

Fossati e Arruda: Participação independente no orçamento alemão

24/08/2022

Várias são as instituições independentes ou semi-independentes que auxiliam no planejamento do orçamento e da política fiscal e econômica na Alemanha. Elas são estruturadas em um modelo semelhante ao das IFS (Instituições Fiscais Independentes), desempenhando o papel de apoiar a sustentabilidade das finanças públicas, atuando para tornar públicas informações imparciais sobre as políticas fiscais governamentais, impulsionando a qualidade do debate político, tornando os governos mais responsáveis pelas suas escolhas políticas, contribuindo para melhorar a transparência das políticas públicas perante os cidadãos e os atores financeiros.

Observando o funcionamento dessas instituições na Alemanha, sugerimos algumas alterações no funcionamento da Instituição Fiscal Independente brasileira, no sentido de fortalecer a sua independência e autonomia em relação ao Senado. Propomos também a criação de novas instituições fiscais independentes, que são fundamentais para estimular a pluralidade de opiniões, a participação e a transparência no processo orçamentário brasileiro.



A lei alemã sobre a elaboração de previsões

macroeconômicas pelo governo federal (*Gesetz zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung — EgVG*) regulamenta a base sobre a qual o Ministério da Economia e da Energia prepara suas previsões macroeconômicas. Em regra, o governo federal elabora, anualmente, três previsões macroeconômicas, que constituem o alicerce do seu planejamento orçamentário e financeiro. A norma estabelece ainda que essas previsões deverão ser revisadas por um órgão independente (*unabhängige Einrichtung*), dispondo que "*as projeções macroeconômicas, em que se baseiam os planos orçamentais e financeiros do governo federal, devem ser verificadas por órgão independente para fins de aprovação. A instituição independente está livre de interferências do governo federal e de outras instituições públicas ou privadas*". O órgão independente terá acesso às informações necessárias para realizar a revisão das previsões macroeconômicas.

A lei sobre a formação de um Conselho de Especialistas para avaliação do desenvolvimento macroeconômico (*Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*) conferiu ao Conselho a missão de apresentar uma avaliação periódica do desenvolvimento macroeconômico da Alemanha.

O Estatuto do Conselho Científico Consultivo do Ministério Federal das Finanças (*Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*) estabelece as normas desse órgão de aconselhamento do Ministério Federal das Finanças (MFF).

O Regulamento interno do grupo de trabalho sobre previsões de receitas tributárias (*Geschäftsordnung des Arbeitskreises — Steuerschätzungen*) criou esse grupo de especialistas, cuja função é preparar previsões independentes sobre receitas fiscais.

A Alemanha, como membro da União Europeia (UE), segue o disposto na diretiva 2011/85/EU, a qual estabelece que as regras fiscais nacionais se baseiem em "*análises confiáveis e independentes realizadas por órgãos independentes ou dotados de autonomia funcional em relação às autoridades fiscais dos Estados-membros*" e também no regulamento nº 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da UE cujo artigo 5º afirma que os "*Estados-membros devem dispor de organismos independentes encarregados de fiscalizar o cumprimento das regras orçamentárias*".

A fim de cumprir com as normas da UE, a Alemanha aprovou a Lei do Conselho de Estabilidade (*Stabilitätsratsgesetz*), que prevê o estabelecimento do Conselho Consultivo Independente para o Conselho de Estabilidade.

A seguir, apresentamos brevemente as instituições que participam do processo orçamentário da política fiscal e econômica na Alemanha.

Conselho Consultivo de Especialistas em Economia (*Sachverständigenrat*)

O Conselho Consultivo foi criado por lei aprovada pelo *Bundestag* em 1963, com o objetivo de apresentar uma avaliação periódica do desenvolvimento macroeconômico na República Federal da Alemanha, facilitando a formação de entendimentos sobre todas as políticas econômicas daquele país. É composto por cinco membros, que devem ter conhecimentos de economia e atuar com total independência. Seus nomes são sugeridos pelo governo federal e nomeados pelo presidente federal para um mandato de cinco anos, renováveis por até três períodos [1].

Os membros do Conselho não podem fazer parte do governo ou de um órgão legislativo da Federação ou órgãos pertencentes aos estados (*Länder*), nem do serviço público de qualquer ente federativo ou outra entidade de direito público, a menos que sejam professores universitários ou empregados de um instituto de ciências econômicas ou sociais. Além disso, não podem ser representantes de uma associação comercial ou de uma organização de empregadores ou empregados; ao deixar um desses cargos, devem observar o período de um ano de quarentena. O Conselho pode ouvir os Ministérios Federais competentes, o presidente do Banco Central Alemão (*Deutsche Bundesbank*), ou abrir às pessoas interessadas, em especial os representantes de organizações econômicas e sociais, a oportunidade de comentar questões essenciais decorrentes da sua missão.

As autoridades federais e estaduais prestam assistência administrativa ao Conselho, que produz um relatório anual. Esse documento é imediatamente submetido aos órgãos legislativos pelo governo federal, que é legalmente obrigado a apresentar, perante o Parlamento, uma resposta ao relatório, nas oito semanas seguintes à sua publicação.

Conjunto de Projeções Econômicas (*Gemeinschaftsdiagnose*)

É um projeto-pesquisa, encomendado pelo Ministério Federal para Assuntos Econômicos e Proteção Climática (*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*).

Para garantir o estímulo ao diálogo entre diferentes abordagens teóricas e metodológicas, o projeto é conduzido por vários institutos de pesquisa econômica que atuam em conjunto. Eles analisam, revisam e fazem projeções sobre a situação econômica alemã e a mundial, também fornecem recomendações políticas detalhadas para o governo federal alemão. Quaisquer diferenças irreconciliáveis entre os resultados dos seus estudos são publicadas através de opiniões minoritárias. As previsões são realizadas duas vezes por ano e funcionam como ponto de referência para os estudos econômicos elaborados pelo governo federal alemão.

Há alternância entre os institutos que participam do projeto, que também conta com a participação de institutos internacionais. O contrato é de três anos [2].

Os institutos participantes recebem alguns dados que não são públicos, porém, em geral, não têm acesso privilegiado às informações governamentais. O relatório produzido não influencia diretamente o processo orçamentário, o governo não é obrigado a incorporar esses resultados nem a responder publicamente ao relatório; contudo, na prática, a decisão governamental não costuma se desviar significativamente dessas projeções econômicas [3].

Conselho Científico Consultivo do Ministério Federal das Finanças (*Wissenschaftlicher Beirat*)

Trata-se de órgão de aconselhamento do Ministério Federal das Finanças, que realiza as suas tarefas com total independência, de forma voluntária, em todas as questões de política financeira.

De acordo com seu estatuto, é composto por cerca de 25 acadêmicos, que devem ser professores universitários de economia ou direito, com especialização no campo da teoria financeira e da política financeira, que são nomeados e exonerados pelo ministro Federal das Finanças por sugestão do próprio Conselho Consultivo [4].

O Conselho Consultivo determina o objeto de suas deliberações, considerando as demandas do ministro Federal das Finanças para aconselhamento sobre determinados tópicos. Suas deliberações não são públicas; especialistas externos podem ser convidados a participarem das reuniões. O ministro Federal das Finanças e seus representantes podem participar das reuniões do Conselho Consultivo a qualquer tempo. O ministro Federal das Finanças fornece ao Conselho Consultivo as informações necessárias para suas deliberações. O Conselho também possui acesso privilegiado às informações confidenciais. Os pareceres do Conselho Consultivo devem ser sempre publicados [5].

Como a sua função é consultiva, não tem influência direta no orçamento ou no processo orçamentário, nem o governo é obrigado a seguir ou responder publicamente às suas

recomendações. Contudo, o ministro Federal das Finanças considera cuidadosamente as recomendações, contribuindo, assim, para a tomada de decisões políticas e o debate parlamentar e público sobre a política fiscal em geral.

O Ministério Federal da Economia e Proteção do Clima também possui seu próprio Conselho Científico Consultivo, que orienta o Ministério de forma independente sobre questões especializadas de política econômica.

Grupo de Trabalho sobre Previsões de Receitas Tributárias (*Arbeitskreis Steuerschätzungen*)

Criado em 1955, o Grupo de Trabalho sobre Previsões de Receitas Tributárias é um conselho consultivo do Ministério Federal das Finanças (que atua como coordenador central), composto também por representantes do Ministério Federal da Economia, dos ministérios das finanças dos *Länder*, da União Federal das Associações Centrais de Autoridades Locais, do *Deutsche Bundesbank*, do Escritório Federal de Estatística, do Conselho Alemão de Especialistas Econômicos e por institutos de referências na área de pesquisas econômicas. A Presidência cabe ao respectivo Chefe de Divisão do Ministério das Finanças, seus membros são nomeados por suas respectivas instituições [6].

Sua função é preparar previsões independentes e de alta qualidade sobre receitas fiscais. Desde a sua criação, o governo federal incorporou a previsão de receita tributária do Grupo de Trabalho em seus planos orçamentários e, desde 1968, em seu planejamento financeiro de médio prazo.

O Grupo de Trabalho baseia suas estimativas nos principais dados macroeconômicos fornecidos pelo governo federal alemão e possui acesso a determinadas informações privilegiadas.

Alguns de seus membros, como os institutos de pesquisa econômica, o *Bundesbank*, o Conselho de Peritos Econômicos e o Ministério Federal das Finanças produzem, independentemente uns dos outros, suas próprias estimativas e propostas para cada tributo individualmente. Essas propostas são levadas para discussão no Grupo de Trabalho, que deverá adotar uma decisão consensual. Logo após a reunião, os resultados são divulgados por meio de nota do MFF. As tabelas de resultados são disponibilizadas online para acesso do público em geral.

Os resultados das estimativas fiscais fazem parte das projeções financeiras do governo e são apresentados ao Conselho de Estabilidade.

O Grupo de Trabalho sobre Previsões de Receita Tributária possui um subcomitê de regionalização composto pelo MFF e pelos representantes nacionais do Grupo de Trabalho, que avalia o processo de divisão individual entre os estados das receitas fiscais estimadas pelo Grupo.

O Conselho de Estabilidade (*Stabilitätsrat*)

O Conselho de Estabilidade é um órgão conjunto da Federação Alemã (*Bund*) e dos estados federais (*Länder*). Foi criado em 2010 como parte da segunda etapa das reformas da Federação da Alemanha (*Föderalismusreform II*) e está consagrado no artigo 109a da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (*Grundgesetz*). Juntamente com a regra de freio da dívida

alemã, o Conselho de Estabilidade fortalece a estrutura institucional para salvaguardar a sustentabilidade de longo prazo dos orçamentos públicos nos níveis federal e dos estados.

Uma de suas principais tarefas é monitorar regularmente os orçamentos da Federação e dos 16 estados federados. O objetivo do Conselho é reconhecer emergências orçamentárias iminentes, em um estágio inicial, para que medidas apropriadas possam ser implementadas em tempo hábil. Além disso, desempenha um papel importante no que diz respeito ao cumprimento dos requisitos da UE em matéria de disciplina fiscal. Em particular, monitora os orçamentos da Federação, estados, autarquias locais e fundos de segurança social, para assegurar que esses, em conjunto, cumpram o limite do déficit estrutural das administrações públicas, de 0,5% do produto interno bruto, tal como estipulado na Lei dos Princípios Orçamentários.

Em caso de emergência, o Conselho de Estabilidade impõe um programa de consolidação fiscal (*Sanierungsverfahren*) ao governo afetado, que deve informá-lo sobre os progressos alcançados duas vezes por ano.

O Conselho é composto pelo MFF, pelos ministros das Finanças estaduais e pelo ministro federal dos Assuntos Econômicos. Dada a composição de seus membros, o Conselho de Estabilidade possui fortes laços com o Executivo e, portanto, não pode ser considerado uma instituição fiscal independente.

Conselho Consultivo Independente para o Conselho de Estabilidade (*Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats*)

A fim de cumprir com as normas da UE anteriormente mencionadas, a Alemanha criou o Conselho Consultivo Independente para o Conselho de Estabilidade.

O artigo 7º da Lei do Conselho de Estabilidade (*Stabilitätsratsgesetz*) prevê o estabelecimento do Conselho Consultivo Independente para o Conselho de Estabilidade, que faz parte da Rede de Instituições Fiscais Independentes da UE (IFIs da UE) [7].

Criado em 2013, o Conselho é um órgão independente de especialistas que auxilia o Conselho de Estabilidade a monitorar o cumprimento do limite do déficit estrutural do governo geral estabelecido na Lei de Princípios Orçamentários. O Conselho produz declarações e recomendações que estabelecem as bases para o trabalho do Conselho de Estabilidade. O presidente do Conselho Consultivo participa das discussões do Conselho de Estabilidade sobre o monitoramento do teto do déficit estrutural do governo geral, comunicando a opinião do órgão que preside.

É composto por um representante do *Deutsche Bundesbank*, do Conselho Consultivo de Especialistas em Economia, um representante dos institutos de pesquisa envolvidos na preparação das projeções econômicas, quatro especialistas nomeados pela Federação e pelos *Länder* (com mandato de cinco anos), além de dois especialistas nomeados pelas associações nacionais de autoridades locais e pelas organizações nacionais dos fundos de segurança social.

De acordo com o artigo 7º, nº 3, da Lei do Conselho de Estabilidade, o Conselho Consultivo exprime sua opinião sobre questões que envolvam o cumprimento do limite do déficit estrutural das administrações públicas. Se necessário, o Conselho faz recomendações de medidas para

eliminar déficits excessivos. O Conselho determina quais documentos são publicados.

Especialistas observam que a arquitetura das instituições fiscais alemãs é bastante especial, uma vez que o Conselho de Estabilidade é um conselho fiscal, mas não independente, enquanto o Conselho Consultivo é independente, mas não é considerado um conselho fiscal, na acepção tradicional do termo.^[8]

O caso brasileiro

No Brasil, a Instituição Fiscal Independente, criada em 2016 pela Resolução nº 42/2016, é dirigida por um Conselho Diretor formado por três membros indicados, respectivamente, pelo presidente do Senado; pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado; e pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado.

O modelo de escolha dos seus diretores é criticado por especialistas. Na opinião de Bittencourt ^[9], ele revela uma "severa involução institucional" por "dar prerrogativas e *status* de órgão independente a quem não passa de delegatário da maioria circunstancial", uma vez que seus diretores são nomeados por comissões e pela presidência do Senado.

Diferentemente do modelo alemão, que reflete no estabelecimento de instituições de caráter contramajoritário, abrindo espaço para ampla participação de diversos setores da sociedade, de opiniões minoritárias, inclusive de instituições internacionais, a IFI brasileira assemelha-se a um órgão partidário, não isento, sem espaço para incorporar vozes divergentes.

Há, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a previsão de criação de um Conselho de Gestão Fiscal, cuja lei ordinária regulamentando o seu funcionamento ainda não foi editada. O artigo caput da LRF prevê que o Conselho será composto por "*representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade*".

Mesmo que venha a funcionar no futuro, acreditamos que o Conselho não poderá ser classificado como uma instituição realmente independente, uma vez que prevê a participação de representantes de diversas esferas governamentais, sem oferecer espaço para incorporação robusta de opiniões externas.

Desse modo, à semelhança do que constatamos na Alemanha, acreditamos que a IFI brasileira deveria passar por uma profunda alteração nos critérios objetivos e subjetivos de escolha de seus membros para que possa se tornar uma instituição verdadeiramente independente.

Sugerimos também que mais instituições possam participar da elaboração do orçamento brasileiro. Essas instituições devem ser realmente independentes, sem vínculo com qualquer dos poderes ou entes da federação. Em seus quadros não devem constar funcionários públicos ou quaisquer empregados de órgãos governamentais.

Resta, portando, a pergunta: quando o Brasil contará com instituições fiscais realmente independentes?

[1] Lei sobre a formação de um Conselho de Especialistas para avaliação do desenvolvimento macroeconômico. *Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*.

[2] A lista dos institutos de pesquisa que atualmente compõem o projeto de pesquisa está disponível [aqui](#).

[3] OCDE. Budget Review: Germany. *Journal on Budgeting*. Volume 2014/2. p.45. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>. Acesso em: 15.06.2022.

[4] Estatuto do Conselho Científico Consultivo do Ministério Federal das Finanças (*Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*).

[5] OCDE. Budget Review: Germany. *Journal on Budgeting*. Volume 2014/2. p.45. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>. Acesso em: 15.06.2022.

[6] Regulamento interno do grupo de trabalho sobre previsões de receitas tributárias (*Geschäftsordnung des Arbeitskreises Steuerschätzungen*).

[7] Informações sobre a Rede de Instituições Fiscais Independentes da UE está disponível em: <https://www.euifis.eu/pages/about>

[8] ESCRIVÁ BELMONTE, José Luís; JANEBA, Eckhard; LANGENUS, Geert. Fiscal Councils in Federal or Decentralized Countries: Belgium, Germany, and Spain in: BEETSMA, Roel e DEBRUN, Xavier. *Independent fiscal councils: watchdogs or lapdogs?* London: CEPR Press, 2018, p. 85-101.

[9] BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Uma nova organização não significa mudança institucional — o caso da PEC nº 83, de 2015. *Orçamento em Discussão*. Senado Federal, nº 19. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512576>. Acesso em: 08.08.2022.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-ago-24/fossatie-arruda-participacao-independente-orcamento-alemao2/>