

Título do capítulo	CAPÍTULO 21 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES E O CASO DO BRASIL
Autor(es)	Felipe Scudeler Salto Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap21

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES E O CASO DO BRASIL

Felipe Scudeler Salto¹
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti²

1 O QUE ESPERAR DE UMA INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE?

As IFIs, ou conselhos fiscais, são organismos públicos com mandato para realizar análises técnicas e apartidárias sobre política fiscal e orçamentária. O objetivo é melhorar a disciplina fiscal, promover maior transparência das contas públicas e elevar a qualidade do debate público nas temáticas de finanças públicas e economia em geral.

A ampliação do número de conselhos fiscais ao redor do mundo representa uma inovação institucional importante no campo da política fiscal (Mulas-Granados, 2018). Em resposta aos efeitos negativos da crise econômica e financeira de 2008, diversos países, particularmente os que compõem a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), criaram IFIs para fortalecer a credibilidade da política fiscal (Kopits, 2016).

Essa tendência de aumento é observada principalmente entre os países membros da União Europeia, tendo ganhado mais força com a aprovação, no Parlamento, do Regulamento nº 473,³ de 2013. Como parte da resposta da região à crise da dívida pública, o regulamento atribuiu mandato a um “órgão independente”, em nível nacional, para monitorar o cumprimento das regras da política fiscal e fornecer ou endossar previsões macroeconômicas e fiscais realistas para a elaboração do orçamento (IMF, 2013; Ribeiro, 2020).

A dinâmica desfavorável do nível de endividamento foi amplificada pelas políticas de estímulo e pelas perdas acumuladas de receitas. Somou-se a isso o fato de o conjunto de regras numéricas utilizadas para controlar a discricionariedade da política fiscal no processo orçamentário não garantir, isoladamente, a condução prudente das contas públicas. Esses fatores favoreceram o surgimento de

1. Secretário da Fazenda e Planejamento do estado de São Paulo.

2. Analista da Instituição Fiscal Independente (IFI).

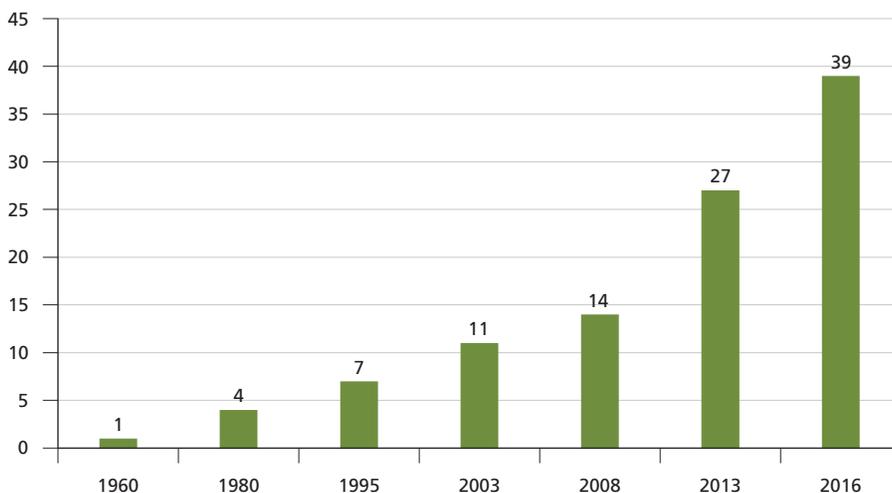
3. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN>>.

fiscal watchdogs (vigilantes ou cães de guarda), no pós-crise, com apoio crescente obtido junto aos organismos multilaterais.

A OCDE, por exemplo, divulgou, em 2014, os princípios orientadores para o *design* e a operacionalização das IFIs. Trata-se da codificação de valores mínimos de governança, que resultou de discussões e sistematização de boas práticas – reconhecendo o potencial papel positivo dessas instituições.⁴

O Fundo Monetário Internacional (FMI), por sua vez, mapeia a existência de 39 IFIs operando em 2016, ano do último levantamento disponível,⁵ 25 das quais apareceram depois da crise econômica e financeira de 2008 (gráfico 1). As IFIs veteranas, existentes antes da crise, como o Congressional Budget Office (CBO) dos Estados Unidos e o caso pioneiro na Holanda, o Central Planning Bureau (CPB), diferem da nova geração de IFIs, por terem aparecido em resposta a eventos históricos locais e singulares (Bijos, 2014).

GRÁFICO 1
Número de IFIs ao redor do mundo



Fonte: IMF Fiscal Council Dataset, 2017. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset>>. Elaboração dos autores.

2 REVISÃO DE LITERATURA: VIÉS DEFICITÁRIO DA POLÍTICA FISCAL

Do ponto de vista teórico, as IFIs aparecem, na literatura, ao lado das regras fiscais, que são mecanismos que introduzem, por certo período, restrições ou limites quantitativos para algumas das variáveis fiscais, como: dívida, resultado, resultado

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3UmuRaD>>.

5. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/council/>>.

estrutural, despesa ou receita. São tidas como soluções institucionais mais comuns para atenuar o viés deficitário – tendência crescente do déficit e do nível de endividamento público ao longo do tempo – e a pró-ciclicidade do gasto público – tendência a gastar receitas extraordinárias, sobretudo nos momentos de alta do ciclo econômico, ao invés de poupá-las para serem utilizadas para estimular o retorno da atividade econômica para o equilíbrio nos momentos de baixa – que acentuam a volatilidade do ciclo econômico.

A literatura documenta diversas fontes que estariam por trás da geração de déficits persistentes e da tendência à pró-ciclicidade que: i) impactam a discricionariedade da política fiscal em muitas economias emergentes e avançadas; ii) afetam a dinâmica da dívida pública, favorecendo a recorrência de crises fiscais; e iii) reduzem o bem-estar social. As implicações negativas sobre a estabilidade macroeconômica fundamentam a ênfase colocada na restauração e manutenção de posições fiscais sólidas (Hemming e Joyce, 2013).

Calmfors e Wren-Lewis (2011) listam diversas classes teóricas de explicações, conforme a seguir.

- 1) Assimetrias de informação entre o público e o governo: os eleitores podem não conhecer a posição fiscal do seu país ou as projeções macrofiscais podem ser pouco realistas, por exemplo.
- 2) A impaciência, principalmente dos governos, em razão de objetivos eleitorais, pode levá-los a desejar aumentar o produto interno acima de seu nível natural, por meio de ações fiscais expansionistas.
- 3) Conflito intergeracional: geração de eleitores pode não levar em conta que a carga futura aumentará, por exemplo, no caso em que a política fiscal atribua peso pequeno à pressão de gastos associada com o envelhecimento da população (Carlin e Soskice, 2015).
- 4) A competição entre os partidos políticos pode fazer com que os governos não internalizem totalmente o custo da dívida.
- 5) O problema dos recursos comuns leva atores do processo orçamentário a pressionar por mais gastos ou incentivos tributários.
- 6) A inconsistência temporal de compromissos de interesse nacional firmados *ex ante*, que podem deixar de ser desejáveis por questões eleitorais, por exemplo.

Na sequência, os mesmos autores exploram as potenciais contribuições que os conselhos fiscais poderiam dar no sentido de reduzir o viés deficitário e fortalecer a disciplina fiscal, como listado adiante.

- 1) Avaliação *ex post* para averiguar o comportamento passado da política fiscal, se houve cumprimento das metas ou não.
- 2) Avaliação *ex ante* sobre a probabilidade de cumprimento das metas fiscais.
- 3) Análise de sustentabilidade ou equilíbrio de longo prazo das finanças públicas.
- 4) Análise de transparência das contas públicas.
- 5) Mensuração do custo e do impacto fiscal de proposições de políticas públicas.
- 6) Projeções macroeconômicas.
- 7) Formulação de recomendações normativas sobre a política fiscal.

O quadro 1 sintetiza diversas explicações potenciais do viés deficitário, posicionando-as ao lado das funções que as IFIs poderiam exercer no decorrer de seus mandatos para atenuar as imperfeições e distorções existentes na condução da política fiscal, de modo a reduzir a assimetria de informação entre os formuladores de política e os eleitores.

QUADRO 1

Mapeamento das explicações para o viés deficitário e tarefas de um conselho fiscal

	Causas e manifestações do viés do déficit	Funções realizadas pelas IFIs
Formuladores de política	Miopia, preocupações com a reeleição, partidarismo: previsão otimista de receitas, estimativas de gastos irrealistas, esforços para contornar regras fiscais (contabilidade criativa).	Produzir estimativas macrofiscais imparciais ou avaliar as previsões oficiais; análise de curto prazo e implicações de longo prazo das políticas atuais; mensuração dos custos de eventos fiscais; monitoramento da aderência do desempenho de indicadores às regras fiscais; análises sobre a confiabilidade das estatísticas do governo.
	Inconsistência temporal (políticas acordadas <i>ex ante</i> não seguidas <i>ex post</i>).	Examinar os resultados fiscais à luz dos compromissos assumidos pelo governo; monitorar o cumprimento das regras fiscais.
	Problema de recursos comuns (<i>common pool problem</i>).	Análise abrangente da União e governos subnacionais; emitir recomendações (fortalecer a centralização do orçamento; coordenar a política fiscal entre as entidades governamentais para evitar flexibilização das restrições orçamentárias).
	Informação imperfeita: subestimação de riscos e custos, visão muito otimista do governo sobre o desempenho do produto interno bruto (PIB); percepção equivocada da restrição orçamentária do governo, falta de dados em tempo hábil.	Análise de questões como sustentabilidade fiscal, equidade intergeracional e análise de riscos fiscais; avaliações de tendências de longo prazo e recomendações de políticas.

(Conitnua)

(Continuação)

	Causas e manifestações do viés do déficit	Funções realizadas pelas IFIs
Formuladores de política	Informação assimétrica (falta de transparência); análises e informações insuficientes (ambiente de baixa <i>accountability</i>).	Contribuir para o debate em torno das questões fiscais.
Eleitores	Informação imperfeita: percepção equivocada da restrição orçamentária do governo.	Fornecer uma avaliação imparcial da sustentabilidade a médio e longo prazo; aumentar a conscientização do público sobre as questões fiscais.
	Conflito intergeracional e impaciência.	Análise de impacto de políticas insustentáveis e os custos de ajuste à restrição orçamentária intertemporal.

Fonte: IMF (2013, tradução nossa).

3 CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DAS IFIs NO DESEMPENHO FISCAL

Apesar da experiência relativamente recente com conselhos fiscais na maior parte dos países, a literatura, a partir de análises econométricas complementadas por nuances narrativas de estudos de casos, tem avançado no sentido de avaliar a atuação desses órgãos em relação a influenciar os formuladores de políticas na direção de elaborar medidas fiscais sólidas (Lledó, 2018).

Além do fato de serem, em sua maioria, instituições novas e heterogêneas entre si, existem muitos desafios metodológicos associados à avaliação empírica do impacto dos conselhos no desempenho fiscal que derivam, entre outros fatores: i) da existência de causalidade reversa, uma vez que governos mais comprometidos com a disciplina fiscal tendem a ser mais sensíveis à promoção de reformas institucionais; e ii) do fato de não serem os únicos elementos no arcabouço institucional encarregados de encorajar políticas fiscais sustentáveis (Lledó, 2018).

Hagemann (2011) indica que a existência de conselhos fiscais bem desenhados é uma condição necessária para melhorar a performance fiscal, embora a falta de comprometimento político com um objetivo de médio prazo e, em alguns casos, com o próprio mandato dos conselhos, limitaria melhorias duradouras.

Debrun e Kinda (2014), utilizando dados em painel de uma amostra de 58 economias avançadas e emergentes, de 1990 a 2011, e cientes dos desafios de endogeneidade associados à estimação econométrica, relacionam o desempenho fiscal (medido pelo nível do resultado primário), com a presença de IFIs, o hiato do produto e o nível de endividamento. A conclusão do estudo sugere que a existência de conselhos em si não é suficiente para promover disciplina fiscal – a correlação é positiva, mas não significativa em termos estatísticos –, o que ocorre apenas quando o conselho apresenta certas características e atribuições, tais como:

- grau de independência com relação às disputas políticas;

- papel no monitoramento de regras fiscais;
- produção ou avaliação de projeções macrofiscais; e
- impacto na mídia: como os conselhos fiscais não exercem influência direta sobre a condução da política fiscal, esse canal é importante para ampliar a presença no debate público.

Beetsma *et al.* (2018), utilizando a base de dados sobre conselhos do FMI atualizada até 2016, também trazem evidências empíricas no sentido de que a presença de conselhos fiscais bem desenhados parece reduzir o viés otimista nas projeções orçamentárias e favorecer o cumprimento das regras fiscais.

Lledó (2018) constata, a partir da revisão de diversos estudos empíricos e casos narrativos, que conselhos bem desenhados, dotados de certas características – independência com relação a disputas políticas e impacto na mídia – e funções – produzir ou avaliar projeções macroeconômicas e monitorar o cumprimento de regras fiscais – parecem ter maior capacidade de promover políticas fiscais sólidas.

4 A SITUAÇÃO DA IFI BRASILEIRA EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS

Como se observou na seção 3 deste capítulo, parece haver um consenso na literatura de que o desenho de um conselho efetivo, capaz de melhorar o desempenho da política fiscal, passa principalmente pela presença constante no debate público, pelo grau de independência e pelo papel na produção ou avaliação de projeções macroeconômicas e no monitoramento do cumprimento de regras fiscais.

A base de dados da OCDE sobre as IFIs⁶ possibilita mapear algumas dessas características-chave e situar o Brasil – que é o único país, além dos componentes da organização, monitorado nessa base – em relação aos países-membros. Bastante ampla, permite acessar informações sobre o contexto para estabelecimento de base legal, modelo institucional, relacionamento com o Legislativo, independência, liderança, recursos, mandato e funções, publicações, acesso à informação, transparência, apoio consultivo e acordos de avaliação.

Segundo o monitoramento, 28 dos 36 países-membros têm IFIs em operação. O Brasil também é acompanhado pelo órgão multilateral em sua base de dados que mapeia as principais características dessas instituições.

Na prática, como se observa na tabela 1, 73% desses organismos se envolvem com projeções macrofiscais. Alguns deles, como o CBO dos Estados Unidos, produzem projeções alternativas que servem de base de comparação para as projeções do governo; outros preparam as projeções utilizadas pelo governo, como o Office

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lia8k6>>.

for Budget Responsibility (OBR) do Reino Unido e o CBP da Holanda; enquanto outros endossam ou opinam sobre as previsões oficiais. Além disso, 70,3% são incumbidas de monitorar o cumprimento das regras fiscais, ao passo que 64,9% têm um papel na análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo. Por outro lado, 40,5%, 29,7% e 10,8% apuravam o custo fiscal de iniciativas do governo, realizavam suporte a parlamentares com análises sobre o orçamento e avaliação do custo de plataformas eleitorais, respectivamente.

TABELA 1
Funções de uma IFI de acordo com a OCDE

	IFI/Brasil	IFIs que compõem a base de dados (%)
Projeções macroeconômicas e fiscais	x	73,0
Monitoramento de regras fiscais	x	70,3
Análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo	x	64,9
Apuração do custo de iniciativas do governo	x ¹	40,5
Suporte direto a parlamentares com análises sobre orçamento	-	29,7
Avaliação do custo de plataformas eleitorais	-	10,8

Fonte: OECD Independent Fiscal Institutions Database. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lia8k6>>. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A IFI brasileira estima o custo de eventos fiscalmente relevantes, por exemplo, a reforma previdenciária que teve aprovação definitiva em 2019 e as medidas de combate à crise do coronavírus ao longo de 2020.

Obs.: 1. x = funções/atividades que a IFI brasileira realiza.

2. - = funções/atividades que a IFI brasileira não realiza.

Mesmo que tenham papéis e estruturas distintas – ou, como afirmam Von Trapp e Nicol (2018, tradução nossa), “não existe um tamanho único para todos os modelos” –,⁷ refletindo diferentes arcabouços fiscais e circunstâncias que estão por trás da origem de seu estabelecimento, as IFIs ao redor do mundo apresentam funções convergentes, sendo que a maioria delas exerce as funções principais mapeadas por Debrun e Kinda (2014) para a mensuração de sua efetividade.

Segundo Von Trapp e Nicol (2018) e OCDE (dados de 2019),⁸ o grau de independência de um conselho fiscal pode ser avaliado por meio de quatro pilares, delimitados nos princípios de boas práticas contidos em OECD (2014), conforme resumido adiante.

- 1) Independência técnica: avaliada de acordo com o processo de seleção de pessoas para as IFIs. Examina se ocorre com base no mérito e na competência técnica; se a duração do mandato é estabelecida de forma independente do ciclo eleitoral; e se os critérios para a demissão das lideranças são especificados em legislação.

7. “There is no one size fits all model”.

8. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/ifi-database.htm>>.

- 2) Independência legal/financeira: refere-se ao marco jurídico da instituição e à proteção dos recursos financeiros contra contingenciamentos e interferências políticas. As variáveis desse pilar buscam analisar se a instituição foi estabelecida por legislação primária; se possui uma dotação orçamentária própria para assegurar os recursos para o desempenho de suas atividades; e se há um compromisso plurianual de financiamento.
- 3) Independência operacional: trata-se da autonomia das IFIs em relação às suas operações, considerando-se, ainda, se fazem ou não recomendações normativas de políticas, o que pode colocar em risco a reputação por meio do viés partidário. As variáveis para mensuração incluem os seguintes tipos de critérios: se a instituição tem liberdade para definir o programa de trabalho e para produzir análises por iniciativa própria; se faz recomendação de política; e se possui equipe qualificada própria para a execução do mandato.
- 4) Acesso à informação e transparência: refere-se aos mecanismos de garantia legal para eventuais pedidos de informações requeridas ou viabilizadas por memorandos de entendimento; ao plano de trabalho e demais documentos operacionais publicados; e aos relatórios e às metodologias subjacentes às análises, se também ficam disponíveis ao público interessado.

A tabela 2, construída a partir das informações obtidas na base de IFIs da OCDE, coloca em perspectiva a IFI brasileira em relação às instituições dos países-membros no quesito da independência. Do ponto de vista formal, observa-se a presença de muitas medidas delineadas nos quatro pilares, indicando que a IFI brasileira segue as recomendações internacionais. Na seção 5, passaremos a tratar especificamente do caso brasileiro.

De toda forma, há certa distância em relação às demais instituições nos itens dotação orçamentária própria, presente em 47% das IFIs que compõem a base de dados, e no número de funcionários, uma vez que apesar de possuir equipe qualificada própria, a quantidade de colaboradores permanentes encontra-se bem abaixo da média dos pares: 9 x 27. O orçamento da IFI brasileira é vinculado ao do Senado Federal, ainda que exista garantia de espaço orçamentário para contratação de pessoal, em ato específico da Comissão Diretora do Senado Federal, como discutiremos à frente. Essas são questões importantes para os próximos passos no processo de *institutional building* da IFI brasileira.

TABELA 2
Aspectos relativos à independência

Pilares de independência	IFI/Brasil	IFIs que compõem a base de dados (%)
Independência técnica		
Seleção de pessoas baseada no mérito e na competência técnica?	x	100
Termo do mandato estabelecido de forma independente ao ciclo eleitoral?	x	97
CrITÉrios para a demissão das lideranças especificados em legislação?	x	72
Independência legal/financeira		
Instituição estabelecida por legislação primária?	x	83
Dotação orçamentária própria?	–	47
Compromisso plurianual de financiamento?	–	14
Independência operacional		
Liberdade para definir o programa de trabalho?	x	94
Liberdade para produzir análises por iniciativa própria?	x	9
Faz recomendação de política?	–	1
Número de funcionários que compõem a equipe?	9 ¹	27 ²
Acesso à informação e transparência		
Acesso à informação requerida é assegurado pela legislação?	x	2
Acesso à informação apenas por memorando de entendimento?	–	1
Acesso à informação por ambos?	–	4
Plano de trabalho e demais documentos operacionais são publicados?	x	8
Relatórios e metodologias subjacentes também ficam disponíveis ao público?	– ³	69

Fonte: OECD Independent Fiscal Institutions Database. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lia8k6>>. Elaboração dos autores.

Notas: ¹ No Brasil, a equipe é composta por oito analistas (já incluídos os três diretores) e uma secretária e assistente administrativa. Note-se que os três diretores também produzem estudos técnicos, junto com os analistas.

² Média simples do número de funcionários em tempo integral nas 36 IFIs em operação.

³ No Brasil, a IFI explica e mostra suas hipóteses e tem como objetivo publicar todas as metodologias e questões técnicas no futuro. Sobre a metodologia de previsões das variáveis macroeconômicas, ver Bacciotti (2020).

Obs.: 1. x = elemento presente.

2. – = não presente.

Pontes (2018), a partir dos dispositivos da resolução que criou a IFI brasileira, mostra que a instituição apresenta elevado grau de aderência da base normativa e procedimental nas dimensões relativas à independência no desempenho de atribuições e no que se refere à abrangência de atribuições previstas para uma IFI, frequentemente apontadas pela literatura e identificadas na experiência internacional – reforçando a impressão que fica da simples análise comparativa a partir dos dados extraídos da base da OCDE.

Uma avaliação mais robusta da aderência em relação às boas práticas internacionais viria da própria OCDE, que produz com frequência relatórios técnicos sobre as IFIs que compõem sua rede,⁹ com avaliações detalhadas – realizadas pelos pares, membros da própria OCDE e acadêmicos – sobre o desempenho de uma instituição em relação aos princípios de boas práticas, identificando aspectos que podem ser aprimorados como forma de preservar a viabilidade no longo prazo. As análises abrangem tipicamente os elementos de *inputs* (recursos humanos e financeiros, acesso à informação e independência), *outputs* (qualidade das publicações e metodologias empregadas) e de impacto do trabalho da IFI em termos da influência no debate público e da ampliação da transparência.

Importante mencionar, de toda forma, que já há um reconhecimento internacional da IFI brasileira com relação à credibilidade de seus trabalhos. OECD (2018) expressa que o Brasil progrediu em sua estrutura fiscal com o estabelecimento de um conselho fiscal que publica relatórios mensais de alta qualidade.

Finalmente, vale destacar que o FMI também tem acompanhado o trabalho da IFI do Senado Federal, por meio de reuniões e visitas da chamada missão do art. IV. Em 2017, o FMI reconheceu em texto público a importância da criação da IFI no Brasil.¹⁰

5 HISTÓRICO DA IFI DO SENADO FEDERAL

A IFI foi criada pela Resolução nº 42/2016,¹¹ do Senado Federal, com o objetivo de melhorar a transparência e a disciplina das contas públicas. É um órgão do Senado, mas com independência para realizar suas funções legais, seguindo as boas práticas internacionais, conforme discutido nas seções anteriores. Dirigida por um conselho diretor, a instituição tem o seu Conselho de Assessoramento Técnico (CAT), de caráter consultivo, indicado pelo diretor-executivo do conselho diretor. A independência é garantida pelo mandato fixo dos seus diretores e do diretor-executivo.

Antes de começar a discutir a experiência brasileira, destaca-se que as funções da IFI não invadem atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) ou mesmo das consultorias do Senado e da Câmara. O TCU é um órgão de controle, uma corte de contas com poder judicante. As consultorias, por sua vez, prestam assessoria direta aos parlamentares. Já a IFI produz informações – esse é o seu poder – na

9. Dados sobre o *Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions* estão disponíveis em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/parliamentary-budget-officials/>>.

10. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3eUMYEg>>.

11. A Resolução nº 42/2016 foi um projeto inserido na chamada Agenda Brasil, do Senado Federal, tendo sido desenvolvida pelo seu então presidente, Renan Calheiros, e pelo senador José Serra, com apoio do corpo técnico do Senado, destacando-se o papel do servidor do Senado Federal Leonardo Ribeiro nesse processo. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>>.

área de contas públicas, por meio de publicações que auxiliem na tarefa de ampliar a transparência e a disciplina fiscal, sem poder judicante e não tendo a missão de prestar consultoria direta – ainda que, como resultado, os parlamentares se beneficiem do trabalho, acessando os relatórios, dialogando com a equipe e o corpo diretivo da IFI sobre conjuntura, cenários etc.

A instalação da IFI se deu no dia 30 de novembro de 2016,¹² com a posse do seu primeiro diretor-executivo, o economista Felipe Salto,¹³ para exercer um mandato de seis anos, sem recondução. Os próximos diretores-executivos terão sempre mandatos de quatro anos.

Cabe esclarecer que a indicação do diretor-executivo se dá pela Presidência do Senado Federal, conforme o inciso I do § 2º do art. 1º da Resolução nº 42/2016. O indicado deve passar por duas etapas para assumir o mandato fixo: arguição pública e aprovação pelo Senado Federal, conforme o § 3º da mesma resolução. Segundo o dispositivo, os indicados devem ter notório saber nos temas de competência da IFI e reputação ilibada. Esses requisitos são checados pelo parlamentar relator do processo de indicação e também na sabatina realizada pela Comissão Diretora do Senado Federal. A aprovação do indicado deve se dar tanto pela Comissão Diretora quanto pelo plenário do Senado.

O primeiro diretor-executivo indicado foi aprovado pela Comissão Diretora do Senado Federal em 29 de novembro de 2016,¹⁴ após arguição pública realizada pelo colegiado, sendo aprovado no mesmo dia por cinquenta votos favoráveis no plenário.¹⁵ Houve um voto contrário e duas abstenções. No dia 30 de novembro, como mencionado, ocorreu a cerimônia de posse e o início dos trabalhos da IFI.

Os objetivos da IFI estão bem definidos na Resolução nº 42/2016 e envolvem o trabalho técnico de projeção e análise econômica e fiscal. Isso se dá por meio do cumprimento dos quatro dispositivos legais, fixados no art. 1º da resolução:

- divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;
- analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3QFoVq0>>.

13. Salto tem experiência em análise das contas públicas, tendo trabalhado em consultoria, academia e no Legislativo. Possui mestrado em administração pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e experiência em docência na mesma instituição. Foi também assessor legislativo no Senado e, à época, havia publicado o livro *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade* (Editora Record, 2016 – Prêmio Jabuti 2017) junto com o economista Mansueto Almeida, ex-secretário do Tesouro Nacional. Foi um dos primeiros economistas do mercado a falar sobre a chamada contabilidade criativa, ainda em novembro de 2009, em parceria com o ex-ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3dJxn0u>>.

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3DqHzPg>>.

- 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; e
- projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público (Brasil, 2016).

O objetivo fixado no inciso I consiste em elaborar projeções macroeconômicas, a exemplo da trajetória do PIB, da inflação, dos juros reais e nominais, da taxa de câmbio, entre outras variáveis relevantes para os cenários fiscais. O inciso II determina que a IFI acompanhe as metas fiscais vigentes, comparando-as aos indicadores fiscais, a exemplo do teto de gastos (fixado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) e da meta de resultado primário (prevista na Lei Complementar nº 101, de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

No inciso III, a instituição recebe a incumbência de definir eventos que tenham impacto relevante nas contas públicas e elaborar suas avaliações sobre esses assuntos, a exemplo das reformas previdenciária, tributária e administrativa. Por fim, o inciso IV manda que a IFI projete a evolução das variáveis fiscais relevantes ao equilíbrio de longo prazo, a exemplo da dívida pública, do déficit primário e nominal, das receitas e despesas do governo federal.

Após a instalação da IFI, o diretor-executivo Felipe Salto montou uma equipe, a partir da regulamentação da Resolução nº 42/2016, feita pelo Ato nº 10 da Comissão Diretora do Senado Federal, de 2016.¹⁶ O referido ato forneceu os subsídios para recrutar servidores e realocou cargos para contratação de pessoal de fora do Senado. Ainda sem o conselho diretor completo, portanto, a IFI passou a funcionar, no âmbito do Senado, mas com total independência para realizar seus estudos e análises.

Isso está em linha com a revisão de literatura apresentada na seção 4. Ainda que a IFI não possua um orçamento autônomo, o espaço fiscal fixo para contratação de pessoal está garantido por lei. Como mencionado, essa é uma área em que a IFI poderá avançar, ganhando mais estrutura e recursos para poder realizar suas atribuições legais. Entende-se que esse é um processo de *institutional building* (desenvolvimento institucional), que está diretamente associado aos resultados produzidos pela instituição.

Vale dizer que, no período de quatro anos de funcionamento, completados em novembro de 2020, a IFI já havia conquistado um amplo reconhecimento por parte da imprensa, critério importante destacado por Debrun e Kinda (2014). Adiante mencionaremos alguns números que fundamentam essa análise.

16. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre-1/copy_of_sobre>.

Esse reconhecimento foi fundamental para solidificar a posição da instituição diante do parlamento e mesmo para obter melhorias e avanços operacionais e de estrutura, como a própria conquista de um espaço físico adequado para a realização das suas atividades.

Logo no início do funcionamento do novo órgão, após recrutar dois servidores do Ministério do Planejamento – um da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e um do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – e dois servidores efetivos do Senado Federal – um da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) e outro da Consultoria Legislativa (Conleg) –, a IFI elaborou um modelo de relatório mensal e publicou sua primeira versão em fevereiro de 2017.¹⁷ Logo em seguida, recrutou um economista com experiência em contas públicas para reforçar a equipe, além de uma secretária, que também exerce funções de auxiliar administrativa.

Ainda sobre a questão da equipe, é importante destacar que, conforme o art. 2º da Resolução nº 42/2016, a equipe deve ter sempre 60%, no mínimo, de mestres ou doutores nas áreas de atuação da IFI, requisito sempre cumprido, incluindo todos os servidores efetivos e comissionados que compõem ou compuseram a equipe e a diretoria.

O RAF, que viria a ser o principal produto da IFI, com periodicidade mensal,¹⁸ já está na sua 48ª edição, publicada em janeiro de 2021.¹⁹ Sua aceitação por parlamentares, imprensa, especialistas do mercado e academia tem sido muito positiva. Para divulgar o primeiro trabalho da IFI, em fevereiro de 2017, realizou-se uma coletiva à imprensa,²⁰ da qual participaram jornalistas especializados dos principais veículos de comunicação e economistas e servidores públicos do Executivo e do Legislativo. Apenas no mês de fevereiro de 2017, houve onze menções à IFI na imprensa nacional. Também o Poder Executivo comentou projeções e cálculos publicados no primeiro RAF, cumprindo-se, assim, desde o início, uma função precípua de toda IFI, que é estabelecer um contraponto saudável com a área econômica do governo, a partir do acompanhamento macrofiscal.

Em janeiro de 2017, foi publicado um artigo do diretor-executivo da IFI, na página A2 do jornal *O Estado de S. Paulo*, que é útil para entender o contexto, a lógica e os objetivos do novo órgão do Senado.²¹ Nele, o economista explicou as razões da criação do novo órgão em um quadro de crise econômica e fiscal. É importante mencionar que a IFI foi uma resposta do Senado àquela situação

17. O Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 1 está disponível em: <<https://bit.ly/3RFBJ0R>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3DsteBT>>.

19. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48_JAN2021.pdf>.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3RIiTpQ>>.

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3S4NRYV>>. Nota do editorial: o *link* citado é exclusivo para assinantes do jornal.

conjuntural bastante grave das contas públicas e da atividade econômica. Vale dizer que a economia passava por um biênio, de 2015 a 2016, que viria a ser o pior da série histórica do PIB. As contas públicas também já seguiam por alguns anos apresentando déficit e crescimento da dívida/PIB. Nesse sentido, há um claro paralelo com as experiências de criação e consolidação de instituições ou conselhos fiscais, conforme relatadas pelos autores citados nas seções anteriores deste capítulo de introdução.

Para completar a primeira formação do conselho diretor, conforme determinado pela Resolução nº 42/2016, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)²² do Senado Federal precisavam fazer suas indicações, proceder à sabatina e aprovação para, em seguida, haver a deliberação em plenário. Foram indicados os economistas Gabriel Barros,²³ para a vaga da CAE, e Rodrigo Orair,²⁴ para a vaga da CTFC, completando, ainda em meados de 2017, a primeira formação do conselho diretor da IFI, ao lado de Felipe Salto.

Cabe ainda explicar a lógica dos mandatos não coincidentes prevista na Resolução nº 42/2016. O mandato do primeiro diretor indicado pela CAE, conforme a resolução, seria de quatro anos. Já o mandato do diretor indicado pela CTFC, de dois anos. Assim, o primeiro diretor-executivo teria seis anos, o primeiro diretor indicado pela CAE, quatro anos, e o primeiro diretor indicado pela CTFC, dois anos. Os segundos indicados para todas as três vagas teriam sempre mandatos fixos de quatro anos, preservando-se a descontinuidade inicial. A recondução é proibida. Em caso de vacância, substitui-se o diretor por meio do mesmo processo descrito anteriormente, para que se complete o período remanescente do mandato original, seja para o diretor-executivo, seja para os demais diretores.

Essa descontinuidade inicial serve para que as trocas de diretoria nunca ocorram de maneira concomitante. Essa é uma forma de preservar a blindagem político-partidária da IFI, isto é, a sua independência técnica em relação a essas questões. O mecanismo está em linha com as boas práticas e é um dos critérios utilizados pela OCDE, por exemplo, para avaliação da independência das IFIs.

Transcorridos quase quatro anos desde a instalação da IFI, já houve duas trocas na diretoria. O primeiro diretor indicado pela CAE renunciou após dois anos de mandato, o que ensejou a indicação de um novo nome para completar os quatro anos. Já o diretor indicado pela CTFC cumpriu o seu mandato completo e,

22. Esta comissão foi alterada, desde a publicação da Resolução nº 42/2016. A sua designação atual é esta: CTFC.

23. Gabriel Barros já era membro da equipe de analistas da IFI, com experiência em análise das contas públicas, no setor privado, em banco e no Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da FGV.

24. Rodrigo Orair é pesquisador do Ipea, com experiência em análise das contas públicas e da economia nacional, sobretudo no assunto sistema tributário nacional.

ao término dos dois anos, a referida comissão indicou um novo nome para exercer, então, conforme a regra da Resolução nº 42/2016, um mandato de quatro anos.

A substituição do diretor indicado pela CAE transcorreu sem maiores percalços. Foi indicado o economista Josué Pellegrini, que já participava da equipe da IFI, como analista, além de ser consultor legislativo do Senado Federal. Pellegrini é doutor em economia pela Universidade de São Paulo (USP), tem livros publicados na área de economia e contas públicas e foi diversas vezes premiado pelo Tesouro Nacional com artigos relevantes. Além disso, tem vasta experiência em docência, tendo sido um dos professores que ajudou a montar a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-Ribeirão Preto)/USP. O presidente da CAE fez a indicação, seguida do mesmo processo: sabatina, aprovação na comissão e no plenário. Pellegrini completará o mandato de quatro anos, portanto, conforme prevê a Resolução nº 42/2016, contando os dois anos iniciais cumpridos pelo primeiro diretor indicado pela CAE.

Quanto à substituição do diretor indicado pela CTFC, com o término do mandato, seguiram-se os trâmites já explicados. O indicado foi o economista Daniel Couri, que fazia parte da equipe da IFI desde a sua instalação, sendo consultor de orçamento do Senado. Seu mandato será de quatro anos. Couri tem mestrado em economia pela Universidade de Brasília (UnB) e experiência como servidor do TCU e da SOF do Ministério do Planejamento.

Portanto, a atual formação do conselho diretor conta com os economistas: Felipe Salto, Josué Pellegrini e Daniel Couri. Todas as decisões sobre a definição dos assuntos a serem tratados pela IFI, dentro do plano de trabalho definido na própria Resolução nº 42/2016, são colegiadas. Ouvem-se os membros da equipe, discutem-se os temas relevantes e fixam-se prazos para as publicações. O RAF é a publicação fixa da IFI e a mais importante, já que cumpre pelo menos três dos quatro objetivos fixados na Resolução nº 42/2016. Além dos doze trabalhos anuais, a IFI ainda publica estudos especiais (EEs), notas técnicas (NTs) e comentários da IFI (CIs), de acordo com temas discutidos nas reuniões de equipe e conselho diretor, levadas também em consideração as sugestões colhidas nas reuniões do CAT. Sempre no mês de dezembro, realiza-se reunião de planejamento para definir algumas diretrizes a esse respeito.

A equipe técnica da IFI também foi sofrendo alterações em relação ao seu quadro inicial. Como explicado, dois servidores do Senado tornaram-se diretores ao longo dos últimos quatro anos. Além disso, os dois servidores cedidos pelo Ministério do Planejamento saíram da equipe, tendo sido substituídos por outros economistas contratados com o espaço orçamentário contido no Ato nº 10 de 2016. Hoje, a IFI conta com um economista com doutorado, dois economistas com mestrado e dois economistas com nível de graduação, além de uma secretária e

assistente administrativa. Há, ainda, dois estagiários²⁵ para auxiliar a equipe e os diretores. Os três diretores funcionam também como analistas, isto é, participam ativamente da elaboração dos produtos da IFI, além de exercerem suas funções administrativas no conselho diretor. É importante notar, para que se tenha a dimensão do orçamento de pessoal destinado à IFI, que a formação descrita já preenche praticamente 100% do orçamento disponível.²⁶

Destaca-se que, dentro do processo de *institutional building*, a IFI conseguiu que o CAT fosse instalado, em 2019, pelo presidente do Senado, Davi Alcolumbre, conforme prevê o § 9º do art. 1º da Resolução nº 42/2016. Os cinco nomes apontados pelo diretor-executivo Felipe Salto foram: Yoshiaki Nakano, diretor da Escola de Economia de São Paulo da FGV e ex-secretário da Fazenda de São Paulo; José Roberto Afonso, pesquisador e professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Monica de Bolle, professora da Johns Hopkins University; Gustavo Loyola, ex-presidente do Banco Central (BCB); e Bernard Appy, diretor do Centro de Cidadania Fiscal.

O CAT foi regulamentado pelo Ato nº 8 do presidente do Senado, de 25 de março de 2019.²⁷ Nele, instala-se o conselho com os membros indicados pelo diretor-executivo da IFI. Os membros não são remunerados e exercem a função de ampla assessoria consultiva, em reuniões organizadas semestralmente. A primeira reunião do CAT foi pública e transmitida pela TV Senado. O evento contou com a presença de autoridades do Executivo e do Legislativo, economistas do mercado e jornalistas.²⁸

A instalação formal do CAT, ainda que a IFI já contasse com o apoio informal de economistas que vieram a compor o conselho, foi um passo que completou, por assim dizer, as etapas principais de construção da instituição previstas na Resolução nº 42/2016.

6 BALANÇO DE QUATRO ANOS

A IFI é inspirada em experiências internacionais importantes, a exemplo do CBO, nos Estados Unidos, e do OBR, no Reino Unido, já mencionados anteriormente. A OCDE congrega essas experiências e acompanha suas atividades por meio de uma rede, da qual a IFI brasileira passou a fazer parte, na categoria de

25. Para fins da comparação apresentada na seção 4, não consideramos os estagiários, pois ainda se encontram em processo de formação.

26. Os currículos dos diretores e da equipe da IFI estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3QMPaL5>>.

27. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/100325?sequencia=145#diario>>.

28. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/conselho/sobre-1>>.

key partner country (país parceiro-chave), em base de dados publicada pelo organismo multilateral citada na seção 4.

O Conselho das Finanças Públicas (CFP), de Portugal, é uma terceira referência fundamental, não apenas pela proximidade cultural e linguística mas pela forma de atuação e modelo de governança. A IFI já participou de dois encontros anuais da rede de instituições fiscais da OCDE, na Coreia do Sul e em Portugal. No encontro de Seul, em 2018, o diretor-executivo da IFI firmou um memorando de entendimento para troca de experiências no campo técnico entre a instituição sul-coreana (National Assembly Budget Office – Nabo) e a IFI do Senado Federal do Brasil.²⁹ Na ocasião, o diretor-executivo da IFI também fez uma apresentação sobre a IFI brasileira.³⁰

A rede da OCDE é muito rica do ponto de vista da troca de experiências, sobretudo para as instituições mais recentemente criadas, como é o caso da IFI brasileira. Como resultado dos diálogos e contatos, a IFI tem conseguido estabelecer trocas constantes de informações, mesmo à distância, coletar informações de outras instituições ao redor do mundo, além de reportar à OCDE os avanços obtidos. Em 2020, o EE sobre o modelo macroeconômico da IFI foi enviado à equipe da OCDE, traduzido para o inglês, e a receptividade foi positiva. O avanço no uso de instrumentos e a modelagem adequada nas tarefas das IFIs são fundamentais para se buscar um resultado satisfatório em termos de análises e projeções econômicas e fiscais, incluindo simulações de impacto, a exemplo dos estudos publicados pela IFI em 2019, ao longo da tramitação da reforma da previdência no Congresso Nacional.

Por ocasião do aniversário de quatro anos da IFI, no fim de novembro, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou duas reportagens relatando as atividades e resultados obtidos pela instituição, inclusive trazendo a opinião de economistas da OCDE a respeito da IFI brasileira.³¹ A atuação junto à imprensa é fundamental para o desempenho da IFI, como mostrado anteriormente na revisão de literatura. A esse respeito, a IFI consolida, diariamente, em seu site,³² as citações de seus trabalhos pela imprensa. A partir disso, é possível observar que, em pouco mais de quatro anos de funcionamento, a IFI teve 2.692 aparições na imprensa nacional, o que corresponde a uma média de 1,8 ao dia. A evolução, entre o fim de 2016 e janeiro de 2021, pode ser vista na tabela 3.³³

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3DoYrWM>>.

30. Disponível em: <file:///C:/Users/E17288289702/Downloads/OECD_Seoul.pdf>.

31. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3djLxia>> e <<https://bit.ly/3BKmJJm>>.

32. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/>>.

33. Além disso, os membros da IFI publicaram, no período, 39 artigos de opinião em diferentes veículos.

TABELA 3
Aparições da IFI do Senado Federal na imprensa: dados anuais e média diária

	Número de aparições	Média diária
2016 (dezembro)	4	0,1
2017	332	0,9
2018	471	1,3
2019	978	2,7
2020	867	2,4
2021 (janeiro)	40	1,3
Total	2.692	1,8

Fonte: IFI.
Elaboração dos autores.

Do ponto de vista do número de publicações, a IFI já produziu 48 RAFs, catorze EEs, 45 NTs e nove CIs, totalizando 116 produtos e 2.911 páginas publicadas. O RAF contém, na sua versão atual, três seções básicas: contexto macroeconômico, conjuntura fiscal e orçamento.³⁴ O objetivo do produto é analisar os principais indicadores econômicos e fiscais; acompanhar as publicações do governo, cotejando suas projeções e análises com as realizadas pela IFI; acompanhar o cumprimento das metas fiscais; e apresentar os cenários projetados pela instituição.

Duas vezes ao ano, em maio e em novembro, são revisados os três cenários de estimativas da IFI – base, otimista e pessimista – e reapresentados no RAF, que então assume formato um pouco distinto. Em anos atípicos, como foi 2020, em razão da crise pandêmica da covid-19, a IFI acaba apresentando maior número de revisões. Em 2020, foram quatro RAFs contendo revisões dos cenários prospectivos para dívida e déficit público, receitas e despesas do governo central, PIB, inflação, taxa de juros, taxa de juros real, taxa de câmbio, mercado de trabalho, entre outras variáveis. Além dos textos, a IFI também veicula arquivos em planilha eletrônica com todos os dados, tabelas e gráficos contidos na publicação.³⁵

Os EEs servem ao propósito de analisar um tema com maior profundidade e pode ser metodológico ou temático. Têm como característica trazer revisão de literatura, comparação internacional e uso de instrumentos metodológicos para avançar sobre determinado assunto. A IFI já realizou, entre outros,³⁶ EEs sobre: estimativa do hiato do produto; projeções de dívida bruta; situação fiscal dos estados; previdência; metodologia de projeção do PIB; reservas internacionais;

34. Durante algum tempo, a IFI publicava algumas análises tópicas dentro do próprio RAF, mas passou a criar produtos específicos para atender a esse objetivo.

35. Os arquivos completos dos RAFs estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3xtlya5>>.

36. Todos os EEs da IFI estão disponíveis em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-estudos-especiais>>.

operações compromissadas; despesas de pessoal; previdência estadual; balanço patrimonial da União; e Regra de Ouro.

As NTs são estudos de menor alcance, mas também seguem rigor técnico e analítico, servindo, normalmente, para explorar assuntos que subsidiarão as projeções, os cálculos de impacto e a elaboração de cenários pela IFI. Entre os temas tratados em NTs, estão: gastos em Defesa Nacional; cálculos de efeito fiscal do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEM); análises das finanças dos estados; cálculo de impacto do auxílio emergencial (AE) a vulneráveis; impacto do Programa de Contrato Verde e Amarelo; custo de carregamento das reservas internacionais; impacto dos juros na dívida pública; análise das propostas de reforma tributária; diversos trabalhos sobre a reforma da previdência; orçamento impositivo; Desvinculação de Receitas da União (DRU); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); abono salarial; Benefício de Prestação Continuada (BPC); relação Tesouro-BCB; riscos fiscais da União; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); impacto de decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre aposentadorias; teto de gastos; elasticidade receita-PIB; deflator do PIB; gastos tributários; capacidade de pagamento dos estados; cálculos sobre o resultado primário mensal; atividade econômica e PIB; e análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Por fim, os CIs, criados mais recentemente, em 2019, servem para manifestações que precisem ser mais rápidas a respeito de algum evento da conjuntura ou, ainda, posicionamentos institucionais do conselho diretor. Um exemplo recente foi a análise do teto de gastos assinada pelos três membros do conselho diretor da IFI.³⁷

Eventos da conjuntura política, fiscal e econômica influenciam a escolha dos temas. Em 2019, por exemplo, a IFI publicou diversos trabalhos sobre a reforma da previdência, acompanhando sua tramitação e elaborando cálculos de impacto de cada medida e cada alteração proposta no parlamento. Os cálculos foram utilizados para cotejamento com os números do governo federal, cumprindo, assim, a função de qualificar o debate público e colaborar para a transparência e a disciplina fiscal. Já em 2020, a crise da covid-19 requereu revisões mais frequentes dos cenários e cálculos de impacto fiscal das diversas medidas anunciadas, incluindo análises com microdados sobre o AE, as transferências a estados e municípios, o apoio às empresas e os gastos em saúde.

A respeito deste último tópico, em 2020, a IFI desenvolveu um painel de dados para acompanhamento da execução do chamado orçamento de guerra, instituído por emenda constitucional, para facilitar o acesso da sociedade a informações

37. Disponível em: <<https://bit.ly/3qEptll>>.

sobre os gastos relacionados à covid-19.³⁸ Além dessa base especial, a IFI mantém, em seu *site*, um repositório de dados com séries calculadas pela instituição ou dados por ela trabalhados.³⁹

Além dos produtos publicados, a IFI realiza outras atividades: i) organização de seminários técnicos (ou webinários, como em 2020);⁴⁰ ii) participação em comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; iii) participação específica na CAE para apresentar revisões de cenários e acompanhamento fiscal, como previsto na Resolução nº 42/2016; iv) reuniões com organismos multilaterais, membros dos órgãos da área econômica do Executivo, órgãos de assessoramento do Legislativo, TCU, economistas do mercado, parlamentares e jornalistas; v) realização de palestras ou conversas com instituições privadas e públicas para apresentação dos trabalhos da IFI; vi) participação em seminários acadêmicos; vii) publicação de artigos e concessão de entrevistas à imprensa; e viii) reuniões com acadêmicos da área de economia e contas públicas.

Por fim, ainda sobre as atividades da IFI, nesses quatro primeiros anos, vale destacar o recebimento de dois prêmios do Tesouro Nacional. Um deles, de primeiro colocado, foi concedido ao trabalho sobre reservas internacionais (custo, nível ótimo e relação com a dívida pública), publicado pelo diretor Josué Pellegrini na forma de EE⁴¹ e submetido à referida premiação, ocorrida em 2017. O segundo prêmio, uma menção honrosa, também no âmbito do Prêmio de Monografias em Finanças Públicas do Tesouro Nacional, foi concedido, em razão do EE desenvolvido pelo analista da IFI Alessandro Casalecchi, o então diretor Rodrigo Orair e o apoio do estagiário Pedro Henrique Oliveira. O trabalho versa sobre as despesas dos regimes próprios dos servidores civis da União.⁴²

Além disso, o reconhecimento dos parlamentares tem sido crescente. A IFI recebe demandas que são, sempre que possível, adequadas aos trabalhos desenvolvidos pela instituição, preservando, assim, sua independência. Reuniões com parlamentares são realizadas com frequência, para discutir questões fiscais, cenários e conjuntura econômica. O uso dos relatórios da IFI pelos gabinetes parlamentares é também um indicativo relevante.

Os desafios, para os próximos anos, concentram-se no maior fortalecimento institucional, incluindo questões de estrutura e orçamento; na manutenção do ritmo de publicações e da repercussão na imprensa especializada e geral; na ampliação da equipe; e no desenvolvimento de mais trabalhos envolvendo o cálculo

38. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/covid-19/painel-de-creditos-covid-19>>.

39. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>>.

40. No canal da IFI, no YouTube, podem ser encontrados os vídeos das gravações dos webinários realizados em 2020 e outros vídeos elaborados pela instituição ou decorrentes de entrevistas. Disponível em: <<https://bit.ly/3SoWCgX>>.

41. Disponível em: <<https://bit.ly/3LiPG2f>>.

42. Disponível em: <<https://bit.ly/3BISX7T>>.

de medidas que tenham efeito fiscal relevante. Na parte de elaboração de projeções e no acompanhamento das metas fiscais, entende-se que a IFI já avançou de maneira significativa, ainda que possa dar novos passos para consolidar metodologias de projeção, por meio de publicações técnicas, tempestivamente. Uma questão adicional, que deve ser debatida, é a eventual vinculação constitucional da IFI, a partir da experiência acumulada até aqui e do modelo vigente, fundamentado na resolução do Senado, que tem força de lei.

7 CONCLUSÕES

Neste capítulo de introdução, discutimos o contexto de criação e consolidação das IFIs ou conselhos fiscais, à luz da literatura relevante e da experiência internacional. Em seguida, discutiu-se o caso da IFI do Senado Federal, o conselho fiscal brasileiro, criado em novembro de 2016 como resposta à crise econômica e fiscal vivenciada pelo Brasil. Uma preocupação central, principalmente dos países europeus, que criaram boa parte de suas instituições no pós-crise de 2008, é o chamado viés deficitário da política fiscal, com a necessidade de se ter maior acompanhamento e transparência em relação às contas públicas. As regras fiscais, isoladamente, não se mostraram suficientes para levar a condutas fiscais mais responsáveis, o que está na gênese das IFIs.

Os estudos disponíveis sobre a efetividade da atuação das IFIs indicam que elas exercem seu papel em contextos em que está garantida a independência de seu corpo diretivo, sobretudo na definição de estudos, análises e trabalhos que escolhe desenvolver. Também a imprensa é fundamental para a atuação dos *watchdogs*, pelo fato de que essas instituições têm o único poder de produzir informações. Assim, para sua atuação efetivamente ajudar a qualificar o debate e melhorar a disciplina fiscal, o uso dos dados produzidos pela imprensa torna-se uma dimensão central.

No caso da IFI brasileira, os quatro anos de atuação revelam que são bastante positivos os resultados colhidos, com ampla presença na mídia e crescente consolidação interna, no Senado Federal, órgão a que a IFI está vinculada. O desafio daqui em diante é avançar na estrutura de pessoal, orçamentária, mantendo e ampliando o escopo dos produtos entregues pela instituição.

REFERÊNCIAS

- BACCIOTTI, R. **Metodologia de previsão das variáveis macroeconômicas**. Brasília: Senado Federal, 2020. (Estudo Especial, n. 13).
- BEETSMA, R. *et al.* **Independent fiscal councils: recent trends and performance**. Washington: IMF, 2018. (Working Papers, n. 18/68).

BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão.** Brasília: Senado Federal, 2014. (Orçamento em Discussão, n. 12).

BRASIL. Resolução nº 42, de 1º de novembro de 2016. Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 3 nov. 2016. Seção 1.

CALMFORS, L.; WREN-LEWIS, S. What should fiscal councils do? **Economic Policy**, v. 26, p. 649-695, 2011.

CARLIN, W.; SOSKICE, D. **Macroeconomics: institutions, instability, and the financial system.** New York: Oxford University Press, 2015.

DEBRUN, X.; KINDA, T. **Strengthening post-crisis fiscal credibility: fiscal councils on the rise – a new dataset.** Washington: IMF, 2014.

HAGEMANN, R. How can fiscal councils strengthen fiscal performance? **OECD Journal: Economic Studies**, v. 2011/1, p. 75-98, 2011.

HEMMING, R.; JOYCE, P. The role of fiscal councils in promoting fiscal responsibility. *In*: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. (Ed.). **Public financial management and its emerging architecture.** Washington: IMF, 2013. p. 205-224.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The functions and impact of fiscal councils.** Washington: IMF, 2013. (Policy Paper).

KOPITS, G. **The case for an independent fiscal institution in Japan.** Washington: IMF, 2016. (Working Paper).

LLEDÓ, V. The effectiveness of fiscal councils: emerging international evidence. *In*: BEETSMA, R.; DEBRUN, X. (Ed.). **Independent fiscal councils: watchdogs or lapdogs?** London: CEPR, 2018. p. 65-73.

MULAS-GRANADOS, C. Fiscal councils in theory: first principles. *In*: BEETSMA, R.; DEBRUN, X. (Ed.). **Independent fiscal councils: watchdogs or lapdogs?** London: CEPR, 2018. p. 19-30.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on principles for Independent Fiscal Institutions.** OECD: [s.l.], 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3RPeVpc>>.

_____. **OECD economic surveys: Brazil.** Paris: OECD, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3xrD3fz>>.

PONTES, F. **Governança fiscal num contexto de elevada rigidez da despesa: uma análise da aderência do caso brasileiro aos padrões internacionais.** 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

RIBEIRO, L. As instituições fiscais independentes na era da austeridade. *In*: SALTO, F.; PELLEGRINI, J. (Org.). **Contas públicas no Brasil.** 1. ed. [s.l.]: Saraiva JUR, 2020. cap. 13.

VON TRAPP, L.; NICOL, S. **Designing effective independent fiscal institutions.** Paris: OECD, 2018.

