Gbohoui; Medas, [2020]).

⁸ Paulo Bijos menciona a centralidade da governança fiscal na agenda política da União Europeia, dada a relevância do tema para a sustentabilidade do euro. Essa governança inclui regras fiscais numéricas nacionais, instituições fiscais independentes e estruturas orçamentárias de médio prazo (Bijos, 2014, p. 13).

⁹ A escolha da Alemanha para o estudo de caso deve-se a sua forte tradição de concentração de poderes fiscais no Poder Legislativo federal, de forma paralela aos esforços para se implantarem medidas de governança que alcancem a transparência fiscal (OECD Journal on Budgeting, 2014, p. 10).

¹⁰ Neste trabalho, considera-se que a produção normativa fiscal diz respeito sobretudo às regras fiscais que comporão a governança fiscal; por sua vez, esta se define como um conjunto de “normas, regulamentos e procedimentos que influenciam a forma pela qual a política fiscal é planejada, aprovada, implementada e monitorada” (Bijos, 2014, p. 13).

¹¹ Considera-se aqui uma distinção terminológica não estanque entre a governança fiscal e a orçamentária (Bijos, 2014, p. 12-13).

¹² A criação do IFI inspirou-se em duas instituições fiscais independentes: a Congressional Budget Office (secretaria de orçamento do Congresso norte-americano (CBO)) e a Office for Budget Responsibility (secretaria britânica para a responsabilidade orçamentária (OBR)) (Salto; Baciotti, 2022).

¹³ Ver Oliveira (2015).

aprovação da RSF nº 42/2016. Para tornar claro o embate entre democracia e tecnocracia em matéria fiscal (Huber; Shipan, 2002, p. 17-18), propõe-se a avaliação das possibilidades concedidas pelo Legislativo à IFI para agir como órgão detentor de poderes discricionários e desempenhar papel apolítico e técnico em matéria fiscal federal¹⁴.

Além desta introdução e da conclusão, este trabalho contém quatro seções. Na segunda abordam-se a regra do *teto de gastos* e a governança fiscal em âmbito federal. Na seguinte, analisa-se o contexto nacional e internacional de criação das entidades fiscais independentes¹⁵. Na quarta seção, observa-se o “código genético”¹⁶ estabelecido pelo Legislativo federal para a IFI. E na quinta, procede-se à análise comparativa do caso da Alemanha, país com grande cultura de concentração da matéria fiscal no Poder Legislativo federal e com reconhecida atuação em boas práticas fiscais (Shah; Kincaid, 2007).

Como a independência é crucial para a não politização e para a tecnicidade das decisões das instituições fiscais autônomas (Waldo, 1948, p. 14), avalia-se a discricionariedade da IFI com esteio nas dimensões de controle político pelo Legislativo oriundas da literatura de Direito da Regulação: a autonomia funcional, orçamentária, organizacional, decisória e de pessoal¹⁷. Este trabalho não examina a qualidade da atuação da IFI, mas o controle exercido sobre a entidade, para com isso evidenciar a possibilidade de funcionamento institucional discricionário alinhado com o propósito de alcançar o melhor interesse público, o que é um compromisso com a responsabilidade fiscal. Ancorado no Direito da Regulação, o estudo visa apresentar uma forma alternativa de se conceber o exercício do poder normativo na esfera fiscal, para destacar a insuficiência da tradicional perspectiva de tripartição de Poderes e as possibilidades de uma governança com maior capacidade de promover a responsabilidade fiscal.

¹⁴ Waldo (1948, p. 14, tradução nossa) assinala que os “cidadãos devem perceber que há dois fundamentos no governo: a política e a administração, decidindo e executando. Quando essas duas funções forem adequadamente separadas e institucionalizadas, descobrir-se-á que o sistema resultante é democrático e eficiente”.

¹⁵ A análise em âmbito internacional enfoca sobretudo a conjuntura da Europa e, em particular, a da Alemanha.

¹⁶ Conforme Moe e Caldwell (1994, p. 192, tradução nossa), cada “instituição é um sistema completo em construção. Tal sistema vem com um código genético embutido que programa os tipos de liderança de burocracias e outras estruturas, arranjos de pessoal e outras propriedades que acabarão por compor o correspondente governo. Uma vez adotada a forma, seguem-se as outras propriedades. Elas são escolhidas pelos participantes em sua política de escolha estrutural, mas as escolhas são previsíveis e altamente restritas. Elas simplesmente dão expressão ao código genético”.

¹⁷ Natasha Salinas menciona essas cinco dimensões de autonomia que são objeto de ensaios de intervenção pelo Poder Legislativo brasileiro nas agências reguladoras. Conforme a autora, considera-se tal movimento de interferência como estratégia de afastamento da interferência do Poder Executivo sobre essas entidades, quando há insatisfação com o respectivo arranjo institucional. Devido à dinâmica estabelecida para fins de governança fiscal, neste estudo a avaliação dos avanços do Poder Legislativo sobre a autonomia das entidades fiscais fundamenta-se no contexto da criação dessas instituições fiscais independentes e da elaboração dos correspondentes atos (Salinas, 2019, p. 588).

2 Um novo teto de gastos e a governança em matéria fiscal

Com a EC nº 95/2016 (Brasil, 2016) e os arts. 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB (Brasil, [2024]), estabeleceu-se o Novo Regime Fiscal (ou *teto de gastos*), que impõe limite aos dispêndios dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Ao se consolidar como parte de um agregado de normas fiscais aplicáveis ao orçamento público federal e elaborada com o objetivo de garantir um compromisso duradouro com a ordem das contas públicas federais, tal regra tem vigência programada de 20 exercícios fiscais¹⁸.

De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e organizações internacionais, as regras fiscais têm o fim de garantir responsabilidade fiscal mediante a estabilidade orçamentária, o que pareceu evidente no caso do *teto de gastos*, dada a inclusão na CRFB (Davoodi; Elger; Fotiou; Garcia-Macia; Lagerborg; Lam; Pillai, 2022). Contudo, essa inserção implica uma dinâmica de deliberação do Executivo e do Legislativo; de acordo com a literatura administrativista, eles disputam poderes políticos à maneira do que ocorre num sistema presidencialista de governo¹⁹. Essa questão parece ainda mais tortuosa quando o assunto é de elevado grau de sensibilidade para ambos os Poderes, a ponto de se tornar necessária uma instituição independente que divulgue análises técnicas e apartidárias sobre as contas públicas, promova uma cultura de estabilidade e aumente os ônus relativos à falta de compromisso fiscal (International Monetary Fund, 2013)²⁰.

No caso do *teto de gastos*, não é evidente que as contas públicas que embasaram os questionamentos sobre a sua adequação tenham sido submetidas ao necessário escrutínio para se decidir por uma alteração constitucional. E mais: parece não haver elementos técnicos suficientes para se concluir que a nova regra leva de fato a um cenário de maiores benefícios

¹⁸ Com o art. 106 do ADCT instituiu-se “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Brasil, [2024]).

¹⁹ Bruce Ackerman assim se refere à *hiperpolitização* do sistema presidencialista: “A separação de poderes entre Câmara, Senado e presidente não só estimula crises de governabilidade em tempos de impasse e lutas desesperadas contra o relógio constitucional em momentos de autoridade plena [...]. Em vez de encorajar a criativa combinação constitucional de responsabilidade política e expertise profissional, ela *superpolitiza* a Administração Pública e corrói o Estado de Direito” (Ackerman, 2000, p. 711, tradução nossa).

²⁰ Bijos (2014, p. 20) acrescenta que tal como há muito ressaltou “Agenor de Roura, em sua obra intitulada *Formação do Direito Orçamentário Brasileiro*, de 1916, ‘a falta de sinceridade na fixação da despesa e na previsão da receita, disse-o Poincaré, é o maior mal dos orçamentos’. Observações como essas, em resumo, ajudam a compreender por que motivo o processo orçamentário deve ser tutelado por um sistema de freios e contrapesos e qual pode ser o valor agregado, nesse contexto, das Instituições Fiscais Independentes”.

do que custos²¹²². No âmbito do Poder Executivo, a avaliação do equilíbrio das contas públicas federais compete tão somente ao órgão central de contabilidade da União e à Secretaria do Tesouro Nacional²³. Além de serem apreciadas por esses órgãos do Executivo, as contas públicas também podem passar pelo crivo do Tribunal de Contas da União (TCU)²⁴ e das consultorias orçamentárias do Poder Legislativo, as quais têm como função a assessoria técnica dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Salto; Bacciotti, 2022). Tramita desde 2000 o PL que institui o Conselho de Gestão Fiscal, órgão com a atribuição de tratar da política e da gestão fiscal conforme o art. 67 da Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (*Lei de responsabilidade fiscal*)²⁵ (Brasil, 2000)²⁶.

Atribuiu-se à IFI o papel de assessorar os membros do Senado Federal nas matérias orçamentária e fiscal. Contudo, questiona-se: ela poderia atuar como entidade autônoma capaz de desenvolver papel apolítico e técnico em tal conjuntura? A IFI parece não ter emitido recomendações sobre a alteração ou não da regra do teto de gastos e ter-se restringido à elaboração de relatórios de acompanhamento fiscal (Instituição Fiscal Independente, [2017-2024]) e do estudo *Teto de gastos no Brasil: o que esperar* (Pinto, 2022), que não foram formalmente considerados no processo de produção normativa. O último estudo²⁷ demonstra

²¹ Os dois últimos questionamentos são oriundos das conclusões de Roberta Simões relativas ao que leva uma lei a ser corretamente feita (Nascimento, 2021).

²² De acordo com o Parlamento Europeu, órgão com função legiferante no contexto da União Europeia, o “anúncio de previsões macroeconómicas e orçamentais enviesadas e irrealistas pode prejudicar consideravelmente a eficácia do planejamento orçamental e, consequentemente, comprometer o respeito pela disciplina orçamental. Previsões macroeconómicas imparciais e realistas podem ser fornecidas por organismos independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais de um Estado-Membro e relativamente aos quais a legislação nacional aplicável garante um grau elevado de autonomia funcional e de responsabilização. São previsões desse tipo que deverão ser usadas durante o processo orçamental” (União Europeia, 2013, p. 12).

²³ Em conjunto com a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação, conforme o Decreto nº 10.265/2020 (Brasil, 2020).

²⁴ Órgão judicante externo ao governo federal, o TCU auxilia o Congresso Nacional no controle dos órgãos e entidades públicas, ao realizar fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, dentre outras. Conforme o § 2º do art. 33 da CRFB, cabe ao TCU emitir parecer anual das contas presidenciais previamente à respectiva análise do Congresso Nacional (Competências [...], [2025]).

²⁵ De acordo com o art. 67 da *Lei de responsabilidade fiscal*, o “acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação; II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparéncia da gestão fiscal; III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos” (Brasil, [2025]).

²⁶ Nos termos do art. 1º do PL nº 3.744/2000, “[f]ica instituído o Conselho de Gestão Fiscal – CGF, de que trata o art. 67 da LC nº 101/2000 [*Lei de responsabilidade fiscal*], órgão de deliberação coletiva, integrante da administração pública federal, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação de representantes da União, dos estados, dos municípios e de entidades técnicas representativas da sociedade” (Brasil, 2000).

²⁷ Datado de 1º/12/2022, período anterior à aprovação da *PEC da transição* (Brasil, 2022b) no Senado Federal, o estudo compõe-se de projeções sobre o endividamento do País em longo prazo.

a lacuna entre as receitas e os gastos públicos, e a progressão do nível de endividamento do País até 2031²⁸.

Embora isso demonstre certo rigor material e técnico da IFI, também sugere que sua estrutura, imposta pelo Poder Legislativo, acaba por limitar-lhe as possibilidades de produção das regras fiscais e da perspectiva de contribuir para o alcance da disciplina fiscal proposta pelas mencionadas organizações internacionais.

3 As entidades fiscais autônomas internacionais e a Instituição Fiscal Independente

Com base nas diretrizes das contas públicas federais sujeitas ao escrutínio de órgãos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do TCU, e dado que a independência é fundamental para a tecnicidade e a isenção política, analisa-se nesta seção a conjuntura em que se criaram as entidades fiscais autônomas internacionais e a IFI.

Em decorrência da forte crise econômica e financeira de 2008, propagou-se internacionalmente a importância de se criarem meios de garantir disciplina fiscal, com o propósito de incutir a confiança em que os governos nacionais têm condições de administrar suas contas de forma equilibrada e transparente (OECD, 2024). Sob essa perspectiva, houve tentativas de se fortalecer a credibilidade da política fiscal dos países, sobretudo europeus, por meio da integração de instituições fiscais independentes aos processos normativos orçamentário e fiscal (Rodrigues; Conti, 2020). Nessa conjuntura, organizações como o FMI, a União Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacam o papel das entidades autônomas; complementares a regras fiscais confiáveis, elas auxiliariam os governos a lidar com os obstáculos à disciplina fiscal, promoveriam a transparência e elevariam a qualidade do debate público sobre o tema^{29 30}.

Além disso, por meio do item 17 do Regulamento nº 473/2013 do Parlamento e do Conselho europeus, em consonância com a Diretiva nº 2011/85/UE, a União Europeia estabeleceu como requisito essencial dos quadros orçamentários dos Estados-membros a atuação de organismos independentes na fiscalização do cumprimento das regras concernentes a

²⁸ De acordo com a IFI, é possível prever que o total da dívida, interna e externa, dos principais entes do setor público será de 95,3% do PIB em 2031, ao passo que, de acordo com os cenários otimista e pessimista, a dívida pública alcançaria respectivamente 65,5% e 147,6% (Pinto, 2022). Porém, não há evidências de que esse estudo tenha tido algum impacto na aprovação da PEC e nas deliberações sobre diretrizes fomentadoras do aumento das possibilidades de gastos e de um endividamento maior do País nos próximos anos.

²⁹ Apesar do entendimento sobre a necessidade de sua criação, essas instituições não definem de forma única a sua estrutura organizacional, mas concordam sobre a necessidade de que atuem de forma autônoma para fiscalizar o cumprimento das regras fiscais e elevar a qualidade do debate sobre a questão fiscal.

³⁰ Conforme o FMI, os “conselhos fiscais são instituições públicas independentes destinadas a promover finanças públicas por meio de várias funções, que incluem avaliações públicas de planos e desempenho, e a avaliação ou fornecimento de informações macroeconómicas e previsões orçamentárias. Ao fomentar a transparéncia e promover uma cultura de estabilidade, eles podem aumentar os custos reputacionais e eleitorais de políticas indesejáveis e compromissos quebrados” (International Monetary Fund, 2013, p. 1, tradução nossa).

orçamento (União Europeia, 2013). Ao reconhecer que as ações de uma entidade fiscal independente podem sofrer restrições no âmbito do jogo político por trás da criação das normas fiscais, a OCDE ressalta como valores de sua atuação: a) a independência; b) o não partidarismo; c) a transparência; d) a prestação de contas; e e) a competência técnica (OECD, 2024).

Foi em conformidade com a tendência mundial de criação de instituições independentes em matéria fiscal e orçamentária que em 2016 o Senado Federal publicou a RSF nº 42, que criou a IFI. Todavia, apesar de representar um incontestável avanço, diante da resistência parlamentar à criação de instituição de “auditoria” das contas públicas³¹, a IFI não se alinha com o que se propõe em nível internacional. Em face das alegações de parlamentares contrários a ela³², parece que os anseios relacionados à criação de uma instituição independente em matéria fiscal se acomodaram por meio de disposições de natureza institucional.

De acordo com estudos centrados em Direito da Regulação, algumas delimitações impostas pelo arcabouço institucional evidenciam os níveis de ingerência política que o Legislativo busca ter sobre as instituições independentes; é possível, pois, avaliar a autonomia das entidades autônomas com base nas dimensões funcional, orçamentária, organizacional, decisória e de pessoal (Salinas, 2019, p. 588).

4 A Instituição Fiscal Independente e seu controle pelo Poder Legislativo

Como a independência das entidades fiscais autônomas é fator-chave para a sua eficaz atuação como órgão autonomamente organizado no contexto da administração das contas públicas, passa-se à análise da organização institucional da IFI sob a perspectiva dos indicadores de controle político do Poder Legislativo oferecidos pela literatura³³.

Embora alguns defendam que *independência* não implica *blindagem* a interferências políticas³⁴, é incontestável que a autonomia das instituições fiscais independentes favorece o alcance de políticas mais alinhadas com o interesse público. Essa é a percepção do FMI, da União Europeia e da OCDE sobre elas³⁵; conquanto tenham diferentes concepções sobre

³¹ Essa resistência evidencia-se no arquivamento da PEC nº 83/2015 e de seu texto substitutivo (Brasil, 2015). Ver Oliveira (2015).

³² Segundo eles, ela significaria sujeição das instâncias políticas a tecnocratas, *precarização* do Congresso e desestabilização da política econômica do Executivo.

³³ Num entendimento semelhante ao da literatura de Direito da Regulação, a OCDE apresenta os elementos que têm sido objeto de avanços no controle da autonomia das instituições independentes. Contudo, a OCDE indica a existência de quatro camadas de técnica (jurídica, finanças, operações e informações), ao passo a literatura sobre as agências reguladoras lista as cinco dimensões já referidas. A robustez desse rol e a correspondente clareza metodológica levaram neste trabalho à seleção do uso da correspondente tipificação (OECD, 2024).

³⁴ Mashaw (1997, p. 112, tradução nossa) ironiza esse ponto ao comentar sobre o idealismo no Direito Administrativo: “O ativista do Direito Administrativo que surgiu nesse período, e que ainda fornece a imagem dominante do que é o Direito Administrativo, era uma espécie de pastiche de programas políticos liberais e pluralistas”.

³⁵ Ver International Monetary Fund (2013), União Europeia (2013) e OECD (2024).

tais instituições autônomas³⁶, é unânime o entendimento de que a sua autonomia é crucial ao bom exercício de suas atividades (OECD, 2024).

Como os arranjos institucionais advêm de escolha para influenciar a tomada de decisão por essas instituições – conforme o interesse durante a elaboração do marco inaugural –, a literatura indica algumas dimensões de autonomia que são objeto de ensaios de intervenção do Legislativo. Por trás dos elementos que compõem as entidades independentes, é possível avaliar sua maior ou menor sujeição ao controle do Legislativo e, com isso, as suas possibilidades ou limitações de tomar decisões técnicas e apolíticas, o que condiciona o alcance de maior credibilidade fiscal, conforme a entendem aquelas organizações internacionais. A esse respeito, a literatura de Direito da Regulação aborda alguns indicadores de avanço do Legislativo na estrutura das instituições independentes – trata-se das dimensões de autonomia *funcional, orçamentária, organizacional, decisória e de pessoal* (Salinas, 2019, p. 588) (Quadro 1).

Quadro 1 – Elementos institucionais de controle político

INDICADOR	TIPO	DESCRÍÇÃO
funcional	escopo de atuação	restrição das atividades das agências por atos inauguradores, ampliadores, modificadores e redutores de suas competências
pessoal	escolha e nomeação de dirigentes	seleção dos critérios para a contratação de profissionais e para o regime jurídico aplicado a sua atuação
orçamentário	contingenciamento de recursos	possibilidade de contingenciamento de recursos
organizacional	definição da estrutura organizacional	definição das regras que envolvem a sua organização e a tomada de decisões
decisório	definição dos procedimentos para a tomada de decisões	definição das regras que envolvem o processo de produção normativa

Fonte: elaborado pela autora.

Na estrutura da IFI há disposições capazes de restringir sua atuação nos moldes propostos pelas organizações internacionais para o alcance de políticas sólidas e sustentáveis. O primeiro artigo da RSF nº 42/2016 impôs-se à IFI a função limitada de produzir conteúdo para os senadores³⁷; por isso, não lhe cabe fiscalizar contas nem editar recomendações em matéria orçamentária e fiscal, conforme orienta a OCDE (OECD, 2024). Entende-se que isso tenha decorrido dos receios expostos na apresentação da PEC nº 83/2015 (Brasil, 2015), e

³⁶ Tal dissonância sobre o formato e as funções dessas instituições fiscais ocorre também no contexto brasileiro (Rodrigues; Conti, 2020).

³⁷ O *caput* do art. 1º da RSF nº 42/2016 assim dispõe: “I – divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários; II – analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente; III – mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; IV – projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público” (Brasil, [2019]).

de seu texto substitutivo, bem como da preocupação com a sobreposição da competência do TCU; em razão disso, o IFI não dispõe de autonomia para fiscalizar as contas públicas³⁸.

Quanto à gestão de pessoas, os incisos dos §§ 2º e 9º do art. 1º da RSF nº 42/2016 estabelecem que a IFI é composta por: a) um Conselho Diretor formado por profissionais nomeados por órgãos do Senado Federal; e b) um Conselho de Assessoramento Técnico (CAT) composto por profissionais nomeados pelo Conselho Diretor³⁹. Em relação aos contratos de trabalho dos membros do Conselho Diretor, os §§ 6º e 7º da RSF nº 42/2016 estabelecem períodos de seis, quatro e dois anos, sem possibilidade de exoneração, salvo nas hipóteses de: a) renúncia; b) condenação judicial transitada em julgado; c) processo administrativo disciplinar; ou d) voto de censura aprovado pelos senadores⁴⁰. Relativamente à duração dos contratos de trabalho, os membros do CAT detêm cargo por período indeterminado e os outros profissionais da estrutura funcional da IFI têm estabilidade típica dos profissionais que atuam como servidores do Senado⁴¹, peculiaridades capazes de afetar parcialmente a autonomia perante o Legislativo.

Nos aspectos orçamentário e organizacional a IFI não tem autonomia para definir as próprias regras; suas fontes orçamentárias, sua estrutura e seu funcionamento são definidos por ato da Comissão Diretora do Senado Federal, em conformidade com o parágrafo único do art. 2º da RSF nº 42/2016⁴². Por outro lado, além da determinação de que os conteúdos produzidos pela IFI devam ser aprovados pela maioria do Conselho Diretor⁴³, não se dispõe sobre como a IFI deve fundamentar seu posicionamento para tomar decisões; assim,

³⁸ A OCDE considera-a elemento de independência operacional, por meio da qual se verifica se a IFI pode de fato propor recomendações normativas de políticas (OECD, 2024).

³⁹ Em consonância com os incisos dos §§ 2º e 9º do art. 1º da RSF nº 42/2016: “§ 2º A Instituição Fiscal Independente será dirigida por Conselho Diretor, composto de 3 (três) membros: I – 1 (um) diretor-executivo indicado pelo Presidente do Senado Federal; II – 1 (um) diretor indicado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal; III – 1 (um) diretor indicado pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal. [...] § 9º A Instituição Fiscal Independente contará com Conselho de Assessoramento Técnico, que se reunirá preferencialmente a cada mês, composto por até 5 (cinco) brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber nos temas de competência da Instituição, a serem nomeados pelo diretor-executivo do Conselho Diretor por tempo indeterminado” (Brasil, [2019]).

⁴⁰ Conforme os §§ 6º e 7º do art. 1º da RSF nº 42/2016: “§ 6º Os membros do Conselho Diretor exercerão mandatos não coincidentes, nomeados a cada 2 (dois) anos, alternadamente, observado, na primeira investidura, o mandato de 6 (seis) anos para o diretor-executivo, de 4 (quatro) anos para o diretor referido no inciso II do § 2º e de 2 (dois) anos para o diretor referido no inciso III do § 2º. § 7º Os membros do Conselho Diretor só poderão ser exonerados em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar, bem como por voto de censura aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal” (Brasil, [2019]).

⁴¹ De acordo com o art. 2º da RSF nº 42/2016, a “estrutura necessária ao funcionamento da Instituição Fiscal Independente será provida pelo Senado Federal mediante o remanejamento de servidores e serviços já existentes, devendo 60% (sessenta por cento), no mínimo, dos profissionais que lhe forem designados possuir titulação acadêmica de mestre ou doutor em áreas temáticas compatíveis com o objeto de atuação da Instituição, nos termos da regulamentação” (Brasil, [2019]).

⁴² De acordo com o parágrafo único do art. 2º da RSF nº 42/2016, “[a]to da Comissão Diretora do Senado Federal disporá sobre a estrutura e o funcionamento da Instituição Fiscal Independente, bem como sobre as suas fontes orçamentárias, sendo vedado o contingenciamento de seus recursos” (Brasil, [2019]).

⁴³ Conforme o § 11 do art. 1º: “Os relatórios elaborados pela Instituição Fiscal Independente para o cumprimento das competências definidas nos incisos do *caput* serão tornados públicos após aprovação pela maioria do Conselho Diretor” (Brasil, [2019]).

ela se restringe a fornecer apoio ao Senado⁴⁴. Desse modo, faltam à IFI tanto a autonomia relativa aos demais elementos de sua estrutura institucional quanto a autonomia para tomar decisões⁴⁵ (Quadro 2).

Quadro 2 – A autonomia da Instituição Fiscal Independente

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
funcional	a RSF nº 42/2016 define o escopo de atuação da IFI e limita sua atividade à conjuntura do Senado Federal	não atende
pessoal	existência de critérios técnicos, estabilidade e mandato fixo, e somente os cargos de liderança detêm mandato fixo	atende em parte
orçamentário	a RSF nº 42/2016 estabelece que os recursos e as suas fontes orçamentárias são definidos por ato da Comissão Diretora do Senado Federal	não atende
organizacional	a RSF nº 42/2016 estabelece que a estrutura e o funcionamento da IFI são definidos por ato da Comissão Diretora do Senado Federal	não atende
decisório (procedimental)	não há delegação de poder decisório à IFI	não atende

Fonte: elaborado pela autora.

Na moldura traçada para a IFI pela RSF nº 42/2016, impõem-se restrições à maior parte dos elementos de sua estrutura; de maneira aparentemente *responsiva* à conjuntura das deliberações parlamentares do seu contexto de formação, a IFI tem maior independência do Legislativo federal tão somente em relação à estabilidade dos integrantes de sua diretoria e é fortemente sujeita à ingerência do Senado nos demais aspectos estruturais. Não se conferiu à IFI uma estrutura institucional capaz de viabilizar uma atuação dotada de autonomia, o que lhe prejudica a possibilidade de emitir decisões técnicas e apolíticas. Desse modo, a IFI parece atuar como um órgão consultivo *ad hoc* do Senado⁴⁶ que pouco contribui para o alcance da responsabilidade fiscal.

5 A Instituição Fiscal Independente e o caso da Alemanha

Como se comentou, as limitações impostas à IFI parecem ter origem no receio dos parlamentares de conceder poderes a membros do Executivo. Contudo, também no contexto

⁴⁴ Apesar de o § 11 do art. 1º da RSF nº 42/2016 tratar da publicidade dos relatórios da IFI depois de aprovados pela maioria do Conselho Diretor, esse é um dos pontos de melhoria a ser considerado no contexto de funcionamento da IFI. Ou seja, o material produzido pela IFI parece ter maiores efeitos internos que externos em termos de transparência da análise em matéria orçamentária e fiscal (Salto; Baciotti, 2022).

⁴⁵ Segundo o FMI, os conselhos fiscais “não têm poder discricionário para definir instrumentos de política [fiscal]. Diferentemente dos bancos centrais independentes na área de política monetária, eles são apenas facilitadores da solidez das finanças públicas fiscais, e não tomadores de decisão deliberadamente isolados da política” (International Monetary Fund, 2013, p. 4, tradução nossa).

⁴⁶ A respeito do contexto das agências reguladoras, Salinas (2019, p. 587) assinala que a definição de agência reguladora independente “pressupõe o reconhecimento dessa autonomia. Afinal, o que diferencia uma agência reguladora de outros órgãos da Administração [é] justamente essa autonomia multifacetária [sic] que lhe é atribuída”.

europeu se observam limitações, embora nele pareça ter avançado mais o controle das contas públicas por entidades fiscais independentes.

Particularmente na Alemanha, uma federação com reconhecida tradição em práticas fiscais voltadas à estabilidade econômica (Shah; Kincaid, 2007), a inserção de entidades independentes diversas no âmbito do processo de produção das normas fiscais não ocorreu uniformemente, nem foi facilitada pelo Poder Legislativo federal (PLF) (Alber; Valdescalici, 2012). A prática centralizadora dos assuntos fiscais no PLF⁴⁷ – que atualmente conta, não com uma, mas com seis entidades fiscais que agem por meio de redes em apoio a órgãos do Poder Executivo e do PLF⁴⁸ – desenvolveu-se aos poucos e, em alguma medida, em resposta às demandas da União Europeia (OECD Journal on Budgeting, 2014).

Exceto no caso do Conselho Consultivo de Especialistas em Economia (CCEE), de 1963, as outras cinco entidades só foram criadas depois da crise financeira de 2008 e elas em geral são mais independentes do PLF que o CCEE, cuja função meramente consultiva é definida na norma que a institucionalizou (Deutschland, [2020]). Entretanto, conforme se verá, uma completa independência não chega a ser conferida pelo PLF a nenhuma dessas instituições fiscais independentes, o que parece ter relação com impasses no âmbito das discussões sobre autonomia fiscal por uma comissão de reforma do federalismo em 2009 (Shah; Kincaid, 2007).

É possível separar as seis entidades fiscais em dois grupos. O primeiro abrange as instituições funcionalmente restritas à produção de material consultivo, como o CCEE (Deutschland, [2020]), o Grupo de Projeções Econômicas (GPE) (Deutschland, 2017), o Conselho Científico Consultivo (CCC) do Ministério Federal das Finanças (MFF) (Deutschland, 2018) e o Grupo de Trabalho de Previsões de Receitas Tributárias (GTPRT) (Steuerschätzungen, [2017]). No segundo grupo figuram as instituições que mais se assemelham com o que se espera de uma instituição fiscal independente: o Conselho de Estabilidade (CE) (Stabilitätsrat, [2024]) e o Conselho Consultivo Independente para o Conselho de Estabilidade (CCICE) (Stabilitätsrat, [2022]).

Relativamente ao primeiro grupo, apesar do trabalho restrito à provisão de consultoria a órgãos governamentais, sua autonomia é maior que a da IFI, cuja independência se relaciona tão somente a um dos indicadores, a gestão do pessoal. Com efeito, o CCEE detém autonomia *funcional e organizacional* em níveis superiores à IFI; além de ser integrado somente por especialistas contratados por tempo determinado e de produzir parecer sobre

⁴⁷ O modelo federativo alemão assenta-se na *Grundgesetz* (ou *Lei fundamental de Bonn*), de 1949. A partir dela, a então Alemanha Ocidental assumiu uma forma federativa marcada por uma intrincada relação entre instituições da esfera federal (Bachur, 2005).

⁴⁸ De acordo com a OCDE, as “previsões orçamentárias e econômicas são informadas por redes de especialistas independentes e especialistas técnicos que contribuem com seus conhecimentos em várias fases do processo e em vários fóruns” (OECD Journal on Budgeting, 2014, p. 11, tradução nossa).

o desenvolvimento econômico com publicação e remessa obrigatórios ao PLF, o CCEE decide sobre sua estrutura organizacional⁴⁹ (Quadro 3).

Quadro 3 – A autonomia do Conselho Consultivo de Especialistas em Economia

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
funcional	competência restrita para avaliar o desenvolvimento do país	não atende
pessoal	membros com conhecimento de Economia, atuação independente e mandato fixo	atende
orçamentário	o governo federal arca com os custos do conselho, definidos por ministérios	não atende
organizacional	vincula-se apenas ao mandato estabelecido pela lei de instituição e é independente para definir os procedimentos organizacionais	atende
decisório	não decide, mas não há critérios para o material, que é de recepção obrigatória pelo Poder Legislativo	não atende

Fonte: elaborado pela autora.

Por outro lado, quanto à entidade formada por institutos de pesquisa financiados pelo Ministério Federal da Economia e Energia e pelo MFF para revisar e endossar as previsões econômicas que integram os planos orçamentário e financeiro elaborados pelo governo federal, o cenário também é de maior autonomia que a da IFI: o GPE, de 2017, é autônomo no quesito organizacional e no de pessoal⁵⁰. Além disso, a produção do GPE integra o processo de produção de normas fiscais, de maneira que a instituição tem maior relevância que a IFI (Quadro 4).

Quadro 4 – A autonomia do Grupo de Projeções Econômicas

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
funcional	escopo definido pelo Ministério Federal para Assuntos Econômicos e Proteção Climática	não atende
pessoal	composto por institutos de pesquisa, com mandato fixo de 3 anos	atende

⁴⁹ A lei que instituiu o CCEE para avaliar o desenvolvimento econômico geral estabelece: “§ 1º (1) Um Conselho de Especialistas independentes deve ser formado para avaliar periodicamente o desenvolvimento econômico geral na República Federal da Alemanha e para facilitar a formação de julgamentos em todos os órgãos responsáveis pela política econômica e no público. (2) O Conselho Consultivo é composto por cinco membros que devem ter experiência e conhecimentos especiais em Economia. [...] § 3º (1) O Conselho Consultivo vincula-se apenas ao mandato estabelecido por esta Lei e é independente em suas atividades. [...] § 6º (1) O Conselho de Especialistas apresenta relatório anual e o encaminha ao Governo Federal até 15 de novembro. O relatório anual é imediatamente submetido aos órgãos legislativos pelo Governo Federal e publicado ao mesmo tempo pelo Conselho. [...] § 7º [...] (2) O presidente federal nomeia um novo membro por um período de cinco anos por sugestão do Governo Federal” (Deutschland, [2020], tradução nossa).

⁵⁰ A lei sobre a elaboração de previsões macroeconômicas pelo governo federal estabelece: “§ 3º As previsões econômicas gerais em que se baseiam os planos orçamentário e financeiro do Governo Federal serão verificadas por um órgão independente para fins de aprovação. A instituição independente não está sujeita a instruções do Governo Federal ou de outras instituições públicas ou privadas. O Ministério Federal da Economia e Energia está autorizado a determinar por ordem estatutária em acordo com o MFF: 1. uma instituição independente na acepção da frase 2, que detém os conhecimentos, experiência e recursos necessários para revisar as previsões [...] 3. o processo de revisão e endosso das projeções macroeconômicas pelo órgão independente; 4. a autoridade do órgão independente para emitir pareceres públicos como parte do processo de endosso; 5. o financiamento do órgão independente; e 6. o poder do órgão independente de estabelecer as próprias regras de procedimento” (Deutschland, 2017, tradução nossa).

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
orçamentário	restrito ao valor a ser pago pelo Ministério Federal para Assuntos Econômicos e Proteção Climática	não atende
organizacional	definição das próprias regras de procedimento	não atende
decisório	não decide, e a forma de apresentação do material é definida; porém, há espaço para opiniões contrárias	não atende

Fonte: elaborado pela autora.

Composto por voluntários cientistas e acadêmicos com especialização em teoria ou política econômica, o CCC do MFF, de 2018, também funciona de forma mais autônoma que a IFI, pois fornece consultoria ao Poder Executivo sobre qualquer tema que decidir sobre política financeira⁵¹ (Quadro 5).

Quadro 5 – A autonomia do Conselho Científico Consultivo do Ministério Federal das Finanças

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
funcional	trabalho restrito ao aconselhamento do MFF quanto a qualquer tema concernente a política financeira	não atende
pessoal	membros científicos e acadêmicos com especialização em teoria ou política econômica, atuação independente e mandato fixo	atende
orçamentário	é voluntário	atende
organização	a organização é definida pelo estatuto	não atende
decisório	não decide; e há requisito para a forma de os pareceres serem publicados, como a delimitação de data de publicação pelo ministro federal das finanças	não atende

Fonte: elaborado pela autora.

Quanto ao GTPRT, de 2017, o cenário é de menor autonomia. Distintamente da IFI, a instituição não tem independência quanto à seleção de pessoal. O chefe do departamento responsável pelas estimativas fiscais do MFF é responsável pela maior parte das decisões do GTPRT no que diz respeito, por exemplo, ao seu orçamento e às decisões organizacionais. Todavia, tal como ocorre com as outras instituições de consultoria, as estimativas fiscais preparadas pelo GTPRT para os governos federal, estaduais e municipais surtem mais efeitos

⁵¹ O estatuto do CCC do MFF dispõe: “§ 1º Atribuições do Conselho Consultivo: O Conselho Consultivo deve aconselhar o ministro federal das Finanças com total independência e de forma voluntária em todas as questões de política financeira. § 2º Composição do Conselho: O Conselho Consultivo é composto por acadêmicos que devem ser professores de Economia ou Direito com especialização no campo da teoria e da política financeira. O número de membros não deve exceder a 25. § 3º Nomeação e destituição de membros: Os membros são nomeados e destituídos pelo ministro federal da Fazenda por sugestão do Conselho Consultivo. [...] § 6º Consultas do Conselho Consultivo: O Conselho Consultivo determina o objeto de suas deliberações. Ele levará em consideração os intentos do ministro federal das Finanças para aconselhamento sobre determinados tópicos. [...] § 8º Declarações de especialistas do Conselho Consultivo: O Conselho Consultivo relata os resultados de suas deliberações ao ministro federal das Finanças na forma de declarações de especialistas. Os pareceres do Conselho Consultivo devem ser sempre publicados. [...] § 10 Secretaria do Conselho Consultivo: A secretaria do Conselho Consultivo é administrada por membros do Ministério Federal das Finanças” (Deutschland, 2018, tradução nossa).

que as produzidas pela IFI. Isso confere ao GTPRT papel mais significativo no processo de produção das normas fiscais que o desempenhado pela IFI⁵² (Quadro 6).

Quadro 6 – A autonomia do Grupo de Trabalho de Previsões de Receitas Tributárias

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
funcional	tem como objetivo preparar estimativas fiscais duas vezes por ano para os governos federal, estaduais e municipais	não atende
pessoal	presidido pelo chefe do departamento responsável pelas estimativas fiscais do MFF	não atende
orçamentário	parte do MFF	não atende
organizacional	há delimitação do funcionamento do grupo no Estatuto, e boa parte está sob a determinação do chefe do departamento responsável pelas estimativas fiscais do MFF	não atende
decisório	não decide, mas o resultado do trabalho é considerado parte das projeções financeiras do governo	não atende

Fonte: elaborado pela autora.

A autonomia perante o PLF tampouco é a ideal⁵³ no segundo grupo de instituições alemãs independentes, às quais compete o papel de “cães de guarda” do cumprimento das regras orçamentárias e fiscais pelo governo. Apesar de ambos os conselhos de estabilidade desse grupo serem mais autônomos que a IFI, suas atividades sofrem limitações severas no âmbito da norma de sua instituição, a *Lei do Conselho de Estabilidade* (Stabilitätsrat, [2022]). Cabe ao CE, de 2009, desenvolver suas regras e procedimentos organizacionais e editar posicionamentos sobre determinantes para a indicação de emergência orçamentária; com isso, desempenha a função de fiscalizar o cumprimento de regras orçamentárias⁵⁴. Além

⁵² O regulamento do GTPRT determina: “§ 1º Tarefa: O Grupo de Trabalho é um conselho consultivo independente do Ministério da Fazenda, que geralmente fornece estimativas fiscais duas vezes com o propósito de preparar orçamento para os governos federal, estaduais e municipais. [...] § 3º [...]: (1) O chefe do departamento responsável pelas estimativas fiscais do Ministério Federal das Finanças preside o Grupo de Trabalho. [...] § 9º Alteração do Regimento Interno: As regras de procedimento podem ser alteradas por decisão unânime dos membros do Grupo de Trabalho” (Steuerschätzungen, [2017], p. 1, 4, tradução nossa).

⁵³ A função fiscalizadora das IFIs é suscitada pela OCDE, pela União Europeia e pelo FMI. Este entende que, embora “variem muito quanto a suas atribuições, tarefas e formas institucionais, essas instituições tendem a compartilhar um explícito mandato consagrado na legislação, um papel de ‘cão de guarda’ que implica uma contribuição direta para o debate público sobre política fiscal e estrito não partidarismo em suas atividades. É importante ressaltar que os conselhos fiscais não têm poder discricionário para definir instrumentos de política” (International Monetary Fund, 2013, p. 4, tradução nossa).

⁵⁴ Conforme os arts. 1º e 2º da *Lei do Conselho de Estabilidade*: “§ 1º Conselho de Estabilidade: (1) Os governos federal e estaduais formam um conselho de estabilidade com o objetivo de evitar emergências orçamentárias. O Conselho de Estabilidade inclui: Ministro Federal das Finanças, os ministros responsáveis pela Fazenda nos estados federados, o Ministro Federal de Assuntos Econômicos e Proteção do Clima. O Conselho de Estabilidade é instituído pelo Governo Federal. (2) O Ministro Federal das Finanças e o Presidente da Conferência dos Ministros das Finanças dos estados presidirão conjuntamente ao Conselho de Estabilidade. [...] (5) O Conselho de Estabilidade estabelecerá o seu próprio regulamento interno. Isso também regula a representação em caso de prevenção. [...] § 2º Atribuições do Conselho de Estabilidade: (1) As atribuições do Conselho de Estabilidade são o acompanhamento permanente dos orçamentos federal e estadual e a implantação de processos de reestruturação, o supervisão do cumprimento da regra da dívida do art. 109, § 3º, da Lei Fundamental pelo Governo Federal e todos os estados individuais e a vigilância do cumprimento do limite superior do déficit estrutural de financiamento das administrações públicas de acordo com o § 51, nº 2, da Lei dos princípios orçamentários. Tarefas adicionais podem ser atribuídas por lei ao Conselho de Estabilidade. (2) O Conselho de Estabilidade toma uma decisão sobre os resultados do monitoramento” (Stabilitätsrat, [2022], tradução nossa).

de lhe conferirem autonomia maior que à da IFI, tais características aproximam-na mais do papel preconizado pelas organizações internacionais (Quadro 7).

Quadro 7 – A autonomia do Conselho de Estabilidade

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
funcional	suas funções de acompanhamento e de fiscalização dos orçamentos federais e estaduais estão delimitadas no seu estatuto	não atende
pessoal	os membros são integrantes do governo	não atende
orçamentário	a receita faz parte do orçamento do governo federal	não atende
organizacional	embora defina procedimentos, seu estatuto menciona o estabelecimento das regras por meio de regulamento interno	atende em parte
decisório	tem poder de decisão sobre determinantes para a indicação de emergência orçamentária, bem como o dever de fiscalizar o cumprimento de regras orçamentárias	atende

Fonte: elaborado pela autora.

Para desempenhar as funções de fiscalização do cumprimento do teto do déficit estrutural do financiamento das administrações públicas, o CE conta com o apoio dos especialistas do CCICE, que estabelecem as regras de funcionamento da entidade; e o governo federal e os governos estaduais arcaram com metade dos seus custos de manutenção⁵⁵. Com isso, o CCICE é dotado de maior autonomia que a IFI (Quadro 8).

Quadro 8 – A autonomia do Conselho Consultivo Independente para o Conselho de Estabilidade

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
funcional	apoia o CE na fiscalização do cumprimento do limite máximo do déficit estrutural do financiamento das administrações públicas	não atende
pessoal	membros com conhecimento técnico, atuação independente e mandato fixo	atende
orçamentário	metade dos custos em que incorre é arcado pelo governo federal e pelos governos estaduais	atende em parte

⁵⁵ De acordo com os quatro itens do § 8º da *Lei do Conselho de Estabilidade*: “(1) Será criado um conselho consultivo independente para apoiar o Conselho de Estabilidade no acompanhamento do cumprimento do limite máximo para o déficit estrutural do financiamento das administrações públicas nos termos do nº 2 do art. 51 da Lei dos princípios orçamentários. O Conselho Consultivo adota o próprio regulamento interno por maioria de dois terços de seus membros. Os governos federal e estadual arcaram com metade dos custos incorridos pelo Conselho Consultivo. (2) Os membros do Conselho Consultivo são um representante do Banco Federal Alemão [Deutsche Bundesbank] e do Conselho de Especialistas Econômicos, um representante dos institutos de pesquisa envolvidos no diagnóstico conjunto, dois especialistas cada um por um período de cinco anos nomeados pelo governo federal e governos estaduais por meio de seus representantes no Conselho de Estabilidade e um especialista cada um nomeado por um período de cinco anos pelas entidades tutelares municipais e pelas entidades tutelares da previdência social. (3) O Conselho Consultivo emite um parecer sobre o cumprimento do limite superior do déficit estrutural do financiamento das administrações públicas, de acordo com o nº 2 do art. 51 da Lei dos princípios orçamentários. A esse respeito, o presidente do Conselho Consultivo participa nas deliberações do Conselho de Estabilidade. Se chegar à conclusão de que o limite máximo não está sendo respeitado e que não há desvio permitido de acordo com a Seção 51 (2) sentença 2 da Lei dos princípios orçamentários, o Conselho Consultivo faz recomendações de medidas adequadas para eliminar o déficit excessivo de financiamento. O parecer e as recomendações do Conselho Consultivo devem ser anexados ao relatório nos termos do art. 7º, nº 3. (4) O Conselho de Estabilidade publica os pareceres e recomendações apresentados pelo Conselho Consultivo” (Stabilitätsrat, [2022], tradução nossa).

INDICADOR	DESCRIÇÃO	AUTONOMIA
organizacional	as regras são determinadas por regulamento interno próprio	atende
decisório	não decide, mas seus pareceres e recomendações devem ser publicados pelo CE	não atende

Fonte: elaborado pela autora.

Da análise da estrutura das instituições fiscais alemãs depreende-se que revela avanços a bem-sucedida integração em rede de uma pluralidade de agentes ao processo de produção das normas fiscais; por outro lado, isso não impede a interferência política do PLF nessas entidades independentes. Dessa forma, as seis entidades atuantes em matéria fiscal – consultivas ou não – sofrem, desde a sua instituição, algum tipo de restrição de autonomia pelo PLF – e ao CCEE e ao CCC do MFF não cabe sequer participar do processo de produção das normas fiscais.

Todavia, mesmo diante das dificuldades atreladas a uma tradição de centralização de poderes na esfera do PLF, tal cenário parece ser mais adequado que o brasileiro: além de serem mais autônomas que a IFI, a maior parte das seis entidades alemãs participa formalmente do processo de produção das normas fiscais e de fato contribuem para o alcance da responsabilidade fiscal.

6 Considerações finais

Os debates no âmbito da votação da *PEC da transição* ressaltam a relevância da governança fiscal no Brasil. Assim, questiona-se se não caberia uma profunda avaliação técnica e apolítica dos impactos do ajuste de regra fiscal com previsão de vigência de 20 exercícios financeiros. Como é consensual no contexto europeu que se proceda a melhores práticas fiscais, é imprescindível que se integrem instituições independentes na produção normativa e nas políticas públicas sobre matéria fiscal; sua autonomia é fator-chave para o alcance da responsabilidade fiscal.

No Brasil, a criação da IFI parece não ter sido suficiente para atender aos propósitos de qualificação do debate fiscal. Os receios expostos pelos parlamentares durante as deliberações da PEC nº 83/2015 (e de seu texto substitutivo) e da RSF nº 42/2016 parecem ter-se concretizado no ato que estatui a IF, daí seu papel irrisório nas deliberações sobre a alteração da regra do *teto de gastos* realizadas no contexto da votação da *PEC da transição*. Dessa maneira, com base nos instrumentos de interferência política do Poder Legislativo oferecidos pela literatura de Direito da Regulação, é possível identificar que à IFI só foi concedida maior autonomia no quesito *gestão de pessoal* e que ela continua sujeita à interferência do Senado com relação a suas funções, decisões, quadro organizacional e orçamento.

No contexto alemão também se constatam dificuldades para a descentralização dos poderes sobre a matéria fiscal do âmbito do PLF. A atuação em rede de seis instituições fiscais só foi efetivamente construída ao longo das últimas décadas e, mesmo assim, ela

ocorreu sem se deflagrar uma efetiva delegação de autonomia a essas entidades fiscais independentes, dentre as quais somente quatro participam formalmente do processo de produção das normas fiscais.

Apesar desses óbices, a governança fiscal alemã é marcada por uma consistente atuação de suas instituições fiscais; dotadas de maior autonomia que a IFI, elas produzem material mais técnico e com maior isenção política em matéria fiscal. Caso a regra de *teto de gastos* fosse discutida no cenário alemão, o debate se alinharia com a opinião de especialistas de pelo menos quatro instituições independentes; assim, seriam maiores as oportunidades de sobrevivência do propósito de responsabilidade fiscal como meta central nas deliberações sobre a aprovação de novas regras fiscais.

Referências

- ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, [s. l.], v. 113, n. 3, p. 633-729, Jan. 2000. DOI: <https://doi.org/10.2307/1342286>.
- ALBER, Elisabeth; VALDESCALICI, Alice. Reforming fiscal federalism in Europe: where does the pendulum swing? *L'Europe en Formation*, [s. l.], n. 363, p. 325-365, 2012. DOI: <https://doi.org/10.3917/eufor.363.0325>. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-1-page-325.htm>. Acesso em: 20 maio 2025.
- BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 56, n. 4, p. 377-401, out./dez. 2005. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i4.237>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/237>. Acesso em: 20 maio 2025.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Senado Federal: orçamento e discussão*, Brasília, DF, n. 12, p. 1-44, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503101>. Acesso em: 20 maio 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.744, de 2000*. Institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20145>. Acesso em: 20 maio 2025.
- _____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2025.
- _____. *Decreto nº 10.265, de 5 de março de 2020*. Institui a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10265.htm. Acesso em: 20 maio 2025.
- _____. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 20 maio 2025.
- _____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

_____. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc126.htm. Acesso em: 4 set. 2025.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2022b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155248>. Acesso em: 20 maio 2025.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2015. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para dispor sobre a Autoridade Fiscal Independente. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Arquivada. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121994>. Acesso em: 20 maio 2025.

_____. Senado Federal. Resolução nº 42, de 1º de novembro de 2016. Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>. Acesso em: 20 maio 2025.

CHAFETZ, Josh. *Congress's Constitution: legislative authority and separation of powers*. New Haven: Yale University Press, 2017.

COMPETÊNCIAS do TCU. Brasília, DF: TCU, [2025]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu/competencias-do-tcu>. Acesso em: 20 maio 2025.

DAVOODI, Hamid R.; ELGER, Paul; FOTIOU, Alexandra; GARCIA-MACIA, Daniel; LAGERBORG, Andresa; LAM, W. Raphael; PILLAI, Sharanya. *Fiscal rules dataset 1985-2021*. [Washington, DC]: IMF, Fiscal Affairs Department, Jan. 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>. Acesso em: 20 maio 2025.

DEUTSCHLAND. Bundesministerium der Finanzen. *Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*. [Berlin]: Bundesministerium der Finanzen, 2018. Disponível em: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/satzung-des-beirats-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Acesso em: 20 maio 2025.

_____. *Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*. Berlin: Bundesministerium der Justiz, Bundesamt für Justiz, [2020]. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/sachvratg/BJNR006850963.html>. Acesso em: 20 maio 2025.

_____. *Gesetz zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsgesetz - EgVG)*. Berlin: Bundesministerium der Justiz, Bundesamt für Justiz, 2017. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/egvg/BJNR208000017.html>. Acesso em: 20 maio 2025.

GBOHOUI, William; MEDAS, Paulo. *Regras fiscais, cláusulas de salvaguarda e grandes choques*. [S. l.]: FMI, Departamento de Finanças Públicas, [2020]. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Portuguese/prspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>. Acesso em: 20 maio 2025.

HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate discretion?: the institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002. (Cambridge studies in comparative politics).

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (Brasil). *Relatório de acompanhamento fiscal*. Brasília, DF: Senado Federal, [2017-2024]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 20 maio 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *The functions and impact of fiscal councils*. [Washington, DC]: IMF, July 16, 2013. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

MASHAW, Jerry L. *Greed, chaos, and governance*: using public choice to improve public law. New Haven: Yale University Press, 1997.

MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics: JITE*, [s. l.], v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Devido processo legislativo e qualidade da deliberação legislativa. *Revista da Advocacia do Poder Legislativo*, [s. l.], v. 2, p. 141-170, jan./dez. 2021. Disponível em: https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Artigo_07_Roberta_Simoes_Nascimento.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

OECD JOURNAL ON BUDGETING. Paris: OECD, v. 2.014, n. 2, p. 1-79, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v14-2-en>. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting-volume-14-issue-2_budget-v14-2-en.html. Acesso em: 20 maio 2025.

OECD. *Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions*. Paris: OECD, 2024. (OECD legal instruments). Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/301/301.en.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

OLIVEIRA, Guilherme. Plenário rejeita substitutivo à PEC da Instituição Fiscal Independente. *Agência Senado*, Brasília, DF, 6 out. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/06/instituicao-fiscal-independente-e-rejeitada-pelo-plenario>. Acesso em: 20 maio 2025.

PINTO, Vilma da Conceição. Teto de gastos no Brasil: o que esperar. In: FÓRUM DE DEBATES DO CONASEMS, 5., 2022, São Paulo. [Brasília, DF]: Instituto Fiscal Independente, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/teto-de-gastos-no-brasil-o-que-esperar/view>. Acesso em: 20 maio 2025.

POTERBA, James M.; HAGEN, Jürgen von (ed.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999. (A National Bureau of Economic Research conference report).

RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro; CONTI, José Mauricio. A Instituição Fiscal Independente do Brasil em perspectiva comparada: em busca de virtudes e fragilidades. *Revista de Direito Brasileira: RDB*, Florianópolis, v. 27, n. 10, p. 70-91, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2020.v27i10.6316>. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6316>. Acesso em: 20 maio 2025.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A intervenção do Congresso Nacional na autonomia das agências reguladoras. *REI - Revista Estudos Institucionais*, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 586-614, maio/dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i2.302>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/302>. Acesso em: 20 maio 2025.

SALTO, Felipe Scudeler; BACCIOTTI, Rafael da Rocha Mendonça. O papel das instituições fiscais independentes (IFIs) e o caso da IFI do Brasil. In: BLOG Brasil, Economia e Governo. [S. l.], 7 mar. 2022. Disponível em: <https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=3589>. Acesso em: 20 maio 2025.

SHAH, Anwar; KINCAID, John (ed.). *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 2007. (A global dialogue on federalism, v. 4).

STABILITÄTSRAT (Deutschland). *Stabilitätsratgesetz*. [S. l.]: Stabilitätsrat, [2022]. Disponível em: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Organisation/Gesetzliche-Grundlagen/Stabilit%C3%A4tsratgesetz/Stabilit%C3%A4tsratgesetz_node.html. Acesso em: 20 maio 2025.

STABILITÄTSRAT. [S. l.]: Stabilitätsrat, [2024]. Disponível em: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html. Acesso em: 20 maio 2025.

STEUERSCHÄTZUNGEN (Deutschland). *Geschäftsordnung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“*. [S. l.]: Bundesfinanzministerium, [2017]. Disponível em: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2017-10-11-geschaeftsordnung-ak-steuerschaetzung.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Acesso em: 20 maio 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) nº 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013. Estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do déficit excessivo dos Estados-Membros da área do Euro. *Jornal Oficial da União Europeia*, [s. l], n. L140, p. 11-23, 27 maio 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN>. Acesso em: 20 maio 2025.

WALDO, Dwight. *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New York: Ronald Press Co., 1948. (Series in political science).

Financiamento

Este trabalho foi realizado e financiado no âmbito do projeto de pesquisa *Orçamento em números*, da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril