Instituição Fiscal Independente

Diálogos UNIÃO EUROPEIA · BRASIL

Financiado pela União Europeia

Quatro IFIs europeias durante a pandemia

Áustria, Itália, Eslováquia, Espanha - estudo comparativo com recomendações para o contexto pós-pandemia

MAIO 2023

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal
Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INSTITUTION (IFI)

Diretor Executivo
Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretora
Vilma da Conceição Pinto

Analistas
Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi
Alexandre Augusto Seijas de Andrade
Pedro Henrique Oliveira de Souza
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Executiva de Relações Publicas
Carla Cristina Osorio Caldas

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL

Embaixador – Chefe da Delegação
Ignacio Ybáñez

Chefe da Seção Instrimentos de Política Externa (FPI) – Equipe Americas
Mario Mariani

Adida Civil – Gerente de Projeto – Instrumentos de Política Externa (FPI) - Regional Team Americas
Zahra Piñero Lozano

CONSÓRCIO

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS) and CESO Development Consultant

AUTOR

Balázs Romhányi

USO E DIVULGAÇÃO DE DADOS

Os dados contidos no presente documento não devem ser revelados ou duplicados, utilizados ou divulgados, no todo ou em parte, para qualquer outra finalidade que não seja a avaliação do documento em si.

Renúncia de responsabilidade: *O conteúdo deste documento não reflete a opinião oficial do governo brasileiro e da União Europeia. A responsabilidade pelas informações e pontos de vista ali contidos cabe inteiramente ao(s) autor(es).*

ÍNDICE

1. Sumário Executivo 5

2. Características que motivaram a seleção dos quatro países 7

3. Papel das IFIs 9

4. O episódio da pandemia 24

5. Potenciais implicações do sistema de governança orçamentária revisto proposto pela Comissão Europeia (9 de novembro de 2022 e 26 de abril de 2023) sobre o papel das IFIs 33

6. Propostas para continuar a desenvolver as IFIs nacionais 38

7. ANEXO 40

ABREVIATURAS E SIGLAS

AIReF	Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal da Espanha (do espanhol Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal)
Budgetdienst	Escritório Parlamentar de Orçamento da Áustria
EDP	Procedimento relativo aos Déficits Excessivos (do inglês Excessive Deficit Procedure)
UE	União Europeia
Fiskalrat	Conselho Consultivo Fiscal da Áustria
PIB	Produto Interno Bruto
IFI	Instituição Fiscal Independente
MTO	Objetivo de Médio Prazo (do inglês Medium Term Objective)
PAYGO	Pay As You GO (proibição de qualquer deterio-ração deliberada do equilíbrio fiscal)
PFM	Gestão das Finanças Públicas (do inglês Public Financial Management)
RRZ	Conselho de Responsabilidade Orçamentária da Eslováquia (do eslovaco Rady pre Rozpočtovú Zodpovednosť)
SCP	Programas de Estabilidade e Convergência (do inglês Stability and Convergence Programs)
SGP	Pacto de Estabilidade e Crescimento (do inglês Stability and Growth Pact)
UPB	Escritório Parlamentar de Orçamento da Itália (do italiano Ufficio Parlamentare di Bilancio)
WIFO	Instituto Austríaco de Investigação Econômica (do alemão Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung)

1. RESUMO

A eficácia dos arcabouços nacionais de governança orçamentária foi seriamente testada durante a pandemia da COVID-19. Embora a maioria dos países tenha adotado medidas de estímulo fiscal para enfrentar os impactos socioeconômicos da pandemia, a compatibilidade dessas medidas com os marcos regulatórios variou significativamente.

Muitos economistas têm enfatizado o papel crucial das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) nacionais dentro da estrutura de governança fiscal. As IFIs são instituições públicas encarregadas de avaliar criticamente a política fiscal e o desempenho e, em alguns casos, de fornecer aconselhamento apartidário. Elas contribuem para melhorar a qualidade dos debates políticos, responsabilizar os governos por suas escolhas políticas e aumentar a credibilidade destes junto aos cidadãos e aos mercados financeiros (Hagemann, 2011).

Na União Europeia (UE), quase todos os Estados-Membros têm a sua própria IFI, mas estas instituições diferem consideravelmente em termos de mandato e recursos. Este artigo concentra-se na revisão das IFI de quatro Estados-Membros da zona do euro: Áustria, Itália, Eslováquia e Espanha. Todas as quatro IFIs são semelhantes à IFI no Brasil, mas sob diferentes aspectos, oferecendo lições valiosas que podem ser aplicadas ao contexto brasileiro.

A relação entre a IFI e o governo não mudou significativamente sob a pressão da pandemia. Isso pode ser visto como uma boa e uma má notícia. Do lado positivo, os governos mantiveram a transparência apesar dos desafios fiscais, garantindo que as IFIs tivessem acesso às mesmas informações de antes da crise. No entanto, em muitos casos, este acesso foi insuficiente para que as IFIs desempenhassem plenamente as suas funções. Mesmo essa crise excepcional, que claramente não foi "feita pelo governo", não eliminou os limites pré-existentes de cooperação alcançados em tempos de paz. É importante notar que a pandemia testou apenas parcialmente a independência e o acesso à informação das IFIs devido à suspensão das regras fiscais.

Várias práticas fundamentais das IFIs contribuem para a sua capacidade de fornecer análises bem informadas e imparciais ao parlamento e ao público

- Protocolo claro e escrito que rege a cooperação com os ministérios competentes.
- Publicação regular de cenários de base (sem alteração de políticas) que apenas tenham em conta decisões políticas já oficialmente promulgadas.

- Organizar debates formais regularmente, envolvendo especialistas do governo, especialistas do setor privado, bem como instituições de pesquisa.
- Acordos explícitos e detalhados sobre pressupostos externos e medidas políticas a ser considerados.
- Consolidar todas as funções da IFI em uma única instituição.

As principais funções das IFIs como a manutenção de bancos de dados, o desenvolvimento de cenários base macrofiscais, a realização de avaliações de impacto macrofiscal, a análise de riscos fiscais e da sustentabilidade da dívida e a avaliação do cumprimento das regras fiscais exigem um nível mínimo de recursos humanos e financeiros. Com base na experiência das quatro IFIs europeias, estima-se que sejam necessários pelo menos 15 a 20 membros especialistas. Quaisquer responsabilidades adicionais devem ser acompanhadas de aumentos correspondentes das capacidades humanas e financeiras.

Nenhuma IFI deve se basear apenas em um único modelo macroeconômico. Diferentes modelos quantitativos são necessários para várias tarefas. Grandes modelos econométricos tradicionais, modelos DSGE, modelos de fatores dinâmicos, microssimulação, planilhas de consistência simples, etc., todos podem encontrar o seu papel no conjunto central de ferramentas das IFIs. Há sempre um *trade-off* entre a precisão das previsões e a consistência teórica, com maior ênfase na consistência teórica para questões de longo prazo.

Para manter a sua independência, as IFIs devem abster-se de tarefas normativas e evitar envolver-se em debates políticos. Elas devem alavancar sua capacidade analítica em discussões políticas baseadas em evidências.

A estrutura deste documento está organizada da seguinte forma: o capítulo 2 apresenta a lógica subjacente à seleção dos quatro países da UE. O capítulo 3 descreve o papel das respectivas IFIs. O capítulo 4 analisa o episódio da pandemia, incluindo o comportamento dos governos nacionais e das IFIs. O capítulo 5 analisa a recente proposta da Comissão Europeia de reforma da governança orçamentária, em especial as suas disposições relativas ao papel e aos recursos das IFIs. Por último, o capítulo 6 apresenta propostas para um maior desenvolvimento das IFIs na UE e no Brasil.

2. CARACTERÍSTICAS QUE MOTIVARAM A SELEÇÃO DOS QUATRO PAÍSES

No artigo, analisamos experiências recentes das IFIs em quatro países membros da União Europeia, que se assemelham ao contexto brasileiro sob diferentes pontos de vista.

ÁUSTRIA

A Áustria é um Estado federativo como o Brasil. As funções da IFI são distribuídas entre três instituições. O *Fiskalrat* (Conselho Consultivo Fiscal, também conhecido pela sigla FISK) é responsável por avaliar o cumprimento das regras fiscais, enquanto o *Budgetdienst* (Escritório Parlamentar de Orçamento) atua principalmente no fornecimento de avaliações de impacto fiscal para o Parlamento. As previsões macroeconômicas são produzidas pelo respeitado Instituto Austríaco de Investigação Econômica (WIFO, acrônimo alemão para *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*). O *Fiskalrat* é uma instituição relativamente antiga, criada em 1970, mas o sistema orçamentário atual é resultado de uma reforma sistêmica de grande escala da Gestão das Finanças Públicas (PFM, da sigla em inglês para *Public Financial Management*), implementada em 2007-2013.

ITÁLIA

A configuração institucional do *Ufficio Parlamentare di Bilancio* (UPB, Escritório Parlamentar de Orçamento) italiano é provavelmente a mais próxima do caso brasileiro. O UPB – estabelecido na Constituição em 2012, em funcionamento desde 2014 – faz parte do gabinete do Parlamento e é a única IFI na Itália. Ele está integrado ao processo parlamentar e desempenha todas as funções de uma IFI. A equipe de 27 peritos (incluindo os 3 membros do conselho de administração) é uma condição necessária para a grande quantidade de análises publicadas na sua página Web.

ESLOVÁQUIA

O *Slovakian Rady pre Rozpočtovú Zodpovednosť* (RRZ, Conselho de Responsabilidade Orçamentária) – estabelecido em nível constitucional em 2011 e operacional desde 2012 – desempenha todas as funções padrão de uma IFI, exceto o endosso dos pressupostos macroeconômicos do governo. Ele tem

uma relação relativamente forte com o Parlamento, para o qual estima custos de políticas, mas não faz análise orçamentária. Tem uma equipe menor (cerca de 15 especialistas, mais os 3 membros do conselho) do que a Itália ou a Espanha, portanto, neste aspecto, é semelhante à atual IFI brasileira.

ESPANHA

A Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF) – criada em 2013 e operacional desde 2014 – é uma instituição relativamente grande, com 35 membros. Sua principal especialidade em comparação com as outras é seu foco em questões financeiras públicas regionais. Embora a Espanha não seja um Estado federativo, suas regiões autônomas têm significativamente mais responsabilidades sobre políticas públicas do que em outros países e, nesse aspecto, é mais semelhante ao Brasil.

3. PAPEL DAS IFIS

Mandato e produtos padrão

CARACTERÍSTICAS GERAIS

Os quatro países são membros não só da UE, mas também da zona do euro. Isto implica que eles têm que ajustar o seu calendário orçamentário ao chamado Semestre Europeu. O Semestre Europeu é um conceito mais amplo, que abrange não só o orçamento, mas várias outras áreas da governança econômica, nomeadamente as questões de crescimento econômico, desequilíbrios macroeconômicos e reformas estruturais.

Os regulamentos[1] da UE estabelecem:

> *1. Os Estados-Membros devem dispor de organismos independentes para controlar a conformidade com:*
>
> *a) Regras fiscais numéricas que integrem nos processos orçamentários nacionais o seu objetivo orçamentário de médio prazo, tal como estabelecido no artigo 2a do Regulamento (CE) nº 1466/97;*
>
> *b) Regras orçamentárias numéricas a que se refere o artigo 5 da Diretiva 2011/85/UE.*
>
> *2. Esses organismos devem, se for o caso, proceder a avaliações públicas no que diz respeito às regras orçamentárias nacionais, nomeadamente no que diz respeito:*
>
> *a) À ocorrência de circunstâncias que conduzam à ativação do mecanismo de correção para os casos de desvio significativo observado em relação ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento em relação ao mesmo, em conformidade com o Artigo 6(2) do Regulamento (CE) nº 1466/97;*
>
> *b) Se a correção orçamentária está ocorrendo em conformidade com as regras e planos nacionais;*
>
> *c) A qualquer ocorrência ou cessação das circunstâncias referidas no décimo parágrafo do Artigo 5(1) do Regulamento (CE) nº 1466/97 que possam permitir um desvio temporário do objetivo orçamentário de médio prazo ou da trajetória de ajustamento em direção ao mesmo, desde que esse desvio não ponha em perigo a sustentabilidade orçamentária no médio prazo.*
>
> (tradução própria)

1 Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, artigo 5º (https://bit.ly/3Uz3Hh4).

O Artigo 5 da Diretiva 2011/85/UE prescreve que "Cada Estado-Membro deve dispor de regras fiscais numéricas que...", ou seja, apenas especifica os requisitos que as regras fiscais nacionais têm de cumprir. Daqui decorre que, no papel, as IFIs nacionais têm "apenas" a atribuição de avaliar o cumprimento das regras orçamentárias nacionais (enquanto a Comissão da UE monitora as regras no nível da UE), mas na prática a harmonia imposta entre as regras orçamentárias nacionais e no nível da UE implica a atribuição, às IFI nacionais, de avaliar também o cumprimento das regras no nível da UE.

O mesmo se aplica às cláusulas de salvaguarda. Em alguns países (por exemplo, a Áustria), a suspensão das regras nacionais está diretamente ligada à ativação da cláusula do Pacto de Estabilidade e Crescimento (SGP, na sigla em inglês para *Stability and Growth Pact*). Em alguns outros países, existem procedimentos nacionais até para a suspensão das regras nacionais: em parte deles (por exemplo, Itália ou Espanha) o parlamento, em outra parte (por exemplo, a Eslováquia) o governo, toma a decisão sobre a suspensão.

Todos os anos, em:

- 30 de abril, os governos nacionais têm de apresentar à Comissão Europeia os seus planos macro-orçamentários de médio prazo (os chamados Programas de Estabilidade). As IFIs nacionais têm aqui o papel de produzir, ou pelo menos aprovar (ou não), os pressupostos macroeconômicos subjacentes a esses planos orçamentários e de avaliar se os planos respeitam de forma crível as regras orçamentárias no nível da UE.
- meados de outubro, os governos nacionais têm de apresentar à Comissão Europeia o seu projeto de lei orçamentária anual para o próximo ano. Aqui, mais uma vez, o papel das IFIs nacionais consiste em endossar (ou não) os pressupostos macroeconômicos e avaliar se o plano está cumpre de forma crível as regras orçamentárias no nível da UE.

Essas IFIs, que controlam a observância das regras orçamentárias no nível da UE, estão também encarregadas de monitorar as regras orçamentárias nacionais, incluindo a verificação das circunstâncias necessárias para ativar as cláusulas de salvaguarda conexas. (No caso das regras orçamentárias no nível da UE, a ativação das cláusulas de salvaguarda é papel da Comissão.)

As IFIs nacionais não respondem diretamente à Comissão Europeia, mas têm de publicar os seus relatórios, para que todos os possam ler, incluindo o público, os membros do parlamento nacional e a Comissão Europeia.

Para além destes papéis fundamentais, existe alguma variação nos outros tipos de produção que as IFIs nacionais produzem.

Especificidades dos países

ÁUSTRIA

Na Áustria, as funções de IFI distribuem-se por três organizações diferentes, como já foi mencionado: o WIFO, o *Fiskalrat* e o *Budgetdienst* do Parlamento.

O **WIFO** é um instituto de pesquisa de quase 100 anos, maduro e respeitado. Já antes da reforma do Semestre Europeu de 2012, o WIFO produzia os pressupostos macro para o orçamento anual. As projeções macro são publicadas quatro vezes ao ano. Nenhum cenário base é publicado sem o efeito das medidas políticas planejadas, e sim apenas um cenário que leva em conta todas as medidas que já foram adotadas em nível governamental.

A única tarefa obrigatória do *Fiskalrat* (FISK), para além do relatório elaborado para o Semestre da UE, sobre a observância das regras orçamentárias da UE, é um relatório anual com as suas recomendações ao Parlamento e ao governo. O FISK não tem um papel direto no processo orçamentário. No entanto, pode produzir, e de fato produz, muitos outros documentos regulares, envolvendo:

- Avaliação da situação da política financeira (duas vezes por ano).
- Análise dos efeitos econômicos da dívida nacional.
- Análise de sustentabilidade e qualidade da política orçamentária.
- Relatório anual com análises e resultados de investigações ao Conselho Nacional.
- Apresentação de recomendações escritas sobre política orçamentária e orientação orçamentária a médio prazo.
- Acompanhamento tempestivo do cumprimento das regras orçamentárias nacionais e da UE.
- Participação na formação da opinião pública.
- Avaliação periódica das previsões macro e fiscais das instituições nacionais.

Número de publicações primárias do *Fiskalrat* por principais tipos e anos

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2012	2023
Relatórios sobre finanças públicas	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Relatórios de regras fiscais	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Relatórios de sustentabilidade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Recomendações de política fiscal	1	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	0
Relatórios de atividades	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
Estudos encomendados pelo Conselho Fiscal	0	1	0	0	2	1	3	2	0	1	0	0
Documentos de trabalho	0	0	0	0	0	2	2	2	0	1	1	0
Breve análise e informações	0	0	0	4	3	1	0	2	4	3	5	1
TOTAL	**1**	**3**	**4**	**8**	**9**	**8**	**10**	**11**	**9**	**11**	**11**	**1**

O *Budgetdienst* não é uma entidade jurídica separada. A única base "quase jurídica" da criação do *Budgetdienst* é um acordo de cinco partidos de 2011, que estabeleceu que um catálogo de produtos tinha de ser compilado pelo chefe do *Budgetdienst* em conjunto com os porta-vozes orçamentários dos (então) grupos parlamentares. O documento formula o seguinte mandato:

"Apoio ao Parlamento no processo orçamentário, na consulta e promulgação das leis orçamentárias e no exercício do seu papel de supervisão orçamentária"

Principais tarefas:

(1) Apoio à Comissão de Orçamento na forma de perícia escrita, análise e estudos curtos sobre assuntos orçamentários apresentados pelo governo de acordo com a Lei Orçamentária Orgânica Federal (por exemplo, projetos de arcabouço fiscal e de orçamento, relatórios de execução orçamentária, relatórios de desempenho (controle de resultados), relatórios de dívida, relatórios de subsídios).

(2) Elaboração de estudos (curtos) a pedido dos membros da Comissão de Orçamento.

(3) Apoio a outras comissões parlamentares, no que diz respeito à avaliação de impacto de nova legislação.

(4) Elaboração de consultorias ao Parlamento sobre orçamento por desempenho e igualdade efetiva entre homens e mulheres (orçamento baseado em gênero).

(5) Participação do Chefe do Escritório Parlamentar de Orçamento (PBO) em todas as reuniões da Comissão de Orçamento como especialista permanente.

(6) Participação em todas as reuniões do Conselho Fiscal e do Conselho de Produtividade em função consultiva.

(7) Publicação de todos os resultados na página do Parlamento.

Mais recentemente, tem havido debates sobre a expansão das funções da IFI para a avaliação do impacto de medidas relacionadas às mudanças climáticas.

Número de publicações do *Budgetdienst* por principais tipos e anos

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Análise setorial	0	0	0	0	68	38	11	101	44	60	1
Relatórios Intra-ano (mensalmente ou trimestralmente, principalmente descritivo) sobre os dados orçamentários mais recentes	0	0	8	18	62	18	24	23	51	52	1
Avaliações de impacto fiscal	0	0	4	13	13	6	4	10	20	26	3
Outros documentos analíticos (informações de desempenho, clima, gênero, etc.)	0	0	2	2	22	5	7	14	16	16	0
Respostas às perguntas de MPs (variadas)	1	2	5	8	16	12	14	10	14	8	1
Relatórios de sustentabilidade fiscal	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	0
Análises e recomendações de sistema relacionadas ao PFM (transparência, prestação de contas, etc.)	0	0	0	0	1	0	4	0	0	0	0
Documentos administrativos (relatórios anuais sobre as próprias atividades da IFI, proposta de orçamento, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0
TOTAL	**1**	**2**	**19**	**41**	**182**	**79**	**64**	**160**	**147**	**167**	**6**

Obs.: MP é sigla para Membro do Parlamento.

ITÁLIA

Quase todas as tarefas do UPB listadas na lei são voluntárias. No entanto, as tarefas de endossar as previsões macro do governo e avaliar as regras fiscais são delegadas à UPB e, portanto, não são voluntárias.

O mandato legal doméstico especifica uma série de análises, auditorias e avaliações que o órgão italiano deve realizar, mas não identifica relatórios específicos.

Duas vezes por ano (abril e outubro), tanto o Ministério das Finanças (MF) quanto o UPB produzem seus cenários macro basee (sem mudança de política) e suas previsões fiscais, que levam em conta as medidas recém-adotadas e oficialmente promulgadas.

Número de publicações do UPB por tipos principais e anos

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Relatório de planejamento orçamentário	1	2	2	2	1	2	2	2	1	0
Relatório sobre desenvolvimentos econômicos recentes	0	2	4	4	4	4	4	4	4	1
Carta de validação	2	4	4	4	3	4	2	4	5	0
Intervenção parlamentar	4	10	7	7	6	9	11	3	8	0
Flash	0	0	0	1	1	1	0	2	1	0
Focus Paper	0	9	7	6	10	8	3	3	9	0
Documento de trabalho	0	1	1	3	1	0	1	2	2	0
TOTAL	**7**	**28**	**25**	**27**	**26**	**28**	**23**	**20**	**30**	**1**

ESLOVÁQUIA

Há dois relatórios que o RRZ tem que produzir por lei: (1) um relatório sobre sustentabilidade e (2) um relatório avaliando a implementação de regras fiscais e regras de transparência fiscal estabelecidas na lei. Basicamente, ambos estão relacionados com o Semestre Europeu. Além destes, o RRZ publica relatórios de sustentabilidade de longo prazo, previsões macroeconômicas e fiscais, avaliações de impacto fiscal, pareceres e artigos de pesquisa.

Número de publicações do RRZ por tipos principais e anos

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Avaliações orçamentárias	2	2	2	1	3	4	3	3	4	6	3	2
Sustentabilidade de longo prazo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	6	1
Avaliação da conformidade com as regras de responsabilidade orçamentária	0	1	1	1	1	1	0	1	1	2	1	0
Avaliação do cumprimento da regra do orçamento equilibrado	0	0	1	1	1	1	1	1	2	2	0	0
Pareceres	1	1	1	1	3	2	3	1	3	3	5	0
Quantificação do impacto das medidas	0	0	0	0	0	0	2	5	2	3	2	3
Comentários macroeconômicos	0	0	0	1	4	2	0	0	0	1	3	1
Previsão de curto prazo	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0
Previsão de impostos	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5	3	1
Semáforo econômico	0	0	0	0	0	0	2	0	0	15	13	2
Previsões fiscais - PRINCIPAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0
Documentos de trabalho	0	0	3	4	1	1	3	3	0	0	0	0
Estudos de discussão	1	0	5	2	3	0	2	0	0	0	0	0
Comentários	0	4	8	6	3	2	2	1	1	3	0	0
Limite de gastos públicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0
Aposentadorias	0	0	0	0	0	1	3	0	0	8	5	1
Modelos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
TOTAL	**5**	**9**	**22**	**18**	**20**	**15**	**24**	**16**	**14**	**59**	**47**	**11**

ESPANHA

Embora a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF, na sigla em espanhol) esteja ligada ao Ministério das Finanças e das Administrações Públicas (MINHAFP, na sigla em espanhol), ela foi concebida como uma entidade com autonomia funcional e total independência. De acordo com a lei orgânica, o presidente e os funcionários da AIReF não podem procurar ou receber instruções de qualquer instituição, pública ou privada.

O AIReF tem de longe a maior lista de produtos obrigatórios:

1. Relatório sobre previsões macroeconômicas.
2. Relatório sobre a metodologia para calcular os padrões de tendência das receitas e despesas e a taxa de referência de crescimento.

3. Relatório sobre o projeto de Programa de Estabilidade.
4. Relatórios sobre a análise da execução orçamentária, da dívida pública e da regra do teto da dívida.
5. Relatórios sobre a determinação de objetivos individuais para as regiões autônomas.
6. Relatório sobre os planos econômico-financeiros e de reequilíbrio da administração central e das regiões autônomas.
7. Relatório sobre os projetos e principais aspectos dos orçamentos das administrações públicas.
8. Relatório sobre a aplicação dos mecanismos de correção, previstos na Lei Orgânica n.º 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira.
9. Relatório sobre a ocorrência das circunstâncias excepcionais, referidas no artigo 11.3, da Lei Orgânica n.º 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira.
10. Parecer anual sobre a determinação do índice de reavaliação da previdência.

A AIReF realiza estudos a pedido do governo ou dos órgãos de coordenação do governo, dos entes subnacionais e do sistema previdenciário. A AIReF pode igualmente realizar estudos a pedido das regiões autônomas e das autarquias locais, desde que se refiram a matérias da competência de cada administração e que não afetem qualquer outra administração.

Número de publicações da AIReF por tipos principais e anos

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pressupostos macroeconômicos para o orçamento	2	3	4	7	25	29	19	43	17	0
Previsão macroeconômica	0	0	0	3	5	4	3	4	4	0
Cenários de parâmetros fiscais	4	12	6	10	38	30	19	43	17	0
Avaliação de impacto fiscal	5	10	3	5	14	3	21	7	4	0
Relatórios de sustentabilidade fiscal	3	2	3	3	3	4	3	4	2	0
Questões macrofiscais subnacionais	0	0	0	0	0	0	20	5	3	0
Avaliação da observância das regras fiscais	5	15	5	13	29	23	44	42	9	0
Endosso	0	0	0	0	0	0	4	12	2	0
Dados	0	0	2	4	3	4	1	4	4	2
Relatórios analíticos intra-anuais sobre os dados orçamentários mais recentes	3	1	1	2	1	2	1	2	1	0
Metodologia	2	6	3	2	1	0	3	1	1	0
Análise e recomendações relacionadas ao sistema de PFM	0	3	4	5	5	3	4	4	4	2
Análise setorial	0	0	0	0	4	8	5	5	10	0
Revisões de gastos	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0
Documento de trabalho	0	0	0	1	7	1	0	0	1	0
Número TOTAL de documentos*	**12**	**29**	**21**	**38**	**82**	**83**	**86**	**119**	**54**	**4**
dos quais Regional	0	9	1	6	44	35	54	85	22	0

Nota: como vários documentos contêm mais de um tópico, o número total de documentos é menor do que a soma dos documentos classificados nas várias categorias. Antes de 2018, documentos sobre regras fiscais regionais e planos macrofiscais faziam parte dos respectivos documentos nacionais. A partir de 2018, a AIReF passou a publicar cada um dos 17 artigos regionais nos momentos mais adequados ao ciclo político específico de cada região.

Questões específicas de cada país

ÁUSTRIA

Como já mencionado acima, o *Fiskalrat*, responsável pelas previsões fiscais, está posicionado entre o WIFO, responsável pelas previsões macroeconômicas, e o *Budgetdienst*, atuante principalmente nas avaliações de impacto fiscal. Isso significa que o *Fiskalrat* perde as capacidades de avaliação de impacto macro e fiscal.

Quando uma proposta é apresentada ao Parlamento pelo governo, este é obrigado a anexar uma avaliação de impacto orçamentário. Nesses casos, a função do *Fiskalrat* é validar a análise do governo. No entanto, quando a proposta é apresentada por um parlamentar (MP, isto é, Membro do Parlamento) – ou um grupo de MPs –, essa exigência pode ser evitada. O *Fiskalrat* não faz formalmente parte do processo legislativo, de modo que os MPs ou comissões não podem pedir ao *Fiskalrat* uma avaliação de impacto (eles pedem ao *Budgetdienst*), mas o *Fiskalrat* ainda pode precisar da avaliação de impacto para seus próprios propósitos de previsão fiscal. Nesses casos, a equipe usa elasticidades simples derivadas dos macromodelos do WIFO, ou usa suas próprias ferramentas de microssimulação.

No entanto, nenhuma instituição do sistema austríaco (incluindo o *Fiskalrat*) publica um cenário base sem alteração de políticas, ou seja, apenas são publicados cenários que incorporam novas medidas governamentais. O argumento é que os cenários sem as medidas não são confiáveis.

As informações sobre as medidas a serem incluídas no cenário são do diário oficial e das atas das reuniões do governo.

A Áustria é um Estado federativo, mas os dados projetados pelo *Fiskalrat* referem-se sempre ao governo geral; o órgão não foca nos governos centrail e subnacionais separadamente (em parte devido à qualidade inferior dos planos fiscais subnacionais).

ITÁLIA

Existe um protocolo permanente entre o UPB e o MF, que regula a coordenação entre as duas instituições (ver documentos que acompanham o presente texto). O processo consiste nas seguintes etapas

1. Após comentários do UPB e algumas iterações eventuais, o MF declara o conjunto final de suposições exógenas a serem usadas para o cenário base (sem alteração de política).
2. Com base nos mesmos pressupostos exógenos do MF, o UPB e quatro consultorias do setor privado (por exemplo, Oxford Economics) produzem seus próprios cenários base (oficialmente chamados de “cenários de tendência”).
3. É realizada uma reunião entre o MF, o UPB e as quatro consultorias privadas para avaliar as diferenças.

4. O MF produz seu próprio cenário base final.
5. Após comentários do UPB e algumas iterações eventuais, o MF declara sua estimativa final para o impacto das medidas a serem incluídas no programa de estabilidade (abril) e no projeto de lei orçamentária (outubro). Oficialmente, a versão de outubro é chamada de atualização da previsão anual.
6. O impacto orçamentário das novas medidas é avaliado em conjunto (não um a um), mas normalmente é apresentada alguma repartição para os grandes itens individuais.
7. Com base (i) na posição relativa do cenário macro do MF em comparação com a distribuição das outras 4+1 previsões e (ii) no impacto fiscal atribuído às novas medidas, o UPB endossa ou se recusa a endossar as previsões macroeconômicas do governo.
8. O endosso (ou a sua recusa) é comunicado ao MF sob a forma de uma carta oficial.
9. Se o UPB não endossar a previsão macro do governo, e um terço dos deputados da comissão de orçamento solicitar, o governo deve comparecer a uma audiência na comissão de orçamento e explicar os desvios.

Até agora, houve dois casos em que o UPB não endossou a previsão macro do governo. Em ambos os casos, ao final, o governo teve que mudar seus números. No entanto, temos de acrescentar que, se o Parlamento aprovar uma proposta de lei orçamentária ou um programa de estabilidade com base em um cenário macro não aprovado pela IFI nacional, "a Comissão [Europeia] poderia iniciar uma ação judicial – um processo de infração – contra o país em questão, em conformidade com a disposição geral do Tratado por violação da legislação da UE".[2]

Em janeiro de 2022, o UPB publicou um *Focus Paper*[3] para avaliar a evolução do erro de previsão macroeconômica do MF, da Comissão Europeia e do UPB. Sem testes econométricos rigorosos, os dados mostram, por simples inspeção visual, que o desvio médio das previsões do governo em relação aos números realizados caiu significativamente após a criação do PBO (mas antes da pandemia de COVID).

O UPB não enfrenta nenhum problema para obter acesso às informações do MF, sempre que necessário para o seu trabalho. O único problema sistêmico surge quando novas medidas têm de ser avaliadas, porque muitas vezes as decisões políticas sobre a especificação das medidas (indispensável para qualquer avaliação quantitativa de impacto orçamentário) estão ausentes ou são adiadas.

A boa relação de trabalho entre o MF e o UPB em nível técnico depende fortemente de contatos pessoais entre colegas que trabalham agora em instituições distintas.

O Parlamento aprecia a expertise do UPB. Representantes do UPB têm que comparecer a audiências da comissão de orçamento com bastante frequência.

2 Citação do relatório anual de 2022 do Conselho Fiscal Europeu (p. 41).

3 Disponível em: https://en.upbilancio.it/focus-paper-no-1-20-january-2022/.

Eslováquia

De acordo com o MF eslovaco:

> *"Para alcançar maior transparência e objetividade das previsões macroeconômicas, o Ministério das Finanças se aproximou de instituições renomadas e independentes e criou um Comitê de Previsões Macroeconômicas. Os membros do Comitê são atualmente os representantes das seguintes instituições: Ministério das Finanças, Banco Nacional da Eslováquia, Conselho de Responsabilidade Orçamentária, Academia Eslovaca de Ciências, Serviço de Estatística, Infostat (uma organização criada pelo Serviço de Estatística) e 5 bancos comerciais (ČSOB, Slovenská Sporiteľňa, Tatra Banka, UniCredit Bank, VÚB). O Comitê reúne-se regularmente, pelo menos duas vezes por ano, antes de preparar as informações relativas aos pontos de partida e de finalizar o próprio projeto de orçamento do Estado. O Comitê discute as previsões preliminares apresentadas pelo Ministério das Finanças, que podem ser posteriormente modificadas respeitando o parecer predominante do Comitê. O resultado de tais discussões inclui, entre outras coisas, uma avaliação global do caráter das referidas previsões, ou seja, se a previsão é conservadora, realista ou otimista. A previsão macroeconômica de médio prazo do Ministério, assim aceita, é uma base para preparar informações sobre pontos de partida para um orçamento plurianual para os três anos seguintes e faz parte de documentos governamentais estratégicos."*[4]

O endosso final é publicado na página do MF como parte da ata do Comitê de Previsões Macroeconômicas.

ESPANHA

O presidente da AIReF vai duas vezes por ano à comissão parlamentar de orçamento para audiências. O presidente não tem o direito de falar no plenário, mas isso está alinhado aos direitos do Banco Central e do Tribunal de Contas.

Coordenação com o governo

Na Espanha, as previsões macro e a gestão da dívida pública estão sob a responsabilidade do Ministério da Economia (ME). Normalmente, cerca de duas semanas antes de o ME ou o MF terem de apresentar a sua proposta macro ou fiscal ao governo, há reuniões em nível de diretor/chefe de departamento, onde a AIReF pode comentar sobre o projeto. O endosso final é publicado sob a forma de uma declaração à imprensa. Por diversas vezes, o governo teve que mudar, e mudou, o primeiro rascunho antes da submissão. Devido a essas reuniões, nunca houve uma ocasião em que a AIReF não endossasse os documentos finais do governo. Contudo:

- Não existe um memorando de entendimento com o MF, o ME ou o Parlamento. A AIReF sempre quis ter esse protocolo, mas, até agora, não conseguiu. Um dos itens mais importantes seria uma prescrição exigindo que o MF mostrasse de forma transparente seu cenário base, uma lista de medidas bem especificadas e a trajetória fiscal resultante da combinação dessas duas partes.

4 Da página do Ministério das Finanças eslovaco: https://bit.ly/3n3yE0d

- Apesar da relação de trabalho relativamente boa em nível técnico, existem informações importantes às quais a AIReF não tem acesso.

Nível subnacional

A Espanha não é um Estado federativo, mas é muito descentralizada, no sentido de que uma grande parte das despesas do governo geral ocorre em nível subnacional. Tanto as 17 regiões como as cidades significativas têm uma ligação direta com o governo central, ou seja, as grandes cidades não estão sob as respectivas regiões.

Uma lei aprovada em 2012 estabeleceu a regra de que regiões e cidades tenham orçamentos equilibrados. No entanto, uma vez que os governos subnacionais geralmente tinham um deficit significativo no início, o limite do deficit continuou a ser um objetivo ambicioso. Além disso, a única "sanção" ao deficit é a exigência de preparar um novo programa de médio prazo para atingir a meta.

A lei sobre regras fiscais limita a dívida regional a 13% do PIB regional, mas isso também é mais uma meta do que um limite para muitas regiões.

A fim de cumprir as regras orçamentárias no nível da UE que limitam deficit e a dívida das administrações públicas (abrangendo os governos nacionais e subnacionais), todos os anos, em junho, o governo central estabelece metas orçamentárias anuais para cada região para o próximo exercício fiscal. No âmbito subnacional, é necessária a autorização prévia do Estado para qualquer operação de crédito realizada no exterior e para qualquer emissão de dívida pública.

Embora diferentes regiões partissem de posições de equilíbrio (e dívida) muito diferentes, era politicamente impossível estabelecer metas de deficit diferentes para elas.

Existe um órgão consultivo (Conselho de Política Fiscal e Financeira) para os ministros das finanças das 17 regiões e para o ministro das finanças do governo central, onde todos os anos estes negociam sobre o objetivo orçamentário uniforme aplicado em nível regional. Há um conselho análogo para as grandes cidades.

Como a AIReF tem que rever e endossar todos os planos macrofiscais regionais, a AIReF sempre foi muito contundente quando considerou a meta não crível para algumas das regiões (o que aconteceu com bastante frequência).

Não existe uma associação ou qualquer rede formalizada de ministérios regionais das finanças, mas a AIReF iniciou há vários anos um encontro anual entre eles, onde podem falar sobre os problemas da PFM. Os governos regionais apreciam significativamente esta oportunidade.

Idealmente, os processos orçamentários na administração central e nas regiões deveriam ser paralelos, mas na prática não são, em parte porque existem diferenças nos ciclos eleitorais regionais. Devido a essas variações nos calendários orçamentários regionais, a AIReF começou em 2018 a publicar seus relatórios macro e fiscais regionais separadamente, sincronizando-os com os calendários

regionais. Tal arranjo não conduz a qualquer alteração significativa no trabalho analítico real realizado pela AIReF. Em vez disso, é uma técnica para aumentar o impacto da contribuição da AIReF.

Muitas vezes, o governo central não compartilha os seus planos para novas medidas, mesmo com as regiões. Isto torna o planejamento em nível regional ainda mais difícil e contribui para o atraso dos processos orçamentários regionais em comparação com o central. Um caso claro ocorreu no final de 2019, quando o Parlamento não conseguiu aprovar a lei orçamentária para 2020, eleições foram realizadas, 2020 começou com uma resolução contínua e, em fevereiro, o novo governo apresentou um novo projeto de lei orçamentária, que se tornou obsoleto dois meses depois.

Revisões de gastos (spending reviews)

Uma função única (entre os quatro países investigados) da AIReF é realizar revisões de gastos em vários campos de gastos do governo. A AIReF não só participa de grupos de trabalho de revisão de despesas, mas também executa todo o processo. Este é um caso em que – claramente não em conformidade com os princípios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – as funções normativas são misturadas com as funções principalmente positivas da IFI.

Metodologia para modelagem macrofiscal e previsão em IFIs

Todas as IFIs investigadas utilizam diversos modelos quantitativos para diversos fins, tais como:

1. Projeção de médio-longo prazo.
   a) Modelo macroeconômico.
   b) Despesas previdenciárias.
   c) Despesas com juros.
4. Avaliação de impacto.
   a) Efeitos macroeconômicos.
   b) Efeitos microeconômicos (microssimulação).
      i) Benefício tributário familiar.
      ii) Imposto corporativo.
3. Modelos auxiliares
   a) Previsão de curto prazo do PIB e seus componentes.
   b) Estimativa da curva de juros.

Desenvolver modelos é um grande investimento, portanto, leva tempo até que todos os tipos necessários de modelos estejam prontos para uso. Com a ajuda de especialistas externos, o problema de falta de recursos para desenvolvimento pode ser significativamente mitigado, mas a restrição real vem com o uso regular. Modelos de grande escala ou com uso muito intensivo de dados podem sobrecarregar uma IFI com capacidades humanas limitadas.

Ao selecionar um tipo de modelo para projeção e previsão de médio-longo prazo, é preciso encontrar o equilíbrio certo entre consistência teórica, qualidade de ajuste aos dados históricos e bom desempenho de previsão. Além disso, os modelos utilizados para a análise da sustentabilidade da dívida no longo prazo têm de ser capazes de incorporar a digitalização, as alterações climáticas, o envelhecimento e outras tendências de longo prazo. Os modelos econométricos tradicionais (estilo "Cowles Commission") estão provavelmente em uma extremidade do espectro, colocando muita ênfase na integração explícita dos efeitos colaterais da oferta, enquanto os modelos de Vetores Autoregressivos (VAR) um tanto agnósticos estão na outra extremidade. Ambos aparecem em nossa amostra muito pequena de IFIs.

Para a avaliação de impacto de médio prazo, as IFIs utilizam tipicamente modelos de Equilíbrio Geral Estocástico Dinâmico (DSGE, na sigla em inglês para *Dynamic Stochastic General Equilibrium*), colocando mais ênfase no lado da demanda, nas reações da política monetária e no papel das expectativas.

Dois grandes sistemas, o pagamento de juros e as pensões, são modelados em grande nível de detalhe, porque cada um deles representa uma grande parte do lado das despesas do orçamento e estão sujeitos a tendências relativamente fortes no longo prazo, tanto devido a fatores exógenos como a políticas públicas.

Para uma apresentação mais detalhada das opções de modelo específicas dos países, consulte o Apêndice.

Projetos para quantificar os efeitos macrofiscais das transições verde e digital

ÁUSTRIA

Fiskalrat

O *Fiskalrat* começou a trabalhar na estimativa de uma curva de custo marginal de abatimento para a Áustria, em cooperação com a Agência Federal do Ambiente. O projeto se concentra no cumprimento, de forma custo-efetiva, das metas nacionais e internacionais de emissão de gases de efeito estufa pela Áustria. O projeto visa identificar formas de se atingir os objetivos em matéria de emissões através dos custos macroeconômicos mais baixos possíveis e facilitar a implementação das medidas associadas. Em um primeiro momento, será calculado o hiato existente entre as metas obrigatórias de emissões e as emissões esperadas, levando em consideração as medidas já orçadas e legalmente adotadas pelo governo federal. A segunda etapa do projeto tratará de fechar essa lacuna de forma custo-efetiva.

No entanto, o projeto depende dos dados fornecidos pela Agência Federal do Meio Ambiente, e o *Fiskalrat* não recebeu nenhum dado até agora. Ainda não há documentação disponível.

O *Fiskalrat* não tem atualmente nenhum projeto sobre o tema da transição digital.

Budgetdienst

O *Budgetdienst* não desenvolveu um modelo econométrico específico, mas analisou o impacto verde nos seguintes estudos (disponíveis apenas em alemão):

- Alteração do imposto padrão sobre o consumo de combustíveis e seus efeitos (https://bit.ly/40e7AcE).
- Implicações orçamentárias do procedimento de comércio de licenças de emissão e de repartição de encargos da UE (https://bit.ly/3UAh28S).

No que diz respeito à transição digital, o *Budgetdienst* está atualmente realizando um estudo sobre projetos digitais no orçamento, mas ainda não tem um modelo.

ITÁLIA

O UPB está usando o Modelo Econômico Global (GEM, na sigla em inglês para *Global Economic Model*), da Oxford Economics, que tem um módulo de energia e meio ambiente bastante detalhado.

ESLOVÁQUIA

Nenhuma informação disponível.

ESPANHA

A AIReF não tem nenhum projeto de modelagem específico para quantificar o impacto da transição digital. No que diz respeito às alterações climáticas, começam agora a explorar como adicionar um módulo de alterações climáticas ao seu modelo de avaliação da sustentabilidade da dívida, a fim de avaliar o impacto macrofiscal da transição verde. Eles se beneficiarão da assistência do Instrumento de Apoio Técnico da Diretoria-Geral de Reforma da Comissão Europeia.

4. O EPISÓDIO DA PANDEMIA

A pandemia de COVID-19 em 2020-2021 se prestou como um teste de estresse natural para o ambiente de trabalho das instituições fiscais independentes. A literatura empírica já indicava que os governos tendem a reduzir a transparência fiscal sempre que os problemas orçamentários se intensificam. Portanto, parecia razoável esperar uma deterioração significativa na transparência fiscal, em uma situação de crise que elevou tanto os déficits como as dívidas do governo com intensidade sem precedentes. No entanto, a literatura empírica também demonstrou que a pressão de uma regra de déficit cria incentivos para artifícios fiscais, uma forma clara de transparência reduzida. Logo, o fato de que, muito pouco tempo após a eclosão da pandemia, todas as regras fiscais em nível da UE e a maioria das regras fiscais em nível nacional foram suspensas, implicaria que os incentivos contra a transparência seriam bastante fracos. Em tais situações, um terceiro fator pode desempenhar o papel fundamental: que comportamento institucional minimiza conflitos (que exige esforços extras)? Muito provavelmente a prática já estabelecida e escrita na legislação é a que vai prevalecer.

Medidas introduzidas em resposta à pandemia

Com base no banco de dados[5] do Fundo Monetário Internacional (FMI), a tabela abaixo resume os principais tipos de medidas relacionadas à Covid introduzidas por governos e parlamentos nacionais nos primeiros 15 meses da crise. Informações detalhadas sobre elas são apresentadas no Apêndice.

5 https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

Principais tipos de medidas relacionadas à COVID (março de 2020 a junho de 2021)

	Brasil	Áustria	Itália	Eslováquia	Espanha
1) Orçamento corrente					
a) Despesas correntes					
i) sistema de saúde	+	+	+	+	+
ii) custo fixo de subsídio a empresas	+	+	+		+
iii) regime de trabalho		+	+	+	
iv) compensação de prejuízos para empresas		+		+	+
v) seguro social estendido	+			+	+
vi) apoio à renda das famílias	+		+	+	+
b) Redução de impostos (focalizada)					
i) VAT	+	+			+
ii) PIT		+			
2) Investimento					
a) proteção climática		+			
b) habitação acessível		+			+
c) saúde		+			+
d) digitalização		+			+
e) inovação e pesquisa		+			+
3) Garantias de empréstimos	+	+	+	+	+
4) Diferimento					
a) impostos (PIT, CIT, SSC, VAT)		+	+	+	+
b) contas de serviços públicos			+		
c) aluguel				+	
d) empréstimo				+	
5) Outras mudanças regulatórias					
a) flexibilização das exigências do código do trabalho				+	
b) redução de encargos administrativos				+	

Os tipos mais importantes foram as despesas correntes (incluindo as despesas com saúde, que aumentaram em todos os países, mas também várias transferências para famílias e empresas) e as garantias de empréstimos. Os itens acima da linha somaram de 6,3% a 12,6% do PIB. As garantias estatais e outras medidas (a curto prazo) neutras em termos de déficit foram muitas vezes de uma ordem de grandeza ainda maior. Estas medidas fiscais tiveram claramente um efeito significativo tanto nos indicadores macroeconômicos como nos fiscais.

Transparência fiscal durante a pandemia

O International Budget Partnership (IBP), no âmbito do Open Budget Survey 2021 (perto do final de 2020), avaliou a transparência fiscal de um grande número de países no período da pandemia.[6] Sua principal constatação foi que

> *"Os governos não estão realizando a política fiscal, em resposta à crise, de forma transparente e responsável. Mais detalhes:*
>
> *1) Relatórios abrangentes, processos de compras transparentes e auditorias aceleradas de gastos relacionados à crise foram promovidos pelo FMI, pela Iniciativa Global para Transparência Fiscal (GIFT) e pelo IBP, mas os governos ficaram aquém do ideal em todas essas áreas.*
>
> *2) Em quase metade dos países em nossa avaliação, os governos estão introduzindo medidas de política fiscal por meio de decretos executivos de diferentes tipos, evitando o processo normal de aprovação legislativa.*
>
> *3) A tomada de decisão em torno dos pacotes de resposta da COVID e sua implementação inclui muito pouca ou nenhuma contribuição do público, especialmente daqueles mais impactados pela crise.*
>
> *4) Nos 120 países pesquisados, alguns governos claramente tentaram disponibilizar informações aos cidadãos e a vários grupos de partes interessadas de forma útil."*
>
> *(tradução própria)*

A seguir, apresentamos os resultados para o Brasil e três dos quatro países selecionados (a Áustria não fez parte da pesquisa), e os utilizamos como controle para a avaliação das atividades das IFIs. A pesquisa categorizou os países em quatro grupos de acordo com o nível de *accountability* das políticas fiscais iniciais em resposta à COVID: níveis Adequado, Algum, Limitado e Mínimo. Brasil, Itália e Eslováquia pertencem ao segundo grupo ("Algum"), enquanto o desempenho da Espanha foi suficiente apenas para o terceiro grupo ("Limitado"). Isso corresponde exatamente ao índice geral de transparência fiscal desses países: Brasil (80), Itália (75) e Eslováquia (65) no segundo grupo de países (entre 61-80 pontos) e Espanha (54) no terceiro grupo (entre 41-60).

Os quadros abaixo apresentam respostas detalhadas para as questões que são especialmente relevantes para o trabalho das IFIs.

Projeções macrofiscais atualizadas foram publicadas nesses quatro países em geral. Apenas o governo espanhol não forneceu as estimativas fiscais.

6 https://internationalbudget.org/covid/

O governo publicou, como parte de documentos orçamentários publicados e informações sobre pacotes de política fiscal emergencial ou outros, projeções macroeconômicas e fiscais atualizadas, comparando-as com as originalmente aprovadas para o atual ano fiscal? (IBP Q1 & Q2)

	Brasil	Itália	Eslováquia	Espanha
Taxa de inflação	1	1	1	1
PIB nominal	1	1	1	1
PIB real	1	1	1	1
Taxas de juros	1	1	1	1
Taxa de desemprego	1	1	1	1
Comparação entre as projeções originalmente aprovadas e as atualizadas	1	1	1	1
Narrativa explicativa	1	1	1	1
Total de receitas	1	1	1	1
Receitas por categoria (tributárias vs. não tributárias)	1	1	1	0
Fontes individuais de receita	1	1	1	0
Despesas totais	1	1	1	1
Despesas por unidade administrativa	1	1	1	0
Despesas por classificação funcional	1	1	1	0
Despesas por classificação econômica	1	1	1	0
Despesas por programa	1	1	1	0
"Etiqueta COVID" para despesas	1	0	1	1
Déficit	1	1	1	1
Dívida do governo	1	1	1	0
Comparação entre as projeções originalmente aprovadas e as atualizadas	1	1	1	1
Narrativa explicativa das projeções fiscais	1	1	1	1

Quanto às medidas anunciadas, as informações já eram imperfeitas. Em especial, a repartição das despesas previstas entre as unidades administrativas e o financiamento das despesas suplementares foram deixados à sombra nos países da UE. No caso do Brasil, a situação foi ainda pior.

Os documentos e informações publicados sobre o pacote de política fiscal de emergência em consideração incluem análise e justificativa das iniciativas específicas dentro do pacote para enfrentar a crise da COVID-19? (IBP Q3-Q6 & Q11)

	Brasil	Itália	Eslováquia	Espanha
Informações básicas sobre iniciativas específicas	0	1	1	1
Justificativa política para iniciativas específicas	0	1	1	1
Objetivos/efeitos previstos de iniciativas específicas	1	1	1	0
Estimativas de custo de iniciativas específicas	0	1	1	1
Despesas totais	0	1	1	1
Despesas por unidade administrativa	1	0	0	0
Despesas por programa	1	0	1	0
Narrativa explicativa	0	1	1	0
Estimativa das perdas totais de receita das medidas de redução de impostos	0	1	0	1

	Brasil	Itália	Eslováquia	Espanha
Estimativa de perdas de receita para medidas de redução de impostos individuais	1	1	1	1
Justificativa para medidas de redução de impostos individuais	0	1	1	1
Beneficiários previstos para medidas individuais de redução de impostos	1	1	1	1
Narrativa explicativa	0	1	1	1
Descrição e justificativa	1	1	1	1
Beneficiários pretendidos	1	1	1	1
Valores máximos permitidos	0	1	0	0
Requisitos de entrada e processos de aprovação	1	1	0	0
Requisitos de relatórios	0	1	0	0
Estimativas de custo total	1	1	1	1
Necessidade total de empréstimos	0	1	0	1
Empréstimo interno vs. externo	0	0	0	0
Tipos de instrumentos de empréstimo	0	0	0	0
Taxas de juros	0	1	0	0
Narrativa explicativa sobre as necessidades de empréstimo	0	0	0	1

Curiosamente, a Itália, que era a mais transparente em termos de planos, revelou-se a menos transparente quando se trata de relatar fatos, embora isso tivesse sido necessário para avaliar e ajustar outros planos.

Os documentos publicados ou informações sobre a implementação do pacote de política fiscal emergencial em questão incluem informações sobre: (a) gastos efetivos com medidas de despesa; b) perdas efetivas de receitas resultantes de desonerações tributárias; e (c) exposição total de empréstimos e garantias de empréstimos emitidos pelo governo, incluídos no pacote? (IBP Q14)

	Brasil	Itália	Eslováquia	Espanha
Despesas totais	1	0	1	0
Despesas por unidade administrativa	1	0	0	0
Despesas por programa	1	0	1	0
Perdas totais de receita decorrentes de medidas de redução de impostos	1	0	1	0
Perdas de receita para medidas de redução de impostos individuais	0	0	1	0
Exposição total a empréstimos e garantias de empréstimos emitidos	0	1	0	0
Narrativa explicativa	0	0	1	1

Do ponto de vista do papel das IFIs, uma questão fundamental foi a capacidade dos parlamentos de exercer a sua função de supervisão. Nos quatro (três + Brasil) países foi declarado o estado de emergência, o que implicou um relaxamento significativo do controle parlamentar sobre o governo. Além disso, em muitos países, procedimentos acelerados de aprovação parlamentar foram rotineiramente usados.

Quais dos seguintes procedimentos de "tramitação acelerada" foram usados que limitaram a supervisão legislativa durante a crise? (IBP Q21)

	Brasil	Itália	Eslováquia	Espanha
Declaração de estado de emergência	1	1	1	1
O gabinete/ministros individuais receberam poderes para despesas emergenciais e autoridade legislativa	0	1	0	0
Foram introduzidos procedimentos acelerados de aprovação parlamentar	1	1	1	0
O papel da Câmara Alta era limitado	0	1	0	0
O Executivo usou entidades extra-orçamentárias e outros arranjos extra-orçamentários que contornaram a supervisão legislativa regular	0	0	0	0

Nos três Estados-Membros da UE, os parlamentos não foram muito inventivos, no sentido de usar outras ferramentas disponíveis para influenciar a tomada de decisões governamentais. As respostas para o Brasil parecem muito mais animadoras, mas a eficácia do escrutínio parlamentar continua sendo uma questão, dados os problemas observados acima em relação às informações fornecidas pelo governo.

Como o Legislativo esteve envolvido no acompanhamento da implementação do pacote de política fiscal de emergência (EFPP, na sigla em inglês) em análise? (IBP Q22)

	Brasil	Itália	Eslováquia	Espanha
O Legislativo recebe e debate relatórios regulares/ especiais sobre a execução do EFPP	1	0	0	0
O legislativo ouve depoimentos de membros do executivo para obter uma visão melhor da execução de políticas relacionadas a emergências	1	0	0	1
Legislativo recebe e debate relatórios de auditoria regulares/especiais referentes às auditorias do EFPP	1	0	0	0
O Legislativo criou um comitê especial da Covid-19 para supervisionar a execução ou concedeu poderes adicionais ao comitê existente	1	0	0	0
Nenhuma das opções acima	0	1	1	0

Contribuição das IFIs para o discurso econômico doméstico

Com base nas páginas web das próprias IFIs, identificaremos a sua produção e o hiato entre a produção da IFI e as medidas de política fiscal deixadas sem uma avaliação adequada das IFIs.

As quatro IFIs europeias já atingiram a sua plena capacidade e atividade determinada pelo regulamento relevante, de forma que qualquer hiato, em relação aos resultados obrigatórios e habituais, deve ser interpretada como uma consequência da pandemia.

Durante o período da pandemia, as regras fiscais da UE e domésticas foram suspensas, mas os procedimentos domésticos permaneceram intactos.

Especificidades dos países

ÁUSTRIA

O *Fiskalrat* publicou seu primeiro artigo relacionado à COVID em maio de 2020 sob o título "Primeira estimativa dos efeitos orçamentários da pandemia de COVID-19 para a Áustria". Apesar do título, não avalia apenas os efeitos do choque externo, mas também as consequências orçamentárias das novas medidas governamentais. Para a quantificação dos efeitos macroeconômicos, utiliza um modelo DSGE, ou seja, não se apoia nas previsões macroeconômicas da WIFO (que publicou sua primeira estimativa apenas em junho).

O documento regularmente publicado, de avaliação do cumprimento das regras fiscais, previsto para maio de 2020, já tinha uma perspectiva de mais longo prazo até ao final de 2021. Ele previa uma razão déficit/PIB de 9,4% para 2020 e 3% para 2021. Ambas as estimativas foram superiores às previsões da Comissão Europeia e ambas se revelaram mais próximas dos números realizados.

O *Fiskalrat* publicou, por duas vezes, atualizações da primeira estimativa dos efeitos de choques e medidas (um mês e quatro meses depois).

Em dezembro de 2020, no âmbito do seu relatório anual de finanças públicas, o *Fiskalrat* já chamava a atenção para os problemas de sustentabilidade a longo prazo e recomendava «preparar e implementar rigorosamente o regresso a uma política fiscal sustentável após a pandemia de COVID-19".

Através de seu modelo de microssimulação FISKSIM, em junho de 2021 o *Fiskalrat* avaliou os efeitos redistributivos das medidas fiscais e afirmou que elas foram bem direcionadas.

Em agosto de 2022, o *Fiskalrat* publicou um artigo sobre os custos fiscais das garantias governamentais relacionadas à COVID. Naquele momento, estimaram uma taxa de perda de cerca de 5,6% do valor nominal dos contratos de garantia.

O *Budgetdienst* informou regularmente sobre as medidas fiscais relacionadas à COVID em suas publicações mensais (veja mais detalhes no Apêndice). No entanto, o episódio mais importante foi a chamada Lei de Transparência da Covid. Em 15 de março de 2020, o Parlamento austríaco – por proposta do governo – estabeleceu um fundo COVID na ordem de magnitude de 10% do PIB, concedendo ao governo liberdade sem precedentes para usar o dinheiro público para qualquer finalidade que considerasse apropriada na situação de crise em rápida evolução. Esta foi uma técnica utilizada em muitos outros países. O conflito surgiu quando o governo quis prolongar o fundo no projeto de lei orçamentária de 2021 de forma inalterada. Durante o outono de 2020, o *Budgetdienst* opôs-se veementemente a esta ideia e usou todos os seus canais de comunicação para convencer o governo, o Parlamento e o público sobre a importância da transparência mesmo em caso de emergência. Por exemplo, no início de novembro,

a pedido de um parlamentar da oposição, o *Budgetdienst* elaborou e publicou um relatório[7] especial no qual apresentava a avaliação de impacto fiscal das medidas adotadas até então e explicava a importância da transparência no orçamento. A campanha[8] foi bem-sucedida e, já no final de novembro, o Parlamento debateu sobre o novo projeto de lei que introduz regras de transparência e prestação de contas significativamente mais rigorosas em relação a medidas de emergência.

ITÁLIA

Durante o período da pandemia, as regras fiscais da UE foram suspensas, mas os procedimentos domésticos permaneceram intactos. Não foi instituído qualquer acordo especial entre o UPB, o MF e/ou o Parlamento. A única diferença em relação aos "tempos normais" foi o fato de que, em abril de 2020, o governo não produziu uma previsão fiscal (com medidas adotadas), mas apenas um cenário base. O endosso à previsão macro do governo foi baseado mais em avaliações de especialistas do que em modelagem formal, mas o Parlamento prestou atenção aos comentários do UPB. Isso ajudou o governo a não tentar usar a pandemia para gastos excessivos irresponsáveis ou outras medidas fiscais insustentáveis.

Ao navegar pela pandemia, o UPB seguiu principalmente os princípios propagados pela Comissão Europeia: o mais importante deles foi o 3T (conhecido há muito tempo na literatura sobre estímulos fiscais), que significa que todas as medidas adotadas durante a pandemia devem ser Tempestivas (Timely), Temporárias (Temporary) e Focalizadas (Targeted).

Depois de avaliar as consequências macroeconômicas esperadas da pandemia, o UPB conseguiu publicar estimativas de impacto fiscal das novas medidas já em 26 de março de 2020. Ao longo dos dois anos seguintes, várias publicações se concentraram em tópicos relacionados à COVID (veja o Apêndice). Além disso, desde março de 2020, cada um dos relatórios semestrais (relatórios de política fiscal na primavera e relatórios de planejamento orçamentário no outono) trataram dos aspectos relevantes da pandemia.

ESLOVÁQUIA

O RRZ (Conselho de Responsabilidade Orçamentária) passou a participar ativamente dos debates já em março de 2020.

Em 12 de março, o RRZ escreveu, em uma breve avaliação da situação das finanças públicas, que "presumimos que os efeitos do coronavírus COVID-19 nas despesas orçamentárias e, indiretamente por meio da desaceleração econômica, nas receitas contribuirão para o aprofundamento do deficit orçamentário".

Em 20 de março, o RRZ publicou um documento de 19 páginas com o título "Quantificando os impactos da propagação da doença infecciosa COVID-19". No entanto, no início do texto ficou claro que "Nesta fase, é necessário, portanto, perceber essas informações como muito preliminares a indicativas,

7 Disponível em: https://bit.ly/3ZIrvRb.

8 Para avaliar as circunstâncias e os fatores que levaram ao sucesso da campanha, deve-se levar em conta os outros escândalos na política austríaca naquele momento.

elas não representam uma estimativa ou uma previsão, mas apenas um possível desenvolvimento sob vários cenários e pressupostos".

Em 30 de abril, o Relatório das Finanças Públicas já foi bem mais específico:

> *"Em relação à pandemia, o Conselho está considerando um cenário de queda de 10,3% da economia para 2020, o que, com os outros efeitos das medidas conhecidas até o momento, aumentaria o déficit das finanças públicas para 7,8% do PIB. No entanto, do ponto de vista da sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, mais importante do que o resultado de 2020, será o desenvolvimento nos próximos anos, determinado pela legislação adotada, pela atual pandemia e pelo desenvolvimento econômico associado. O Conselho parte do princípio de que o indicador de sustentabilidade a longo prazo para 2020 aumentaria para o nível de 8% do PIB, o que já representa um risco elevado do ponto de vista da sustentabilidade a longo prazo."*
>
> *(tradução própria)*

De fato, no 2º trimestre de 2020, o PIB eslovaco caiu 9,3% em comparação com o mesmo trimestre do ano anterior, então a queda de 10,3% foi uma estimativa quase perfeita. O que o Conselho (ou qualquer outra pessoa) não sabia é que a queda acentuada durou apenas um trimestre, e o PIB anual em 2020 ficou apenas 3,4% abaixo do ano anterior.

No final de maio de 2020, o capítulo eslovaco da revisão da OCDE terminou com a frase "O Conselho também é um dos primeiros a incorporar cenários da pandemia em avaliações formais de sustentabilidade fiscal de longo prazo e agora está no processo de preparar um parecer aprofundado sobre as medidas fiscais introduzidas pelo governo em resposta à pandemia de COVID-19". No entanto, parece que a avaliação de impacto das medidas não se concretizou como planejado (pelo menos até fevereiro de 2021, de acordo com a página do RRZ[9].

ESPANHA

A AIReF avaliou o impacto orçamentário estimado de todas as medidas relacionadas às despesas com saúde e Seguridade Social (ou seja, a cessação de atividade, os regimes de ajustamento temporário do emprego e os regimes de renda mínima) e todas as medidas de receita.

Eles não avaliaram, por conta própria, subsídios a empresas ou garantias: em ambos os casos, adotaram os cálculos do governo. No caso das medidas relacionadas com o Plano de Recuperação e Resiliência (investimento na digitalização) ou com a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-UE, para as vacinas, na sigla em inglês), as estimativas foram apenas conjecturas da AIReF devido à falta de informação nas contas nacionais. Não foi fornecida qualquer estimativa específica sobre o impacto orçamentário da redução dos encargos administrativos, principalmente porque o texto jurídico da medida foi formulado de forma muito genérica.

A avaliação das medidas pode ser encontrada nos relatórios periódicos publicados pela AIReF analisando o programa[10] de estabilidade.

9 URL: https://bit.ly/3TNHX0p.

10 Para um exemplo, consulte https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Ptos-iniciales-2021_EN.pdf.

5. POTENCIAIS IMPLICAÇÕES DO SISTEMA REVISADO DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA PROPOSTO PELA COMISSÃO EUROPEIA (9 DE NOVEMBRO DE 2022 E 26 DE ABRIL DE 2023) SOBRE O PAPEL DAS IFIS

Um novo artigo[11] exige que, a partir de agora (pressupondo a adoção da diretiva sem alterações), as IFIs de todos os Estados-Membros da UE deverão cumprir:

- Seleção da liderança baseada no mérito (economia, finanças públicas).
- Recursos próprios adequados e estáveis.
- Acesso às informações necessárias para o desempenho de sua função.
- Requisitos mínimos para o mandato.
  - Produzir ou endossar
    - Previsões macroeconômicas e fiscais.
    - Análise da sustentabilidade do endividamento.
    - Avaliações de impacto macrofiscal.
  - Controle da observância de
    - Regras fiscais nacionais.
    - Regras fiscais no nível da UE.
  - Revisão periódica do arcabouço orçamentário nacional.
  - Participar regularmente de audiências e debates no Parlamento nacional.
- O princípio "cumprir ou explicar" (do inglês "*comply or explain*") será aplicado sempre que o governo não agir de acordo com as avaliações da IFI.

A proposta da Comissão assume a forma de diretiva, o que significa que, em alguns aspectos, continua a ser ambígua ou aberta, de modo que os Estados-Membros tenham alguma liberdade para escolher o caminho de aplicação interna. Até agora, não foram expressas críticas significativas por

11 Para o texto legal, ver o Apêndice.

parte dos governos nacionais, mas no caso das regras fiscais continuam a existir pontos de conflito significativos, logo, é demasiado cedo para fazer previsões sobre o fim das negociações. Aqui tentamos resumir os principais aspectos da perspectiva das IFIs, em parte com base em conversas pessoais anônimas e problemas prevalentes das IFIs, identificadas em outros contextos.

Em uma análise de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (SWOT, na sigla em inglês) padrão, as seguintes características da proposta parecem ser as mais relevantes.

FORÇAS

- Objetivo de reforçar significativamente a independência das IFIs, incluindo os seus recursos e a sua liberdade de comunicação
- Expansão do papel das IFIs para além das projeções macroeconômicas: projeções fiscais, análise da sustentabilidade da dívida e avaliação de impacto macrofiscal.
- Obrigação de aplicar o princípio de "cumprir ou explicar" (do inglês "*comply or explain*").

FRAQUEZAS

- A proposta parte do princípio implícito de que, se uma solução jurídica específica para a independência da IFI é aceitável em um país-membro, então também é aceitável em qualquer outro país-membro. Esse pressuposto negligencia as diferenças entre os membros em termos de tradição jurídica e contexto político-sociológico. Se os Estados-Membros quiserem usar, em muitos casos, o argumento de que não há solução única para países diferentes ("*one size fits all*"), então também deverão aceitar quando a Comissão, ou o regulamento da UE, diferencia entre os Estados-Membros para alcançar o objetivo final. Mais especificamente, em países onde a tradição de instituições independentes está menos enraizada no sistema jurídico e nas preferências sociais, provavelmente serão necessárias regras mais detalhadas e mais rigorosas do que em alguns outros países, onde há um histórico de séculos e uma densa rede de tais instituições.
- A proposta não menciona a publicação regular de cenários macrofiscais base como uma tarefa obrigatória para as IFIs.
- No caso de projeção macrofiscal, avaliação de impacto e análise de sustentabilidade da dívida, a proposta prevê que a IFI as produza OU endosse os respectivos valores utilizados pelo governo. O endosso não deve substituir a produção. Seria importante prescrever que a IFI produza as projeções e o governo possa usá-lo diretamente ou, se este quiser produzir projeções próprias, as diferenças sejam defendidas para que, ao final, a IFI possa endossá-las. Se a IFI não for obrigada a produzir pelo menos uma versão completa de todas as projeções, não há garantia de que a instituição terá a capacidade humana/financeira/informacional adequada para contestar o que o governo apresentar para aprovação. Para garantir que a IFI possa tomar uma decisão informada sobre o endosso, ela deve ter mandato para publicar suas próprias projeções de forma comparável.
- A proposta prevê que as IFIs produzam ou endossem avaliações de impacto macrofiscal apenas nos casos em que o governo produz as avaliações. Não há exigência de que as IFIs produzam as avaliações sempre que o autor da proposta não as apresentar juntamente com o projeto de lei.

- A análise da sustentabilidade da dívida é ainda mais complexa do que calcular o hiato do produto e o deficit estrutural. Portanto, tal análise pode facilmente se tornar vítima da Lei de Goodhart (qualquer regularidade estatística observada tenderá a colapsar uma ve que haja pressão sobre ela para fins de controle).
- O Conselho Fiscal Europeu, na sua forma atual, não é adequado para desempenhar um papel de destaque ou superioridade na rede de IFIs (não está claro na proposta de 26 de abril se esta ideia, lançada na versão de novembro de 2022, foi abandonada ou mantida).
- As negociações sobre as metas lembram más experiências passadas sobre diferenciações injustas entre Estados-Membros fortes e fracos, mas, muito provavelmente, não se conseguirá escapar da economia política.

OPORTUNIDADES

- Será necessário um elevado nível de recursos para avaliar o planos fiscais estruturais, investimentos e reformas.
- Uma vez que a aplicação nacional da diretiva terá de ser revista, caso a caso, pela Comissão Europeia, diferenças de tradição jurídica e contexto social poderão ser controladas em certa medida, a fim de se alcançar o mesmo nível de independência de facto de cada IFI nacional.
- A rede de IFIs europeias pode desempenhar um papel importante na proteção de cada membro contra pressões políticas domésticas.
- As IFIs podem ajudar de forma efetiva (i) a manter negociações entre governos nacionais e a Comissão Europeia dentro de limites profissionais e (ii) a afastar considerações puramente políticas.
- As IFIs contribuem para a plausibilidade e o monitoramento de análises macrofiscais, não para a elaboração de políticas públicas.

AMEAÇAS

- Ao contrário da maioria dos governos nacionais, a Comissão Europeia não está habituada à ideia de que as IFIs possam contradizê-la.
- Existe um risco no tripé "Comissão Europeia – governo – IFI nacional", porque este pode levar a IFI a se envolver em debates políticos (por exemplo, sobre metas fiscais nacionais), mas o risco pode ser atenuado separando-se claramente os papéis da IFI e da Comissão.
- Alguns governos nacionais podem querer transformar em lei as metodologias a serem usadas para projeções, avaliações de impacto e análise de sustentabilidade da dívida, a fim de evitar "surpresas", na prática limitando o espaço de ação da IFI. No entanto, esta iniciativa poderia minar não apenas a competência da IFI, mas também sua credibilidade, assim que o governo começasse a aproveitar a lei contra a própria finalidade desta.

Um dos pontos-chave é a negociação entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros sobre as metas fiscais apropriadas. Alguns especialistas consideram esta negociação uma fraqueza evidente, enquanto outros a consideram "apenas" uma ameaça significativa, tomando por base experiências

passadas em que houve igualdade de tratamento entre Estados-Membros pequenos e grandes (influentes e menos influentes). Alguns parceiros entrevistados expressaram sua opinião de que a institucionalização das negociações nada mais é do que o reconhecimento de realidades políticas (i.e. diferenças de poder de negociação).

Em relação a este caráter político do procedimento (a menos que seja retirado da versão final sob a forte oposição de alguns Estados-Membros), existe um amplo consenso de que as IFIs devem evitar, a todo custo, tornar-se parte do debate político.

Abster-se de debates políticos (partidários) é necessário, mas claramente não é suficiente para a verdadeira independência. As IFIs não devem buscar, nem evitar, conflitos com o governo. A experiência internacional mostra que a autocensura pode surgir sempre que as IFIs têm medo de perder o acesso a recursos financeiros, recursos humanos ou informação. É de suma importância que as IFIs não tenham medo de apontar questões explicitamente, sempre que houver um conflito com o governo. Por conseguinte, garantir o seu acesso a tudo de que necessitam para as suas tarefas deve fazer parte da legislação de alto nível.

Atualmente, existem muito poucas IFIs na zona do euro que desempenham efetivamente todas as tarefas, com a frequência certa necessária, para servir à nova versão prevista do Semestre Europeu. Para além dos problemas jurídicos (por exemplo, a Comissão necessitará de um parceiro local confiável que será obrigado a fornecer análises necessárias pontualmente), a maioria das IFIs não dispõe do número de pessoal qualificado necessário para produzir tudo tempestivamente, operando sob estritas restrições de tempo (por exemplo, analisar toda a proposta orçamentária em um prazo de duas a três semanas).

Número de especialistas e de funções das IFIs

	Fiskalrat	*Budgetdienst*	WIFO (macro)	UPB	RRZ	AIReF[12]
Número de membros (especialistas)	6	8	25	24	14,5	29
Projeções macroeconômicas e endosso dos pressupostos macroeconômicos do governo			+	+		+
Projeção fiscal e avaliação da observância das regras fiscais	+			+	+	+
Avaliação de sustentabilidade de longo prazo	+			+	+	+
Avaliação de impacto fiscal e outros estudos *ad hoc*						
- medidas embutidas nos planos fiscais	+	+		+	+	+
- legislação fiscal importante em base voluntária	+	+		+	+	+
- a pedido da Comissão de Orçamento		+		+		
- a pedido dos órgãos executivos						+

Na Áustria, o *Fiskalrat* e o *Budgetdienst* têm um total de 14 membros. O pessoal macrofiscal do WIFO é composto por 25 especialistas, mas apenas uma pequena fração dessa capacidade é dedicada às atividades de projeção diretamente ligadas ao sistema de PFM. Com base no número de publicações,

12 Na base de dados da OCDE não havia um número separado para a liderança e membros especialistas da AIReF. Como indicador, assumimos que o presidente e o gabinete do presidente (1+5 pessoas) não fazem parte da equipe de especialistas.

pelo menos o equivalente a um especialista em tempo integral do *Budgetdienst* tem de ser dedicado a responder perguntas de parlamentares individuais.

Na Itália – mais uma vez, com base no número de publicações – cerca de 30% da capacidade, equivalente a seis ou sete especialistas em tempo integral, é dedicada a intervenções parlamentares.

O RRZ eslovaco pode poupar alguma capacidade devido ao fato de (no quadro do Comitê de Previsões Macroeconômicas, principalmente) o Banco Central ser responsável pela produção das projeções macroeconômicas. No entanto, trata-se de um alívio parcial, porque o RRZ precisa de competências de análise macroeconômica, pelo menos para as suas avaliações de impacto fiscal e para a análise da sustentabilidade da dívida a longo prazo.

A revisão da OCDE em 2017 estimou que, no caso da AIReF, apenas metade dos 29 peritos em tempo integral se dedicava a tarefas referentes ao nível nacional, a outra metade estava envolvida em questões subnacionais.

No conjunto, podemos dizer que, nos quatro países, cerca de 15 a 20 especialistas estão atualmente trabalhando em tarefas relacionadas com as funções essenciais para o sistema europeu de supervisão fiscal: manutenção de base de dados, cenário base macrofiscal, avaliações de impacto macrofiscal, análise de risco fiscal e da sustentabilidade da dívida e avaliação de cumprimento das regras fiscais. Provavelmente, este tamanho de equipe seria suficiente se a carga horária fosse distribuída uniformemente ao longo do ano, o que está longe da realidade. Em todos os países, e os Estados-Membros da zona euro não são exceção, a maior parte da carga de trabalho anual concentra-se em um período de cerca de cinco meses (dois na Primavera e três no Outono), de modo que a maioria das IFIs tem falta de pessoal. Algumas delas recorrem a métodos alternativos, como a contratação de consultores do setor privado para estudos específicos não essenciais (por exemplo, a AIReF, para alguns estudos a pedido do governo), ou o "intercâmbio" mútuo de peritos com o escritório de auditoria (por exemplo, na Áustria), mas estes são instrumentos muito limitados e implicam um certo risco para as IFIs. Normalmente, esses especialistas não podem ter acesso a todas as informações. Além disso, treinamentos e garantia de qualidade são uma dificuldade extra para a instituição: se no ano seguinte o mesmo especialista não estiver mais disponível, o "investimento" é perdido. A capacidade atual (pessoal e orçamento) das IFIs não é suficiente para um desempenhar um papel confiável no processo orçamentário, fornecendo análises detalhadas e de elevada qualidade, mesmo sob estresse significativo.

A reforma do sistema de coordenação das políticas econômicas da UE é provavelmente mais uma opção do que uma ameaça para estas instituições, partindo do princípio de que a Comissão Europeia terá interesse em ajudá-las a obter mais recursos. Estes, nos períodos que não coincidam com os mais demandantes do Semestre Europeu, estarão disponíveis para outras tarefas e para o desenvolvimento de ferramentas analíticas.

6. PROPOSTAS PARA CONTINUAR A DESENVOLVER AS IFIS NACIONAIS

1. A essência da ideia de uma instituição fiscal independente é privar o governo da liberdade de usar suposições e cálculos irrealistas como base para suas decisões de política fiscal. Isso vale não só para as principais variáveis macroeconômicas, como PIB e inflação, mas principalmente para as variáveis fiscais macrossensíveis. De nada adianta gastar o dinheiro dos contribuintes em uma IFI se suas publicações forem apenas "mais uma opinião" que o governo pode adotar ou ignorar. É uma técnica política padrão dos governos solicitar uma gama de pareceres profissionais (pelo menos aparentemente) apenas para demonstrar as incertezas em torno do problema em questão para, na prática, ter margem para desconsiderar quaisquer restrições razoáveis. Se existe uma IFI financiada publicamente no sistema nacional de gestão das finanças públicas, então esta deve ser a fonte final de informação para o Parlamento e o governo sobre qualquer análise fiscal quantitativa que a instituição produza. Não porque a IFI seja infalível (certamente não é, apesar de sua busca contínua pela excelência dos serviços), mas em razão de seu caráter apartidário. Essa é a única maneira de evitar viés politicamente motivado no domínio positivo (não normativo) da política fiscal. Este mesmo papel de fonte final de informação justifica os recursos significativos entregues à IFI.

2. As IFIs nacionais devem assumir todos os papéis positivos e deixar todos os papéis normativos ao governo, à Comissão Europeia e ao Conselho da UE. As IFIs devem resistir à tentação de utilizar a sua reputação de independência em funções inerentemente normativas, mas devem ser ativas na oferta dos seus serviços analíticos a qualquer instituição pública, tanto quanto tal seja permitido pelas suas capacidades humana e financeira.

3. As funções da IFI são melhor organizadas em uma única instituição. A divisão de funções entre várias instituições diminui a eficiência, porque todas as partes precisarão da mesma habilidade e capacidade de alguma forma:

    - Uma IFI responsável pelas questões fiscais, mas privada da análise macroeconômica (por exemplo, *Fiskalrat* na Áustria e RRZ na Eslováquia), continuará necessitando de capacidade macroeconômica para avaliar impacto fiscal, sustentabilidade a longo prazo ou riscos fiscais.

- Uma IFI responsável pela avaliação de impacto, mas privada de projeções (por exemplo, o *Budgetdienst* na Áustria), continuará necessitando de capacidade de projeção, uma vez que a avaliação de impacto requer uma projeção de cenário base, em relação ao qual o impacto pode ser medido.

4. Produzir um cenário base macrofiscal próprio e consistente é essencial na análise fiscal quantitativa. Em primeiro lugar, tal cenário tem de ser desenvolvido, para que se possa acrescentar o impacto de novas medidas propostas. Caso contrário, não poderá haver um debate eficiente entre especialistas e instituições.

5. Regras vs relações pessoais:

   - Boas relações pessoais com outras instituições (MF, banco central, etc.) são cruciais para o estabelecimento de uma nova IFI e de sua cultura de cooperação com outras instituições, mas as boas práticas têm de ser estabilizadas por regras formais. Por exemplo, em casos extremos, é nestas regras que o pessoal de níveis inferiores podem se apoiar quando gestores superiores tentam dissuadi-los da cooperação e de outras boas práticas.

   - Boas regras são cruciais para proteger o que já foi alcançado, mas a implementação de regras pela primeira vez (especialmente sob pressão) requer esforços pessoais.

6. As IFIs nacionais devem ser protegidas de pressões políticas nacionais (e ocasionalmente internacionais) por todos os meios, incluindo regimes de financiamento plurianuais e uma rede internacional ativa de IFIs.

7. No Brasil, a IFI poderia estabelecer e proteger uma rede de IFIs estaduais.

APÊNDICE

A) Quadro comparativo das principais características das IFIs brasileira e europeias selecionadas, com base no banco de dados da OCDE

	Áustria		Itália	Eslováquia	Espanha	Brasil
	Conselho Consultivo Fiscal (FISK)	Escritório Parlamentar de Orçamento (PBO)	Escritório Parlamentar de Orçamento (PBO)	Conselho de Responsabilidade Orçamentária (CBR)	Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF)	Instituição Fiscal Independente (IFI)
BASE LEGAL						
Ano de aprovação da legislação da instituição atual9	2013	2012	2012	2011	2013	2016
Ano de início das operações	1970	2012	2014	2012	2014	2016
Base legal para o estabelecimento						
Legislação constitucional	○	○	●	●	○	○
Legislação primária	●	○	●	○	●	●
Outros	○	●	○	○	○	○
MODELO INSTITUCIONAL						
Modelo institucional						
Escritório de orçamento legislativo	○	●	●	○	○	○
Conselho fiscal	●	○	○	●	●	●
Instituição de auditoria	○	○	○	○	○	○
MANDATO E FUNÇÕES						
Funções						
Análise da sustentabilidade fiscal de longo prazo	●	●	●	●	●	●
Papel nas previsões macroeconômicas ou fiscais	■	○	■	○	■	□
Papel no monitoramento do cumprimento das regras fiscais	●	○	●	●	●	●
Apoiar diretamente o legislativo na análise orçamentária	○	●	●	○	○	○
Papel no custeio de políticas	○	●	●	●	○	◖
Papel no cálculo de custos das plataformas eleitorais	○	○	○	○	○	○
A instituição pode fornecer orientação normativa?	●	◖	○	○	◖	○
PUBLICAÇÕES						
Número de relatórios exigidos pela legislação a cada ano	1	0	0	2	10	2
RELACIONAMENTO COM O LEGISLATIVO						
Relatórios publicados on-line	●	●	●	●	●	●
Principais relatórios enviados ao legislativo	●	●	●	●	●	●
A liderança participa de audiências parlamentares	●	●	●	●	●	●

	Áustria		Itália	Eslováquia	Espanha	Brasil
	Conselho Consultivo Fiscal (FISK)	Escritório Parlamentar de Orçamento (PBO)	Escritório Parlamentar de Orçamento (PBO)	Conselho de Responsabilidade Orçamentária (CBR)	Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF)	Instituição Fiscal Independente (IFI)
O Parlamento desempenha um papel no processo de nomeação ou demissão de líderes	○	●	●	●	●	●
TRANSPARÊNCIA						
Transparência operacional total	●	○	●	●	●	●
Todos os relatórios foram publicados?	●	●	●	●	●	●
Toda a metodologia subjacente foi publicada?	●	◖	●	●	●	◖
SUPORTE CONSULTIVO						
Suporte consultivo e revisão por pares						
Painel consultivo externo	○	○	●	●	●	●
Revisão por pares	●	○	●	○	○	○
AVALIAÇÃO						
Avaliação externa prevista na legislação	○	○	○	○	◖	○
LIDERANÇA						
Natureza da liderança						
Individual	○	●	○	○	●	○
Colegial	●	○	●	●	○	●
Compromisso da liderança						
Tempo integral	○	●	●	○	●	●
Meio período	●	○	○	○	○	○
Ambos	○	○	○	●	○	○
A liderança é remunerada?	○	●	●	●	●	●
A liderança tem experiência em:						
Academia	●	●	●	●	○	●
Ministério das Finanças	○	○	●	●	○	○
Auditoria	○	●	○	○	○	○
Banco Central	○	○	○	●	●	○
Setor privado	○	○	○	●	●	●
Organização internacional	○	●	●	○	○	○
IFIs	○	○	●	○	○	○
Parlamento	○	○	○	○	○	●
Outros	○	○	○	●	○	●
INDEPENDÊNCIA						
Independência da liderança:						
Nomeações de lideranças feitas com base no mérito e na competência técnica	●	●	●	●	●	●
Duração do prazo						
Duração dos mandatos da liderança claramente definida	●	●	●	●	●	●
Duração do prazo (anos)	6	5	6	7	6	4
O prazo pode ser renovado?	●	●	○	○	○	○
Quantas vezes o prazo pode ser renovado?	Nenhum limite especificado	Nenhum limite especificado	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum

	Áustria		Itália	Eslováquia	Espanha	Brasil
	Conselho Consultivo Fiscal (FISK)	Escritório Parlamentar de Orçamento (PBO)	Escritório Parlamentar de Orçamento (PBO)	Conselho de Responsabilidade Orçamentária (CBR)	Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF)	Instituição Fiscal Independente (IFI)
Critérios claramente definidos para a demissão da liderança	○	○	●	●	●	●
A liderança tem controle sobre o processo de contratação de funcionários6	◖	◖	●	●	●	●
Independência operacional:						
Capacidade de definir seu próprio programa de trabalho dentro dos limites de seu mandato	●	●	●	●	●	●
Capacidade de realizar análises por iniciativa própria8	●	●	●	●	●	●
Independência financeira:						
Tem uma linha orçamentária separada	○	○	○	○	○	○
Tem compromissos de financiamento plurianuais	◖	○	◖	◖	○	○
RECURSOS						
Ano	n/a	2017	2017	2018	2017	2017
Orçamento (milhões de euros)	n.a.	0,9	6	1,37	5,07	0,9
Equipe						
Equipe (tempo integral)	6	8	24	14,5	35	8
Presidentes						
Conselho/ Diretoria	15		3	3		3
Total	21	8	27	20,5	35	11
ACESSO À INFORMAÇÃO						
Acesso seguro às informações:						
Somente por meio de legislação	○	○	○	○	●	●
Somente via MoU/acordo	○	○	○	○	○	○
Via ambos	○	○	●	●	○	○
Nenhum dos dois	●	●	○	○	○	○

B) **Normatização do mandato**

ÁUSTRIA

Fiskalrat

Ato Federal nº 226/I/2021 que altera a Lei Federal que institui o Conselho Consultivo Fiscal e institui o Conselho de Produtividade (Lei do Conselho Consultivo Fiscal e do Conselho de Produtividade de 2021 – *Fiskalrat- und Produktivitätsratgesetz 2021*).

Confere ao *Fiskalrat* o seguinte mandato:

Artigo 1. É instituído um Conselho Consultivo Fiscal, incumbido das seguintes atribuições:

1. *Avaliar as situações orçamentárias atuais e futuras tendo como pano de fundo os objetivos de política orçamentária da Áustria, na acepção do Artigo 13, parágrafo 2 e 3, da Legislação Constitucional Federal (Bundesverfassungsgesetz) e do Artigo 2, parágrafo 3, da Lei do Orçamento Federal de 2013 (Bundeshaushaltsgesetz 2013, Diário da Lei Federal n.º 139/2009) e das tendências de desenvolvimento nos mercados monetário e de capitais;*
2. *Analisar os efeitos econômicos das operações financeiras relacionadas com a dívida pública com base nas atividades de pesquisa referidas no nº 1;*
3. *Analisar a sustentabilidade e a qualidade das políticas orçamentárias públicas tendo como pano de fundo os objetivos da política fiscal da Áustria;*
4. *Fornecer recomendações escritas sobre as políticas fiscais das autoridades públicas na Áustria, tendo em conta as condições econômicas;*
5. *Atribuições nos termos do Artigo 3 do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governaça na União Econômica e Monetária, do Diário Oficial da República Federal III n.º 17/2013, Artigo 6 da Diretiva do Conselho 2011/85/UE relativa aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentários dos Estados-Membros, OJ L 306 de 23.11.2011, p. 41, e do Artigo 5 do Regulamento (UE) n.º 473/2013 que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentários e para a correção dos deficits excessivos dos Estados-Membros da área do euro, OJ L 140 de 27.5.2013, p. 11 ("Two-Pack"); Isso inclui especificamente:*
   a) *Apresentar recomendações sobre os objetivos orçamentários de médio prazo nos termos do Regulamento do Conselho (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentárias e à supervisão e coordenação das políticas econômicas, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011, OJ L 306 de 23.11.2011, p. 12;*
   b) *Fornecer recomendações sobre a trajetória de ajustamento para atingir os objetivos orçamentários de médio prazo;*
   c) *Monitorar, em tempo hábil, o cumprimento das regras nos termos do Artigo 5 do Regulamento (UE) nº 1466/97, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) nº 1175/2011;*

d) Identificar circunstâncias e apresentar recomendações que ativam, alargam ou põem termo a medidas corretivas de acordo com o Artigo 7 do Pacto de Estabilidade Austríaco (Österreichischer Stabilitätspakt 2012), Diário da Lei Federal n.º 30/2013;

5. *Elaborar relatório anual sobre as recomendações dirigidas ao Ministro Federal das Finanças nos termos dos nº 4 e 5, incluindo os resultados dos estudos e análises nº 1 a 3, que o Ministro Federal das Finanças é obrigado a apresentar ao Conselho Nacional e ao Governo Federal;*
6. *Outras tarefas solicitadas pelos parceiros de equalização fiscal;*
7. *Contribuir para a formação da opinião pública no âmbito das atribuições do Conselho Consultivo Fiscal, bem como organizar eventos informativos;*
8. *Preparar e publicar regularmente análises da qualidade das previsões macroeconômicas e fiscais;*
9. *Intercâmbio de conhecimentos especializados e de boas práticas com organismos similares de outros países e, se for o caso, preparação de análises conjuntas com esses organismos; em especial, participar de apresentações e reuniões com representantes desses órgãos e apresentar o trabalho do próprio Conselho Consultivo Fiscal em fóruns nacionais e internacionais.*

(tradução própria)

Budgetdienst

O *Budgetdienst* não tem qualquer fundação jurídica. A sua existência baseia-se em três documentos políticos:

- Acordo político entre todos os partidos políticos representados no Conselho Nacional Austríaco (2011).
- Declaração da Comissão do Orçamento do Parlamento austríaco, 10 de Novembro de 2011.
- Catálogo de Produtos e Serviços acordado entre o Chefe do *Budgetdienst* e os porta-vozes orçamentários dos grupos políticos.

O mandato do *Budgetdienst* é apoiar o Parlamento no processo orçamentário, na consulta e promulgação de leis orçamentárias e no exercício do seu papel de supervisão orçamentária.

As principais tarefas são:

(1) Apoiar a Comissão de Orçamento na forma de perícia escrita, análises e estudos curtos sobre questões orçamentárias apresentadas pelo governo de acordo com a Lei Orçamentária Orgânica Federal (por exemplo, projetos de arcabouço fiscal e de orçamento, relatórios de execução orçamentária, relatórios de desempenho (controle de resultados), relatórios de dívida, relatórios de subsídios).

(2) Elaboração de estudos (curtos) a pedido dos membros da Comissão de Orçamento.

(3) Apoio a outras comissões parlamentares no que diz respeito à avaliação de impacto de nova legislação.

(4) Consulta do Parlamento sobre o orçamento por desempenho e a igualdade efetiva entre homens e mulheres (orçamento baseada no gênero).

(5) Participação do Chefe do *Budgetdienst* em todas as reuniões do Comitê de Orçamento como perito permanente.

(6) Participação em todas as reuniões do Conselho Fiscal e do Conselho de Produtividade em função consultiva.

(7) Publicação de todos os resultados na página do Parlamento.

ITÁLIA

Desde 20 de abril de 2012, uma Lei Constitucional contém a seguinte frase (artigo 5.º, n.º 1):

f) a criação, nas Câmaras, observada a relativa autonomia constitucional, de órgão independente a desempenhar as tarefas de análise e verificação da evolução das finanças públicas e de avaliação da observância das normas fiscais;

(tradução própria)

Com base na norma constitucional supracitada, a Lei 243, de 24 de dezembro de 2012, Artigos 16 a 19, instituiu o UPB[13]:

> *"Nos termos do artigo 5, parágrafo 1, alínea f), da Lei Constitucional de 20 de abril de 2012, nº 1..."*
>
> *18 (1) "1. O órgão, através também da elaboração das suas próprias estimativas, efetua análises, controles e avaliações relativas:*
>
> *a) a previsões macroeconômicas e de finanças públicas;*
>
> *b) ao impacto macroeconômico de medidas legislativas de maior destaque;*
>
> *c) a tendências das finanças públicas, também por subsetor, e cumprimento das regras orçamentárias;*
>
> *d) à sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas;*
>
> *e) à ativação e utilização do mecanismo de correção referido no Artigo 8 e os desvios em relação aos objetivos resultantes da ocorrência dos fatos excepcionais referidos no Artigo 6;*
>
> *f) a outros temas econômicos e de finanças públicas relevantes para as análises, controles e avaliações referidos no presente número.*
>
> *2. O órgão elabora análises e relatórios também a pedido das comissões parlamentares responsáveis pelas finanças públicas.*
>
> *O presidente, se solicitado, realiza audiências perante os parlamentares das comissões indicadas no primeiro período."*
>
> *(tradução própria)*

13 Disponível em: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-24;243.

ESLOVÁQUIA

De acordo com um ato constitucional:

Ato Constitucional

de 8 de Dezembro de 2011

sobre Responsabilidade Fiscal

Artigo 3

Criação do Conselho de Administração

1) É instituído o Conselho de Responsabilidade Fiscal (a seguir designado "Conselho de Administração") como órgão independente criado para acompanhar e avaliar o desempenho orçamentário da República Eslovaca e avaliar o cumprimento das regras de responsabilidade orçamentária.

(tradução própria)

ESPANHA

Não há qualquer referência a uma IFI na Constituição, mas a alteração da lei[14] orgânica que estabelece a AIReF requer maioria qualificada. A lei orgânica explicita detalhadamente as tarefas obrigatórias e facultativas da AIReF:

Relatórios e Pareceres

Artigo 14. Relatório sobre previsões macroeconômicas.

1) As previsões macroeconômicas incluídas nos projetos de orçamento de todas as administrações públicas ou no programa de estabilidade devem basear-se em um relatório emitido pela Autoridade que indique igualmente se essas previsões foram aprovadas pela Autoridade.

2) Para esse efeito, as Administrações Públicas devem solicitar previamente à Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal a emissão do relatório a que se refere o n.º 1 do presente artigo, que será tido em conta para a elaboração das previsões finais a incluir no seu projeto de orçamento ou no programa de estabilidade.

3) Entre outros aspectos, os relatórios a que se refere o presente artigo devem determinar se as previsões estão em conformidade com a Diretiva do Conselho 2011/85/UE, de 8 de novembro de 2011, relativa aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentários dos Estados-Membros.

4) Deve ser incluída no relatório acima uma avaliação para determinar se existe um desvio significativo nas previsões macroeconômicas estimadas para um período de quatro anos consecutivos, tudo isto em conformidade com o artigo 4.6, da Diretiva do Conselho 2011/85/UE relativa aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentários dos Estados-Membros. Se o relatório constatar que há tal parcialidade, o Estado tomará todas as medidas necessárias para corrigi-la e as tornará públicas.

Artigo 15. Relatório sobre a metodologia para calcular os padrões de tendência das receitas e despesas e a taxa de referência de crescimento.

14 Disponível em: https://bit.ly/3mBsxA4.

Quaisquer alterações à portaria ministerial que regula a metodologia de cálculo dos padrões de tendência das receitas e despesas e a taxa de referência de crescimento a que se referem os artigos 12. 3, e 21.1.b) da Lei Orgânica n.º 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira, devem ser reportadas pela Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal antes da sua aprovação.

Artigo 16. Relatório sobre o projeto de Programa de Estabilidade.

1) Antes de 15 de Abril de cada ano, a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal comunica ao projeto de Programa de Estabilidade uma avaliação especial dos compromissos que garantem o cumprimento do objetivo de estabilidade orçamentária, do limite da dívida pública e da regra da despesa.

2) Caso haja alterações no objetivo de estabilidade orçamentária, no limite da dívida pública e na regra de despesa que possam afetar o Programa de Estabilidade, estas serão comunicadas pela Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal.

Artigo 17. Relatórios sobre a análise da execução orçamentária, dívida pública e regra de despesa.

Antes de 15 de julho de cada ano, a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal deve apresentar um relatório sobre o cumprimento dos objetivos de estabilidade orçamentária e de dívida pública e o cumprimento da regra de despesa por todas as Administrações Públicas no ano em curso, tendo em conta a execução orçamentária e as medidas previstas para o ano em curso e para o anterior.

Artigo 18. Relatórios sobre a determinação de objetivos individuais para as regiões autônomas.

No prazo de dez dias a contar da aprovação pelo Governo dos objetivos de estabilidade orçamentária e dívida pública para todas as Administrações Públicas, a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal apresenta ao Ministério das Finanças e da Administração Pública um relatório sobre os objetivos de estabilidade orçamentária e de dívida pública para cada Região Autônoma, nos termos do disposto no artigo 16 da Lei Orgânica n.º 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira.

Artigo 19. Relatório sobre os planos econômico-financeiros e de reequilíbrio da administração central e das regiões autônomas.

Antes da sua aprovação, todos os planos econômico-financeiros e de reequilíbrio da Administração Central e das Regiões Autônomas devem ser comunicados pela Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal.

Artigo 20. Relatório sobre os projetos e principais aspectos dos orçamentos das administrações públicas.

Antes de 15 de outubro de cada ano, a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal elabora o relatório referido no artigo 17.1, da Lei Orgânica 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira.

Artigo 21. Relatório sobre a aplicação dos mecanismos de correção previstos na Lei Orgânica 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira.

A Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal pode informar sobre a adequação da aplicação de qualquer das medidas preventivas, corretivas e coercitivas previstas no capítulo IV da Lei Orgânica n.º 2/2012, de 27 de abril, sobre a Estabilidade Orçamentária e a Sustentabilidade Financeira, bem como sobre o acompanhamento das já adotadas, nomeadamente pelas Administrações responsáveis pela gestão financeira das Entidades Locais, bem como das executadas por cada subsetor e região autônoma e por ocasião

da publicação trimestral das operações não financeiras das Administrações Públicas em termos de contas nacionais, ou quando da emissão dos relatórios de acompanhamento dos planos econômico-financeiros.

Artigo 22. Relatório sobre a ocorrência das circunstâncias excepcionais referidas no artigo 11.3, da Lei Orgânica n.º 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira.

A Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal deve informar sobre a ocorrência de qualquer das circunstâncias excepcionais previstas no artigo 11. 3, da Lei Orgânica n.º 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira, antes do procedimento parlamentar previsto nesse artigo.

Artigo 23. Pareceres emitidos pela Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal.

A Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal poderá emitir parecer sobre os assuntos abaixo:

1) *O acompanhamento da informação sobre a execução orçamentária disponibilizada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública – em prol do princípio da responsabilização consagrado na Lei Orgânica n.º 2/2012, de 27 de abril, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira – no que diz respeito ao cumprimento, por todas as Administrações Públicas, dos objetivos de estabilidade orçamentária, da dívida pública e da regra da despesa.*
2) *A sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.*
3) *Sobre quaisquer outras questões previstas em lei.*

(tradução própria)

C) Modelos quantitativos utilizados pelas IFIs europeias selecionadas

País	Áustria	Itália	Eslováquia	Espanha
	https://bit.ly/3n59ApB	NENHUM RELATÓRIO DA OCDE	https://bit.ly/3KQ3eTd	https://bit.ly/42m7YrJ
Previsão macro de mé-dio-longo prazo	WIFO-MACROMOD um modelo econométrico estrutural orientado pela demanda com elementos do lado da oferta usados para determinação de preços e salários Modelo numérico GE FISK-OLG com microfundamentos e bloco fiscal para avaliação de impacto de mudanças demográficas e reformas estruturais	Modelo econométrico tradicional estilo Cowles-Comission	Comitê de Previsões Macroeconômicas	Modelo Bayesiano VAR com variáveis exógenas (BVARX)
	https://bit.ly/3lmP7w1 https://bit.ly/3JO6wHo (versão ANTIGA) https://bit.ly/3ZPX4Zz	https://bit.ly/3lhGVNG		https://bit.ly/3FB9tsi
Previsão de curto prazo	Um projeto foi iniciado no WIFO, mas suspenso em 2018. (https://bit.ly/3n8cGZZ) Atualmente não é usado nos exercícios regulares de previsão.	Modelo fatorial de curto prazo	Há uma metodologia publicada pelo RRZ em 2021 e um documento de pesquisa do Banco Central de 2017, mas não está claro qual deles é usado nas funções da IFI.	MIPred: um conjunto de modelos de fatores dinâmicos para o PIB e os seus componentes da procura, acrescido de um procedimento de equilíbrio para assegurar a coerência transversal destas previsões
	https://bit.ly/3ooKEu5	https://bit.ly/42sdSHF	https://bit.ly/3lr4XWs https://bit.ly/3KQ3eTd	https://bit.ly/3yOuCvd
Hiato do Produto				Modelo autorregressivo de Markov-switching
				https://bit.ly/405HzNq
Avaliação de impac-to fiscal	Baseado em elasticidades derivadas de um modelo de equilíbrio geral neokeynesiano de médio porte de uma pequena economia aberta em uma união monetária	QUEST (modelo do tipo DSGE desenvolvido pela Comissão Europeia)	Modelo do tipo DSGE	
	https://bit.ly/3FzSOoK	https://bit.ly/3KQ3eTd	https://bit.ly/3yVVkC1	

País	Áustria	Itália	Eslováquia	Espanha
Efeitos de redis-tribuição	FISKSIM: ferramenta de cálculo de custos para estimar o custo das reformas do sistema austríaco de impostos e transferências, com base nos dados AT-SILC	MEDITA: microssimulação tributária corporativa MicroSim: benefício fiscal doméstico	EUROMOD SIMTASK: efeitos imediatos das alterações nos impostos, taxas e prestações sociais para indivíduos e famílias (disponível online)	AIReF já possui uma ferramenta de modelagem de microssimulação, mas a metodologia ainda não foi publicada https://bit.ly/3Tu153r
	https://bit.ly/3KQ3eTd	https://bit.ly/3yUiRTS https://bit.ly/3yOTUcB	https://bit.ly/3FyU3EO https://bit.ly/2EL1nvG	Ainda sem publicação
Pagamen-to de juros da dívida pública			(Sem modelo formal, apenas taxa de juros média de curto e longo prazo sobre títulos)	Estoque de dívida pendente por instrumentos e modelagem da curva de rendimento por nível/inclinação/ curvatura e plano de emissão detalhado para a necessidade de financiamento (incluindo o novo deficit)
	https://bit.ly/3z88tIF	https://bit.ly/3JPxG0l	Sem modelo	https://bit.ly/3TowoNb
Despesas previ-denciárias		As projeções são elaboradas no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento da População e a Sustentabilidade da Econ. da UE. Pol. Comitê.		Quadro integrado dos componentes demográfico, macroeconômico e institucional
				https://bit.ly/3THdNw5

Nota: as URLs abaixo dos nomes dos países levam a relatórios da OCDE sobre suas respectivas IFIs. As URLs abaixo de outras células levam a documentos com detalhes sobre os modelos.

D) Medidas fiscais nos primeiros 15 meses da pandemia

Trechos do Covid 19 Policy Tracker do FMI[15]

ÁUSTRIA (EM 3 DE JUNHO DE 2021)

Em 2020, o governo anunciou um dos maiores pacotes fiscais plurianuais da Europa, totalizando 49,6 bilhões de euros (12,6% do PIB de 2019) para apoiar a economia. O financiamento inclui apoio ao sistema de saúde, arranjo de trabalho de curto prazo, apoio à liquidez para as empresas (subsídio de custo fixo e compensação de perdas) e garantias de empréstimos públicos. Do lado das receitas, o Governo anunciou o diferimento dos impostos de renda das pessoas físicas e jurídicas, das contribuições para a segurança social (3 meses) e dos pagamentos do VAT, bem como a redução do VAT em algumas categorias. Em conjunto com o apoio de emergência, o pacote plurianual também inclui medidas para impulsionar a economia, incluindo investimento em proteção climática, habitação acessível, saúde e digitalização, inovação e pesquisa. A redução da alíquota menor do imposto de renda de 25% para 20%, prevista para 2021, foi antecipada e retroativa a janeiro de 2020. Em 2020, a maior parte da despesa esteve relacionada com apoios de emergência e estas medidas extraordinárias resultaram num déficit orçamentário de 8,9% do PIB.

Em 2021, várias medidas de apoio emergencial foram prorrogadas diante de novos lockdowns. Elas incluem uma nova fase de acordo de trabalho de curto prazo (junho de 2021), subsídio de custo fixo, fundo de carência para pequenas empresas, reposição de receita e auxílio desemprego. Ao mesmo tempo, o orçamento prevê uma quantidade significativa de investimento público, bem como incentivos para o investimento privado para impulsionar a economia. Medidas para realocar mão de obra, incluindo capacitação e requalificação, também estão incluídas. O último programa de estabilidade de 2021 prevê um déficit superior a 8% do PIB.

(tradução própria)

ITÁLIA (EM 1º DE JULHO DE 2021)

Em 17 de março (2020), o governo adotou um pacote emergencial "Cura Italia" de 25 bilhões de euros (1,6% do PIB). Inclui (i) fundos para reforçar o sistema de saúde e a proteção civil italianos (3,2 bilhões de euros); (ii) medidas para preservar o emprego e apoiar o rendimento dos trabalhadores demitidos e autônomos (10,3 bilhões de euros); (iii) outras medidas de apoio às empresas, incluindo diferimento de impostos e adiamento de pagamentos de faturas de serviços públicos nos municípios mais afetados (6,4 bilhões de euros); bem como (iv) medidas de apoio à oferta de crédito (5,1 bilhões de euros).

Em 6 de abril (2020), o Decreto de Liquidez permitiu garantias estatais adicionais de até 400 bilhões de euros (25% do PIB). O envelope de garantia deste regime e dos anteriores visa desbloquear mais de 750 bilhões de euros (perto de 50% do PIB) de liquidez para empresas e famílias (ver abaixo).

Em 15 de maio (2020), o governo destinou mais 55 bilhões de euros (3,5% do PIB) ao pacote de medidas fiscais "Relançamento". Prevê, entre outras coisas, mais apoio ao rendimento das famílias (14,5 bilhões de euros), fundos para o sistema de saúde (3,3 bilhões de euros) e outras

15 https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#A

medidas de apoio às empresas, incluindo subvenções às PME e diferimentos de impostos (16 bilhões de euros).

Após a aprovação pelo Parlamento de mais 25 bilhões de euros (1,6% do PIB) de desvio do deficit, em 8 de agosto (2020), o governo adotou um terceiro novo pacote de apoio. As medidas trabalhistas e sociais (12 bilhões de euros) incluem, entre outras coisas, apoios adicionais ao rendimento das famílias e de alguns trabalhadores, um alargamento do programa de trabalho a curto prazo e a suspensão da contribuição para a seguridade social para novas contratações. Outras medidas fundamentais são a prorrogação da moratória sobre o pagamento da dívida das PMEs e o tempo para pagar as obrigações fiscais.

Em 27 de outubro (2020), o governo adotou um pacote de € 5,4 bilhões (0,3% do PIB) que busca fornecer alívio rápido aos setores afetados pela última rodada de ações de contenção da Covid. As medidas incluem subsídios a 460 mil PMEs e trabalhadores autônomos, e mais apoios à renda das famílias. O governo também ampliou as isenções de contribuição social para as empresas afetadas.

Em 19 de março e 20 de maio (2021), o governo aprovou novos pacotes de apoio no valor de cerca de 72 bilhões de euros com o objetivo de estender o apoio às empresas e trabalhadores afetados pela pandemia, bem como impulsionar a economia. As principais medidas incluem a compensação das empresas e dos trabalhadores independentes (proporcional à perda de volume de negócios de 2020) e o prolongamento da proibição de demissão (até ao final de junho) e dos regimes de trabalho a curto prazo.

(tradução própria)

ESLOVÁQUIA (EM 22 DE JUNHO DE 2021)

As medidas introduzidas pelo governo de coalizão incluem (i) compensação salarial para empresas afetadas e trabalhadores autônomos, e subsídios para indivíduos sem renda (posteriormente estendidos até o final de 2021 e aumentados em tamanho); (ii) aumento do subsídio de desemprego e do subsídio de doença e de enfermagem; (iii) diferimento e renúncia das contribuições patronais para a seguridade social durante alguns meses para as empresas afetadas e os trabalhadores autônomos (diferimento prorrogado até setembro de 2023); (iv) redução da carga administrativa para as empresas e flexibilização das exigências do Código do Trabalho; (v) diferimento da folha de pagamento e do imposto corporativo para empresas cujas receitas diminuam mais de 40%; (vi) permitir que as empresas incluam o carryback de perdas desde 2014; (vii) subsídios de aluguel; e (viii) maiores gastos médicos. O total desembolsado em 2020 atingiu 1,9 bilhões de euros, ou 2,1% do PIB, e contribuiu para o aumento do deficit fiscal para 6,1% do PIB. Além de políticas com impacto fiscal direto, o governo introduziu várias medidas para aliviar as pressões de liquidez. Foram lançados vários regimes de garantia estatal, até um total de 4 bilhões de euros ou 4,4% do PIB de 2020, abrangendo tanto as PME como as grandes empresas, embora a entrada tenha atingido 1,04 bilhão em 2020. Pessoas físicas, autônomos e PMEs também estão autorizados a adiar os pagamentos de empréstimos por até 9 meses (prazo de solicitação posteriormente estendido para março de 2021), enquanto uma moratória de pagamento de aluguel foi imposta até 30 de junho de 2020. O governo também introduziu proteção estatal temporária contra credores para empresas afetadas.

O orçamento revisto para 2021 incluído no Programa de Estabilidade inclui fundos/reservas alocados à resposta à Covid no valor de 4,2% do PIB (3,4 bilhões em ajuda direta e 0,6 bilhão em medidas abaixo da linha) e prevê um deficit fiscal de 9,9% do PIB em 2021.

ESPANHA (EM 30 DE JUNHO DE 2021)

As principais medidas (cerca de 7,4% do PIB, 85 bilhões de euros, sujeitas a alterações na utilização e duração) incluem o apoio orçamentário do fundo de contingência ao Ministério da Saúde (1,4 bilhão de euros); transferências para as regiões para os serviços regionais de saúde (12,4 bilhões de euros); despesas adicionais relacionadas com os cuidados de saúde, incluindo pesquisa relacionada com a COVID-19 (270 milhões de euros); direito ao subsídio de desemprego para os trabalhadores temporariamente demitidos ao abrigo dos Regimes de Ajustamento ao Emprego Temporário (ERTE) devido à COVID-19, sem exigência de contribuição mínima prévia ou redução do direito acumulado (cerca de 24,7 bilhões de euros, dependendo da duração); medidas tomadas pelos governos regionais em matéria de serviços sociais, educação e apoio às empresas (cerca de 11 bilhões de euros); ajuda direta à solvência das empresas, um benefício extraordinário para os trabalhadores autônomos, incluindo os trabalhadores independentes sazonais, afetados pela suspensão da atividade econômica (cerca de 6,5 bilhões de euros, dependendo da duração); aumento do subsídio de doença para trabalhadores infectados com Covid-19 ou em quarentena, de 60% para 75% da base regulamentar, pago pelo orçamento da Seguridade Social (1,6 bilhão de euros); introdução de um novo Regime de Renda Mínima (cerca de 3 bilhões de euros anuais); novos programas de assistência ao aluguel para inquilinos vulneráveis e contribuição adicional do Estado para o Plano de Habitação do Estado 2018-21 (800 milhões de euros); reforço da proteção contra o desemprego dos trabalhadores com contratos permanentes descontínuos que não podem retomar o trabalho, mas não têm direito ao seguro desemprego (800 milhões de euros); fundos orçamentários adicionais de 300 milhões de euros e maior flexibilidade orçamentária para a prestação de assistência a dependentes; subsídio para renovação de veículos no âmbito do programa MOVE II (250 milhões de euros); investimento em digitalização e inovação no setor do turismo (220 milhões de euros); benefícios para trabalhadores que tenham finalizado o seguro desemprego (180 milhões de euros); extensão do seguro desemprego aos trabalhadores que foram demitidos durante o período experimental (desde 9 de março), bem como aos que estavam mudando de emprego, mas com a nova oferta caindo (42 milhões de euros); um subsídio mensal temporário para os trabalhadores temporários cujo contrato (pelo menos dois meses de duração) tenha expirado durante o primeiro estado de emergência e não tivessem direito a receber benefícios de desemprego (18 milhões de euros); um subsídio temporário para os trabalhadores domésticos afetados pela Covid-19 com um valor igual a 70% da sua base contributiva (30 milhões de euros); transferência de 25 milhões de euros para as comunidades autônomas que financiam refeições para as crianças afetadas pelo fechamento das escolas; alargamento do benefício social para o fornecimento de energia; assistência financeira ao sistema educativo (40 milhões de euros); e outras medidas de apoio à indústria e ao setor (cerca de 700 milhões de euros). Outras medidas incluem isenções de contribuições sociais para as empresas afetadas que mantêm emprego ao abrigo do ERTE e as que repõem postos de trabalho para os trabalhadores do ERTE (cerca de 7,7 bilhões de euros, dependendo da duração); isenção de contribuições sociais para os trabalhadores independentes que recebem os benefícios extraordinários (cerca de 3,3 bilhões de euros ou mais, dependendo da duração); redução da taxa VAT para máscaras cirúrgicas descartáveis (850 milhões de euros); taxa VAT zero temporária nas compras de material médico essencial ao combate à COVID-19, bem como nos testes e vacinas COVID-19 (480 milhões de euros); diferimento de dívidas previdenciárias de empresas e autônomos; moratórias das contribuições para a segurança social para os trabalhadores independentes e empresas de setores selecionados; incentivos fiscais para alguns locadores que reduzam os aluguéis de imóveis utilizados para atividades relacionadas com a hotelaria, restauração e turismo (324 milhões de euros); diferimento de pagamento de impostos para pequenas e médias empresas e trabalhadores autônomos, com os primeiros três/quatro meses

isentos de juros; prorrogação dos prazos de entrega de declarações fiscais e de autoavaliação para PMEs e trabalhadores autônomos; flexibilidade para as PMEs e os trabalhadores autônomos calcularem o seu imposto de renda e o pagamento das prestações do VAT com base no lucro efetivo em 2020 (cerca de 100 milhões de euros); aumentos temporários na redução da tributação pelo sistema de módulos em IR e VAT (117 milhões de euros); redução da contribuição para os trabalhadores rurais empregados que tenham completado no máximo 55 dias reais de contribuição em 2019; redução do VAT sobre publicações digitais de 21% para 4%; ausência de sobretaxa por atraso no pagamento de débitos tributários para empresas que obtêm financiamento por meio das Linhas de Garantia do Instituto de Crédito Oficial (ICO); maior flexibilidade para os trabalhadores acessarem as poupanças dos seus planos de pensões; flexibilidade orçamentária para permitir transferências entre rubricas orçamentárias e para que as autarquias locais utilizem o excedente orçamentário dos anos anteriores para apoiar medidas no domínio da habitação; modificação do teto de gastos para determinadas linhas de ministérios e governos subnacionais; centralização de suprimentos médicos; e um processo de gestão emergencial para a aquisição de todos os bens e serviços necessários ao setor público para implementar qualquer medida de enfrentamento à Covid-19.

(tradução própria)

BRASIL (EM 30 DE JUNHO DE 2021)

Para mitigar o impacto da Covid-19, as autoridades anunciaram uma série de medidas fiscais em 2020 que somam 12% do PIB, das quais o impacto direto no deficit primário foi de 7,2% do PIB. O Congresso declarou estado de "calamidade pública" no início da pandemia, suspendendo a obrigação do governo de cumprir a meta de resultado primário em 2020. O governo também invocou a cláusula de salvaguarda do teto constitucional de gastos para acomodar necessidades excepcionais de gastos. As medidas emergenciais foram incluídas em um orçamento separado (chamado "orçamento de guerra") de 2020, não vinculado às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e à regra de ouro constitucional. As medidas fiscais incluíram a ampliação dos gastos com saúde, o apoio temporário à renda das famílias vulneráveis – transferências de renda para trabalhadores informais e de baixa renda (programa Auxílio Emergencial), a antecipação do 13º pagamento da aposentadoria aos aposentados, a ampliação do programa Bolsa Família com a inclusão de mais 1 milhão de beneficiários e o adiantamento do abono salarial aos trabalhadores de baixa renda –, apoio ao emprego (compensação parcial aos trabalhadores afastados, bem como incentivos fiscais temporários), impostos e taxas de importação mais baixos sobre suprimentos médicos essenciais e novas transferências do governo federal para os estaduais para apoiar maiores gastos com saúde e como amortecimento contra a queda esperada nas receitas. Os bancos públicos expandiram as linhas de crédito para empresas e famílias, com foco no apoio ao capital de giro (as linhas de crédito somam 4,5% do PIB), e o governo apoiou mais de 1% do PIB em linhas de crédito para PMEs e microempresas para cobrir custos com folha de pagamento, capital de giro e investimento. A maioria das medidas expirou no final de 2020, mas o Auxílio Emergencial, o programa de apoio ao emprego e o apoio ao crédito às PMEs foram renovados no segundo trimestre de 2021.

(tradução própria)

E) OCDE: promoção de transparência pelas IFIs[16]

ÁUSTRIA

Fiskalrat (Conselho Consultivo Fiscal)

- *Fornecendo análise rápida.*
  - *Notas informativas publicadas por iniciativa própria.*
  - *Previsões econômicas e fiscais em tempo real.*
  - *Análise de cenário econômico e fiscal.*
  - *Avaliação das premissas de planejamento.*
- *Legislação emergencial de custeio.*
- *Acompanhamento da ativação e implementação das cláusulas de salvaguarda.*

O Conselho Consultivo Fiscal austríaco produziu uma análise substancial sobre o impacto orçamentário da COVID-19 um mês após o primeiro caso reportado na Áustria e a atualiza regularmente à medida que a crise se desdobra. A análise avaliou o impacto fiscal das medidas emergenciais implementadas pelo governo federal e as consequências econômicas diretas e indiretas da pandemia de acordo com dois cenários de magnitude semelhante, mas com pesos diferentes para choques de oferta e demanda. O Conselho também realizou seu próprio exercício de custeio para medidas COVID-19.

Resposta	Descrição	Data
Atualização: Avaliação dos efeitos orçamentários da pandemia de COVID-19 na Áustria	Uma avaliação atualizada das consequências econômicas e fiscais da COVID-19, incluindo o impacto orçamentário e as consequências sobre a dívida pública do auxílio emergencial (custeado pelo governo) e uma série de cenários de choque macroeconômico usando análise setorial, um modelo DSGE e a análise de previsão do Conselho Consultivo Fiscal.	17 Abril 2020
Primeira avaliação dos efeitos orçamentários da pandemia de COVID-19 na Áustria	Uma avaliação detalhada das consequências econômicas e fiscais da COVID-19, incluindo o impacto orçamentário e as consequências sobre a dívida pública do auxílio emergencial (custeando pelo governo) e uma série de cenários de choque macroeconômico usando análise setorial, um modelo DSGE e a análise de previsão do Conselho Consultivo Fiscal.	30 Março 2020
Além do acompanhamento do FMI		
Avaliação inicial do impacto orçamentário das medidas COVID-19 atualmente adotadas, incluindo o pacote de estímulo econômico		21 Setembro 2020
Boa orientação global das medidas de apoio ao rendimento das famílias no contexto da crise da COVID-19 em 2020		18 Junho 2021
Custos orçamentários da garantia COVID-19		12 Agosto 2022

(tradução própria)

16 Trechos por país de documento da OCDE (https://bit.ly/3ZB31t5).

Budgetdienst (Escritório Parlamentar de Orçamento)

- *Fornecendo análise rápida.*
  - *Notas informativas publicadas por iniciativa própria.*
  - *Previsões econômicas e fiscais.*
  - *Análise de cenário econômico e fiscal.*
  - *Avaliação de premissas de planejamento governamental.*
- *Legislação emergencial* de custeio.

O Escritório Parlamentar de Orçamento publicou uma visão geral das medidas de emergência planejadas pelo governo e do seu impacto orçamentário, juntamente com um resumo das previsões externas do impacto econômico da COVID-19 e das medidas de apoio planejadas no nível da UE relacionadas com a Áustria. Uma seção sobre «Relatório e Transparênica" recomenda práticas de divulgação que o governo deve seguir ao implementar seu plano de emergência. O Escritório também forneceu uma atualização sobre as metas e indicadores de desempenho do governo para dar conta das novas medidas da Covid-19. Posteriormente, o Escritório apresentou uma análise completa do Orçamento de 2020, juntamente com todas as medidas tomadas até a data, cenários macroeconômicos e discussões quantitativas e qualitativas sobre o impacto da crise. O relatório de Análise Orçamentária 2020 também avaliou a atualização do Programa de Estabilidade do Governo. O Escritório tem estado altamente envolvido na pressão por maior transparência e prestação de contas ao Parlamento.

Resposta	Descrição	Data
Influência da crise da COVID-19 nos objetivos do BVA-E 2020	*Visão geral das implicações da COVID-19 para as metas governamentais e indicadores de desempenho*	*7 Abril 2020*
Pacotes de medidas COVID-19 atualizados e projeto de orçamento para 2020	*Antecedentes das medidas governamentais e dos seus efeitos orçamentários, juntamente com um debate sobre os setores econômicos afetados, as previsões externas e as medidas de apoio no nível da UE. Discussão de relatórios e transparência e discussão de déficits estruturais e cláusulas de salvaguarda.*	*7 Abril 2020*
Análise da Execução Orçamentária de janeiro a março de 2020 e Relatórios COVID-19	*Análises do primeiro trimestre de execução orçamentária. Crítico das mudanças do governo nos procedimentos de notificação e recomendações sobre como os relatórios de intervenção de COVID-19 devem ser melhorados daqui para frente.*	*6 Maio 2020*
Análise Orçamentária 2020	*Análise das medidas COVID-19 implementadas até a data e atualização do Programa de Estabilidade do Governo. Os possíveis efeitos da pandemia de COVID-19 são discutidos qualitativa e quantitativamente. São avaliados vários cenários macroeconômicos e apresentada uma estimativa aproximada do impacto da crise nas receitas fiscais.*	*6 Maio 2020*
Além do acompanhamento do FMI		
A partir de 9 de Maio todos os relatórios mensais de execução orçamentária		*9 Maio 2020-*
Resposta a uma pergunta de um MP	*Transparência do orçamento para medidas relacionadas à Covid*	*2 Novembro 2020*
Análise de um projeto de lei	*Lei de Transparência COVID-19*	*23 Novembro 2020*

Resposta	Descrição	Data
Análise de um projeto de lei	*Ato de Preparação da Vacinação COVID-19 e Alienação de Bens Federais*	*21 Junho 2021*
Análise de um projeto de lei	*Sobre a Covid-19 e os processos de contratação do governo federal*	*7 Julho 2021*
Resposta a uma pergunta de um deputado	*Pagamentos não recorrentes durante as crises da COVID-19 e da inflação*	*25 Outubro 2022*

(tradução própria)

ITÁLIA

Ufficio Parlamentare di Bilancio (Escritório Parlamentar de Orçamento)

- *Fornecendo análise rápida.*
  - *Notas informativas publicadas por iniciativa própria.*
  - *Previsões econômicas e fiscais em tempo real.*
  - *Análise de cenário econômico e fiscal.*
  - *Pedidos de comissões e legisladores individuais.*
  - *Avaliações de premissas de planejamento governamental.*
- *Acompanhamento da ativação e implementação das cláusulas de salvaguarda.*
- *Legislação emergencial de custeio.*

O Escritório Parlamentar de Orçamento (UPB) italiano publicou vários documentos, incluindo um relatório recomendando a suspensão das regras fiscais da UE, uma análise substancial (a maior e mais profunda dentre todas as IFIs) sobre as consequências econômicas e fiscais da COVID-19 e a resposta de emergência do governo a ela, e um relatório atualizado sobre a evolução econômica e previsões relacionadas com a pandemia. Por causa da incerteza ligada às perspectivas econômicas, as atividades do UPB relacionadas ao processo de endosso das previsões do governo foram adiadas. O UPB também participou das audiências das comissões parlamentares e respondeu aos pedidos de análise das comissões.

Resposta	Descrição	Data
Memorando do Presidente do UPB sobre o Relatório ao Parlamento elaborado nos termos da Lei 243/2012	*Um exame do contexto macroeconômico em que a emergência COVID-19 estava se desdobrando, os possíveis canais pelos quais ela poderia afetar a economia italiana e as implicações do Relatório para as regras fiscais nacionais e europeias.*	*10 de março 2020*
Memorando do Presidente do UPB sobre o Projeto de Lei AS 1766 que ratifica o Decreto-Lei 18, de 17 de março de 2020	*Memorando examinando as principais medidas contidas no "Decreto Cura Italia" e os beneficiários afetados pelas medidas, bem como uma estimativa preliminar de seus impactos macroeconômicos e fiscais, uma descrição das intervenções de saúde e resultados do mercado de trabalho.*	*26 Março 2020*
Publicação do Relatório sobre a Evolução Econômica Recente referente a abril de 2020	*Uma atualização do impacto da COVID-19 nos indicadores econômicos da Itália, juntamente com a análise produzida usando os modelos de previsão de curto prazo do UPB.*	*21 Abril 2020*

Resposta	Descrição	Data
Audiência do UPB no âmbito da análise do Documento Econômico e Financeiro de 2020	*Depoimento do Presidente em audiência informal perante reunião conjunta das Mesas das Comissões de Orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados, no âmbito da apreciação preliminar do Documento Econômico e Financeiro (DEF) de 2020 e da apreciação do Relatório ao Parlamento nos termos do disposto na Lei n.º 243/2012.*	*29 Abril 2020*
Memorando do Presidente do UPB sobre o Projeto de Lei AC 2461 que ratifica o Decreto-Lei de 8 de abril de 2020 n. 23 (o Decreto de Liquidez).	*Apresentado às Comissões de Finanças e Atividades Econômicas, um panorama das medidas do governo para apoiar a liquidez e o financiamento das pequenas e médias empresas.*	*30 Abril 2020*
Além do acompanhamento do FMI		
Focus Paper	*Acompanhamento dos hospitais: desempenho financeiro e indicadores de qualidade e resultados.*	*25 Junho 2020*
Focus Paper	*Uma visão geral dos decretos de Recuperação.*	*23 Dezembro 2020*
Documento de trabalho	*Avaliando a dinâmica da dívida pública da Itália no médio prazo com o arcabouço UPB: Análise de cenário ilustrativa para o período pós-COVID.*	*Novembro de 2021*

(tradução própria)

ESLOVÁQUIA

Rada pre Rozpoctovu Zodpovednost (Conselho de Responsabilidade Orçamentária)

- *Fornecendo análise rápida.*
  - *Notas informativas publicadas por iniciativa própria.*
  - *Previsão econômica e fiscal em tempo real.*
  - *Análise de cenário econômico e fiscal.*
- *Acompanhamento de ativação e implementação de cláusulas de salvaguarda.*
- *Legislação emergencial de custeio.*

O Conselho de Responsabilidade Orçamentária (RRZ, na sigla em eslovaco) publicou duas versões de análise dos potenciais impactos da pandemia de COVID-19 na situação econômica e fiscal sob vários cenários e premissas. Também publicou uma breve avaliação sobre o impacto das medidas fiscais nas finanças públicas e vários blogs relacionados à pandemia, incluindo um apelo a uma abordagem fiscal europeia comum, técnicas possíveis de teste e rastreamento e possíveis estratégias de saúde pública para combater a pandemia. O Conselho também é um dos primeiros a incorporar cenários da pandemia em avaliações formais de sustentabilidade fiscal de longo prazo e agora está preparando um parecer aprofundado sobre as medidas fiscais introduzidas pelo governo em resposta à pandemia de COVID-19.

Resposta	Descrição	Data
Informação sobre a evolução atual das finanças públicas	*Uma breve avaliação do impacto das medidas fiscais relacionadas com a COVID-19 nas finanças públicas, no cumprimento das regras orçamentárias e na sustentabilidade a longo prazo.*	*12 Março 2020*
Primeira versão: Quantificação das medidas para mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19	*Parte substancial da análise sobre os cenários econômicos e fiscais da pandemia.*	*20 Março 2020*
Semáforo orçamentário	*Atualização regular (a partir de abril) do indicador orçamentário do RRZ, incluindo os efeitos estimados da pandemia.*	*30 Abril 2020*
Versão atualizada: Quantificação das medidas para mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19	*Segunda versão, atualizada, dos custos da legislação emergencial junto com as previsões macro e fiscais para 2020. O documento também apresenta projeções calculadas por um modelo epidemiológico desenvolvido pelo RRZ para orientar as premissas do RRZ sobre o tipo e a duração das medidas tomadas pelo governo.*	*30 Abril 2020*
Relatório sobre a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas (abril de 2020)	*Avaliação da sustentabilidade das finanças públicas, incluindo cenários dos efeitos da pandemia no desenvolvimento econômico e nas finanças públicas em 2020.*	*30 Abril 2020*
Além do acompanhamento do FMI		
Comentários	*Encontrar um equilíbrio entre os custos econômicos e limitar a propagação do vírus na segunda onda da pandemia de COVID-19.*	*19 outubro 2020*
Pareceres	*Parecer do RRZ sobre a proposta de Plano de Recuperação e Resiliência da República Eslovaca.*	*26 Março 2021*
Comentários	*O impacto da pandemia de COVID-19 nos rendimentos individuais.*	*19 Agosto 2021*

(tradução própria)

ESPANHA

Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF, na sigla em espanhol)

- *Fornecendo análise rápida.*
  - *Notas informativas publicadas por iniciativa própria.*
  - *Previsões econômicas e fiscais em tempo real.*
  - *Análise de cenário econômico e fiscal.*
  - *Avaliações de premissas de planejamento governamental.*
- *Acompanhamento da ativação e implementação das cláusulas de salvaguarda.*
- *Custeio de medidas emergenciais.*

A Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF) da Espanha está acompanhando e avaliando de perto o impacto da crise da COVID-19 e as medidas fiscais implementadas. Analisou a potencial suspensão das regras orçamentárias nacionais e da UE e recomendou que o governo ative a cláusula de salvaguarda e comece a trabalhar no Plano de Reequilíbrio obrigatório para o período posterior à crise. Em 1º de maio de 2020, a AIReF divulgou um comunicado endossando as previsões macroeconômicas da Atualização do Programa de Estabilidade do governo, fazendo uma forte ressalva de que está fazendo o endosso devido à flexibilidade que a Comissão Europeia permitiu, na forma de simplificação dos requisitos de

informação, chamando a atenção para as deficiências nos cenários que o governo forneceu (ou deixou de fornecer). A AIReF divulgou seu relatório completo em 6 de maio de 2020, que continha dois cenários macroeconômicos e estimativas do possível custo das medidas tomadas pelo governo, bem como de seu efeito no orçamento, como uma verificação independente e para a transparência. Também continha uma análise de sustentabilidade fiscal e da dívida, e outros materiais informativos relacionados às implicações nacionais e internacionais da crise. O escritório também realizou suas próprias estimativas de custos para avaliar as estimativas do governo sobre sua resposta fiscal e promoveu a transparência ao publicar estimativas mais desagregadas das medidas.

Resposta	Descrição	Data
Declaração de acompanhamento da situação e suspensão de algumas atividades	Declaração sobre o ambiente altamente incerto e decisão de adiar relatórios como resultado. O comunicado também diz que a AIReF está considerando tanto a discussão da UE sobre a suspensão das regras fiscais quanto a implementação dos procedimentos internos da Espanha para regras fiscais em emergências extraordinárias.	20 Março 2020
A AIReF anuncia que suspende temporariamente as publicações do MI-Pred e explora alternativas para avaliar o crescimento econômico no curto prazo.	Devido à enorme incerteza, indisponibilidade pontual de algumas estatísticas e um mercado de trabalho distorcido devido à enorme quantidade de empregados afetados pela Regulamentação do Trabalho Temporário (ERTEs), a AIReF considera que as previsões do MIPred não são precisas o suficiente e, portanto, interrompem sua publicação até que o modelo possa realizar projeções de crescimento de curto prazo mais confiáveis. Alternativas à análise de curto prazo do MIPred serão exploradas.	1 de maio 2020
Aprovação das previsões macroeconômicas do Programa de Estabilidade 2020-2021 atualizadas	A AIReF endossou as previsões econômicas do governo incluídas em seu projeto de cenário macroeconômico que acompanhará a Atualização do Programa de Estabilidade (SPU) 2020-2021, considerando-as razoáveis em um cenário de grande incerteza econômica. A AIReF alerta ainda para os riscos relacionados com a possibilidade de cenários epidemiológicos mais adversos ou danos mais persistentes à capacidade produtiva da economia e do emprego. O escritório também sinaliza que não recebeu um cenário fiscal. A AIReF recomenda que o governo prepare um cenário fiscal e um cenário sem mudanças nas políticas públicas para mostrar o impacto da epidemia nas finanças públicas.	1 de maio 2020
Notas informativas de iniciativa própria publicadas como anexos ao Endosso do Programa de Estabilidade 2020-2021	Avaliação das medidas do governo espanhol para enfrentar a COVID-19, comparando os custos estimados, de cada medida, pelas duas instituições. Essa análise também foi útil para lançar luz sobre as múltiplas e diversas medidas tomadas pelo governo.	6 Maio 2020
Avaliação da Atualização do Programa de Estabilidade 2020-2021	A AIReF avaliou o Programa de Estabilidade do governo, incluindo uma análise macroeconômica atualizada com dois cenários diferentes e uma análise sobre o cenário orçamentário do governo. No relatório, a AIReF avaliou o impacto da crise da COVID-19 nas contas públicas, determinando como as receitas e despesas seriam afetadas e medindo o custo das medidas econômicas anunciadas pelo governo. Entre outras, uma análise detalhada da sustentabilidade fiscal e da dívida também está incluída neste relatório.	6 Maio 2020
Além do acompanhamento do FMI		
Estudo	Estudo sobre gastos hospitalares no sistema nacional de saúde: farmácia e investimento em bens de capital.	12 Outubro 2020

Resposta	Descrição	Data
Relatório	*Relatório sobre a concomitância das circunstâncias excepcionais referidas no artigo 11. 3, da Lei Orgânica 2/2012, de 27 de abril de 2012, sobre Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira.*	*13 Outubro 2020*
Principais linhas	*Relatório sobre as Principais Linhas Orçamentárias das Administrações Públicas para 2021.*	*5 Novembro 2020*
Principais linhas	*Relatório sobre as Principais Linhas Orçamentárias e projeto de orçamento das Administrações Públicas (GG) para 2022.*	*25 Outubro 2021*

F) Lista de documentos

1. Ato Federal nº 226/I/2021 que altera a Lei Federal que institui o Conselho Consultivo Fiscal e institui o Conselho de Produtividade (Lei do Conselho Consultivo Fiscal e do Conselho de Produtividade de 2021 – *Fiskalrat- und Produktivitätsratgesetz* 2021). Documento em inglês.
2. Lei 243/2012 do *Ufficio Parlamentare di Bilancio*. Documento em inglês.
3. Protocolo de cooperação entre o UPB e o Ministério das Finanças. Documento em italiano.
4. *Independent fiscal institutions: promoting fiscal transparency and accountability during the Coronavirus (COVID-19) pandemic (OECD)*.
5. *International Budget Partnership: Managing COVID Funds – The Accountability Gap*.

G) Excerto da proposta de DIRETIVA DO CONSELHO de 26 de abril de 2023 da Comissão Europeia que altera a Diretiva 2011/85/UE relativa aos requisitos aplicáveis aos arcabouços orçamentários dos Estados-Membros

Artigo 8

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as instituições fiscais independentes, tais como organismos estruturalmente independentes ou dotados de autonomia funcional no que diz respeito às autoridades orçamentárias dos Estados-Membros, sejam criadas por leis nacionais, regulamentos ou normas administrativas vinculativas.

2. As instituições referidas no parágrafo 1 devem ser compostas por membros indicados e nomeados com base na sua experiência e competência em finanças públicas, macroeconomia ou gestão orçamentária, e através de procedimentos transparentes.

3. As instituições referidas no parágrafo 1 devem:

a) Não aceitar instruções das autoridades orçamentárias do Estado-Membro em causa ou de qualquer outro organismo público ou privado;

b) Ter capacidade para comunicar publicamente as suas avaliações e pareceres de forma tempestiva;

c) Dispor de recursos próprios adequados e estáveis para exercer eficazmente o seu mandato, incluindo qualquer tipo de análise no âmbito do seu mandato;

d) Ter acesso adequado e tempestivo às informações necessárias ao cumprimento do seu mandato;

e) Ser sujeitas a avaliações externas periódicas por avaliadores independentes.

4. Os Estados-Membros devem assegurar que as instituições referidas no parágrafo 1 tenham as seguintes atribuições:

a) Elaborar as previsões macroeconômicas e orçamentárias anuais e plurianuais subjacentes ao planejamento a médio prazo do governo ou aprovar as previsões utilizadas pelas autoridades orçamentárias;

b) Elaborar avaliações da sustentabilidade da dívida subjacentes ao planejamento a médio prazo do governo ou aprovar as avaliações fornecidas pelas autoridades orçamentárias;

c) Elaborar avaliações sobre os impactos das políticas na sustentabilidade fiscal e no crescimento sustentável e inclusivo ou aprovar aquelas elaboradas pelas autoridades orçamentárias;

d) Controlar o cumprimento das regras fiscais numéricas específicas por país, em conformidade com o Artigo 6;

*e) Monitorar o cumprimento do arcabouço orçamentário da União em conformidade com os Regulamentos [XXX vertente preventiva do SGP] e [XXX vertente corretiva do SGP] *;*

f) Revisar, regularmente, o arcabouço orçamentário nacional, a fim de avaliar a coerência, a consistência e a eficácia do arcabouço, incluindo mecanismos e regras que regulem

as relações orçamentárias entre as autoridades públicas e subsetores das administrações públicas;

g) Participar de audiências e debates regulares no Parlamento nacional.

5. Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades orçamentárias do Estado-Membro em causa cumpram as avaliações ou pareceres emitidos pelas instituições no âmbito das funções referidas no parágrafo 4. Se essas autoridades orçamentárias não cumprirem essas avaliações ou pareceres, devem justificar publicamente a decisão de não dar cumprimento no prazo de um mês a contar da emissão dessas avaliações ou pareceres.

(tradução própria)

H) Referências

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

OCDE

OECD database of Independent fiscal institutions
https://bit.ly/400WsAG

OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Independent fiscal institutions: promoting fiscal transparency and accountability during the Coronavirus (COVID-19) pandemic
https://bit.ly/3Dpouwc

Promoting Transparency, Oversight and Participation in Budgeting during Emergencies
https://bit.ly/40CM8hH

Ramkumar, Vivek – Corina Rebegea, (2021); Democracy when you need it most: Strengthening legislative transparency and accountability during crises
https://bit.ly/3AdnMjv

FMI

Policy Tracker – Policy Responses to COVID-19
https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

UE

EU Independent Fiscal Institutions; European Fiscal Monitor (June 2021)
https://www.euifis.eu/publications/17

European Fiscal Board; Annual Report 2021
https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/annual_report_2021_efb_en_1.pdf

International Budget Partnership (IBP) (2021); Managing COVID Funds: the accountability gap
https://internationalbudget.org/covid/
Database:
https://bit.ly/3UOns4a

Following the Money (COVID Edition): Transparency and Oversight in the Disbursement of COVID Funds (Blogpost)
https://bit.ly/41EKih8

Democracy when you need it most: Strengthening legislative transparency and accountability during crises (Blogpost)
https://bit.ly/3KRuYa1

FONTES ESPECÍFICAS

Áustria

Homepage of the Fiskalrat
https://bit.ly/3UfoZjq

Homepage of the Budgetdienst
https://bit.ly/3olxzBn

Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies (2016); OECD Journal on Budgeting; Volume 2015/2
https://www.oecd.org/gov/budgeting/Austria.pdf

Budgetdienst: Macroeconomic Effects of Economic Policy Measures in Reaction to the COVID-19 Pandemic (2023)
https://bit.ly/3UPmXa6

Itália

Homepage of the UPB
https://en.upbilancio.it/

Official letter of the head of the UPB endorsing the policy forecasts for 2022-2023 published in the Revised Update of the 2022 Economic and Financial Document
https://bit.ly/41ZHtHJ

UPB (2022); A retrospective assessment of the macroeconomic forecasts of the MEF and the PBO; Focus Paper No.1
https://bit.ly/3otdQjp

Eslováquia

Homepage of the RRZ
https://www.rrz.sk/en/

Constitutional Act of 8 December 2011 on Fiscal Responsibility
https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2021/05/constitutional_act_493_2011.pdf

OECD Review of the Slovak Council for Budget Responsibility (CBR)
https://bit.ly/41yt5pw

MÚCKA, Zuzana - Michal HORVÁTH (2015); Fiscal Policy Matters - A New DSGE Model for Slovakia; Discussion Paper 1/2015
https://bit.ly/3A9Wmv4

Bugyi, Erik (2015); Public finance baseline scenario; Discussion Paper 2/2015
https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2015/04/DP2015-02.pdf

Espanha

Homepage of the AIReF
https://www.AIReF.es/en/about-us/

Annual reports of the AIReF
2020: https://bit.ly/3MbDjHN
2021: https://bit.ly/3nNDD5l
2022: https://bit.ly/3K13iPq

Organic Law 6/2013, of November 14, creating the Independent Authority for Fiscal Responsibility. (Spanish)
https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/11/14/6/con

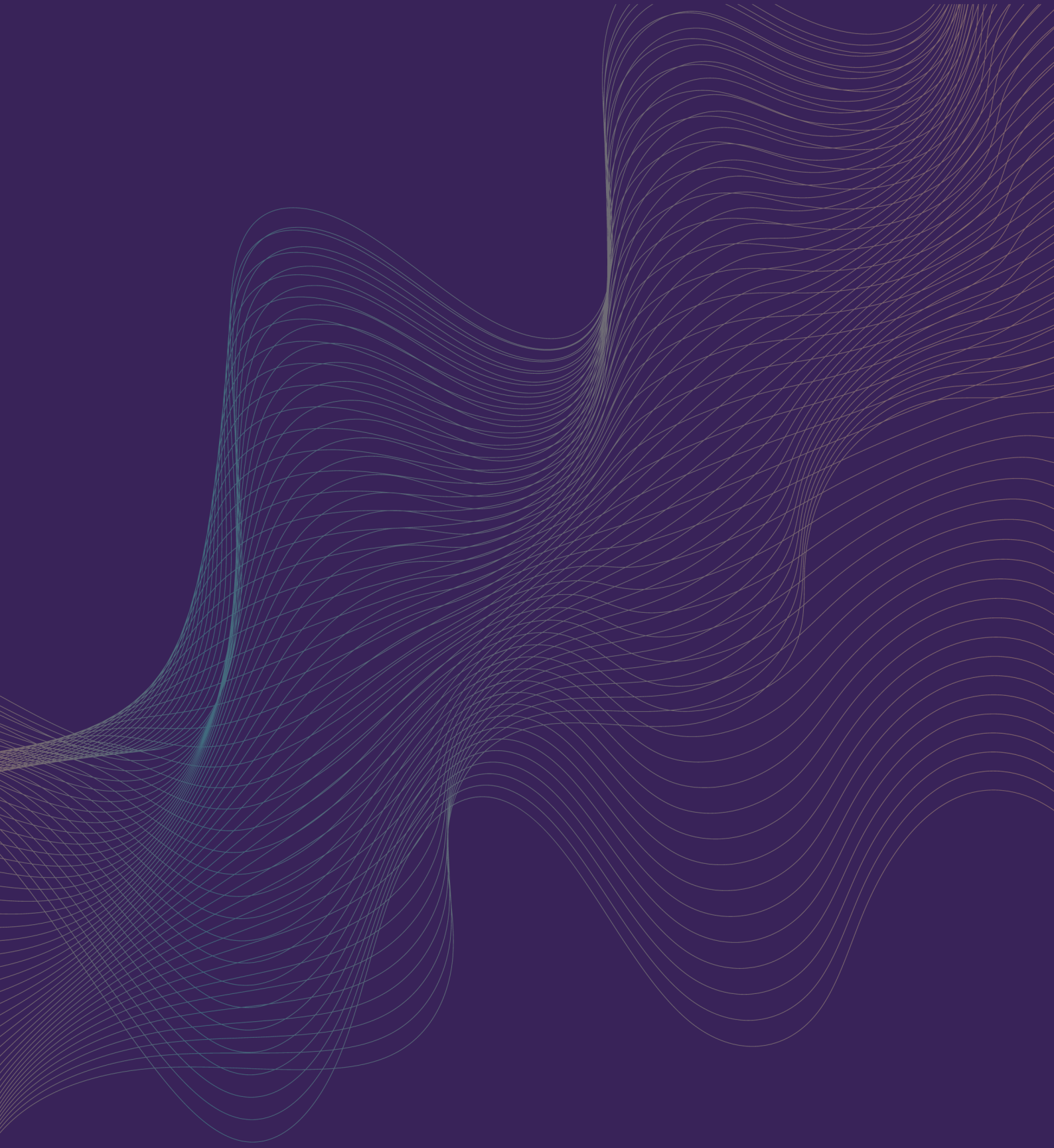
OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF) (2017)
https://www.oecd.org/gov/budgeting/AIReF-review-en.pdf

Cuevas, Ángel - Enrique M. Quilis (2016); BVARX modeling of the Spanish economy; AIReF Working Paper 2016/1
https://bit.ly/3KQ3eTd

Data lab. Integrated forecasts of the macroeconomic picture (Spanish)
https://www.AIReF.es/es/datalab/previsiones-integradas-del-cuadro-macroeconomico/

Outros

Hagemann, R. (2011), "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1,
http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c



Instituição Fiscal Independente

Diálogos
UNIÃO EUROPEIA · BRASIL

Financiado pela União Europeia