



## **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**ISSN 2176-9036**

**Vol. 10. n. 1, jan./jun. 2018**

Sítios: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>

<http://ccsa.ufrn.br/ojs/index.php?journal=contabil>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

Artigo recebido em: 25.06.2017. Revisado por pares em: 30.08.2017. Reformulado em: 21.09.2017. Avaliado pelo sistema double blind review.

### **CRIAÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL: APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

### **CREATION OF THE FISCAL COUNCILS: LEARNING FROM THE INTERNATIONAL EXPERIENCE**

### **CREACIÓN DE LOS CONSEJOS FISCALES: APRENDER DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

**Autoras**

#### **Juliana Mioranza**

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB). Endereço: Campus Universitário Darcy Ribeiro, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE. 1º Andar – Sala B1 54/7 – CEP: 70910-900 – Brasília – DF – Brasil. Telefone: (61) 3595-1254  
E-mail: [julianamioranza@gmail.com](mailto:julianamioranza@gmail.com)

#### **Diana Vaz de Lima**

Doutora em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB). Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília. Endereço: Campus Universitário Darcy Ribeiro, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE. 1º Andar – Sala B1 54/7 – CEP: 70910-900 – Brasília – DF – Brasil. Telefone: (61) 3107.0796  
Identificadores (ID):  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1458221915017406>  
Redalyc: <http://www.redalyc.org/autor.oa?id=8737>  
Research Gate: [https://www.researchgate.net/profile/Diana\\_Lima4](https://www.researchgate.net/profile/Diana_Lima4)  
E-mail: [diana\\_lima@unb.br](mailto:diana_lima@unb.br)

[Anais do IX Congresso Anpcont de Iniciação Científica, 2017, Belo Horizonte - MG]

### **RESUMO**

O presente estudo teve como objetivo conhecer a experiência internacional sobre a criação de Conselhos de Gestão Fiscal (CGF) para subsidiar as discussões sobre o tema no Brasil. Para tratar a questão da pesquisa, inicialmente foi analisada a experiência brasileira por meio de Projetos de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, no período de 2000 a 2017. Em seguida, foram observados os preceitos legais que garantem a independência de um CGF da perspectiva do Fundo Monetário Internacional (FMI), e analisadas as experiências internacionais com relação à criação de CGF por parte dos Governos dos Países, destacando o início das atividades, os modelos institucionais observados

e como esses conselhos foram estruturados. Os achados do estudo mostram que o primeiro CGF foi criado pelos Países Baixos no ano de 1945, seguido do Japão (1950), Dinamarca (1962) e Alemanha (1963), existindo atualmente 29 CGF em todo o mundo. Quanto aos modelos institucionais, há preferência pelos autônomos e associados ao Poder Legislativo (20 dos 29 países analisados). Sobre a composição, a quantidade de membros não varia muito, havendo no mínimo dois e no máximo 13 membros em cada órgão, com experiências profissionais nas áreas de Política Fiscal, Economia, Auditoria, Mercados Financeiros e Finanças Públicas.

**Palavras-chave:** Brasil. Conselho de Gestão Fiscal. Experiência Internacional. Contabilidade Pública.

### ABSTRACT

The present study aimed to know the international experience on the creation of Fiscal Councils (FC) to subsidize the discussions on the subject in Brazil. To address the research question, initially was analyzed the Brazilian experience, through the bills in the Chamber of Deputies and the Federal Senate, from 2000 to 2017. Then, were observed the legal precepts that guarantee the independence of a FC from the perspective of the International Monetary Fund (IMF), and analyzed the international experiences regarding the creation of FCs by the Country Governments, highlighting the beginning of activities, the institutional models observed and how these councils were structured. The findings of the study show that the first FC was created by the Netherlands in 1945, followed by Japan (1950), Denmark (1962) and Germany (1963), there are, currently, 29 FC in the world. As for the institutional models, there is preference for the autonomous and associated to the Legislative Power (20 of the 29 countries analyzed). About the composition, the number of members does not vary, having at least two, and at most 13 members in each body, with professional experiences in the areas of Fiscal Policy, Economy, Audit, Financial Markets and Public Finance.

**Keywords:** Brazil. Fiscal Council. International experience. Public Accounting.

### RESUMEN

El presente estudio tuvo como objetivo conocer la experiencia internacional en la creación de Consejos de Gestión Fiscales (CGF) para subsidiar los debates sobre el tema en Brasil. Para abordar la cuestión de investigación se analizó inicialmente la experiencia brasileña, a través de los proyectos de ley en la Cámara de Diputados y el Senado Federal, de 2000 a 2017. Luego se observaron los preceptos legales que garantizan la independencia de un CGF desde la perspectiva de El Fondo Monetario Internacional (FMI), y analizó las experiencias internacionales en materia de creación de CGF por los Gobiernos de los Países, destacando el inicio de las actividades, los modelos institucionales observados y cómo se estructuraron estos consejos. Los hallazgos del estudio muestran que el primer CGF fue creado por los Países Bajos en 1945, seguido por Japón (1950), Dinamarca (1962) y Alemania (1963), existen actualmente 29 CGF en el mundo. En cuanto a los modelos institucionales, hay preferencia por los autónomos y asociados al Poder Legislativo (20 de los 29 países analizados). En cuanto a la composición, el número de miembros no varía, contando con al menos dos y como máximo 13 miembros en cada cuerpo, con experiencias profesionales en las áreas de Política Fiscal, Economía, Auditoría, Mercados Financieros y Finanzas.

**Palabras clave:** Brasil. Consejo Fiscal. Experiencia internacional. Contabilidad pública.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ficou estabelecido que o acompanhamento e a avaliação de forma permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal no Brasil serão realizados por Conselho de Gestão Fiscal (CGF), constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade (Lei nº 101/2000, art. 67).

A LRF dispõe que o CGF instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada em sua norma (art. 67, §1º), e que uma lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho (art. 67, §2º).

Registre-se que o modelo de CGF previsto na LRF foi inspirado no órgão americano *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, cuja função básica era tratar de questões federativas (AFONSO; RIBEIRO, 2016). De acordo com os pesquisadores cabe ao modelo brasileiro promover uma gestão harmonizada e coordenada entre os entes federados por meio de normatização das contas orçamentárias e contábeis, padronização de prestações de contas e de relatórios fiscais, e divulgação de análises, estudos e diagnósticos, com representantes das três esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal) e dos respectivos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Decorridos quase 17 anos, contudo, a criação do CGF nunca foi concretizada, apesar das inúmeras iniciativas do Parlamento brasileiro. Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei do Senado nº 141/2014, que amplia as atribuições do CGF e viabiliza a instalação e o funcionamento do órgão. A matéria foi remetida à Câmara dos Deputados, onde terá de passar por votação em dois turnos (SENADO, 2015).

Relatório publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2013, intitulado *"The Functions and Impactos of Fiscal Councils"*, apresenta que até 2013 havia 29 Conselhos de Gestão Fiscal instituídos no mundo, dos quais 16 foram criados após a crise financeira mundial de 2008 (DEBRUN *et al.*, 2013).

Pesquisa do FMI denominada *"Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise — A New Dataset"*, apresenta que a criação de um conselho independente para avaliar a política fiscal pode resultar em um desempenho fiscal mais forte e em melhores previsões macroeconômicas e orçamentárias, desde que estas sejam bem elaboradas. Segundo a pesquisa, a experiência internacional mostra que principalmente após crises a criação de um Conselho Fiscal representa soluções institucionais para a busca de uma política fiscal mais credível, através da promoção da transparência fiscal e de estímulos ao debate público em questões fiscais (DEBRUN; KINDA, 2014).

No caso do Brasil, Afonso e Ribeiro (2016) entendem que a ausência do CGF é uma das principais razões que levaram o País a se enveredar por "medidas fiscais criativas", que contribuíram para o comprometimento da credibilidade da gestão fiscal em seus três níveis de Governo. Na visão dos pesquisadores, já passa da hora de se encaminhar para transformar em realidade o CGF.

Diante do exposto, dado o avanço das discussões sobre o tema no cenário político brasileiro atual, e considerando que a não-implementação do Conselho de Gestão Fiscal tem implicado controvérsias entre as diversas unidades da Federação (SILVA, 2007), o presente estudo tem como objetivo conhecer as experiências internacionais sobre a criação de Conselhos de Gestão Fiscal para subsidiar as discussões sobre o tema no Brasil.

Silva (2007) esclarece que após a edição da LRF pode-se identificar alguns obstáculos para que a contabilidade pública reflita devidamente a realidade econômica, uma vez que

diversas interpretações têm surgido sobre importantes instrumentos de controle fiscal, como receita corrente líquida, despesa de pessoal e imposto de renda retido na fonte. Assim, na visão do pesquisador, a criação do CGF pode contribuir para estabelecer o consenso entre os diversos entes da federação para a normatização contábil, incluindo as ações subsidiárias que produzem reflexo no patrimônio, como orçamento, receitas, despesas e crédito público.

Para tratar a questão da pesquisa, inicialmente será analisada a experiência brasileira por meio dos Projetos de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, no período de 2000 a 2017. Em seguida, serão observados os preceitos legais que garantem a independência de um CGF da perspectiva do FMI e analisadas as experiências internacionais com relação à criação de CGF por parte dos Governos dos Países, destacando o início das atividades, os modelos institucionais observados e como esses conselhos foram estruturados.

Além desta introdução, o estudo possui mais quatro Seções. Na Seção 2 é apresentado o referencial teórico e normativo sobre o tema, trazendo os aspectos legais e conceituais relacionados com a criação do CGF e seus contrapontos em relação a uma IFI. Na Seção 3 é apresentada a experiência brasileira sobre o tema. A metodologia do estudo é apresentada na Seção 4. Na Seção 5, são apresentadas as experiências internacionais com relação à criação de CGF por parte dos Governos dos Países. As considerações finais do estudo são apresentadas na Seção 6, seguidas das referências utilizadas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO**

### **2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E LEGAIS DO CGF SEGUNDO O FMI**

Os Conselhos Fiscais são definidos como um órgão permanente e com mandato regulamentado para avaliar, publicamente e independentemente de influências partidárias, planos e desempenhos fiscais do Governo em relação aos objetivos macroeconômicos relacionados com a sustentabilidade das finanças públicas, e outros objetivos oficiais (DEBRUN et al, 2013).

Especificamente, os CGF ajudam os eleitores a avaliar se os resultados observáveis nas políticas de gestão são o resultado de pura sorte ou da elaboração de políticas competentes, gerando um ciclo virtuoso com eleitores mais atentos e incentivos nas decisões políticas, optando por políticas orçamentárias sólidas (DEBRUN; KINDA, 2014). De acordo com o FMI (DEBRUN et al, 2013, p. 7-8), as influências e suas consequências podem ser verificadas pelo CGF por meio das seguintes ações:

- a. Promoção da transparência ao longo do ciclo político: um conselho fiscal pode ofertar uma contabilidade mais democrática e desencorajar mudanças oportunistas na política fiscal;
- b. Análises, avaliações e previsões, onde os órgãos independentes podem aumentar a consciência pública sobre as consequências de certos caminhos da política, contribuindo para a cultura de estabilidade; e
- c. Avaliações relacionadas ao processo orçamentário, como, por exemplo, previsões ou avaliações de posições estruturais, encerrando assim lacunas técnicas que permitem aos governos contornar as regras orçamentárias.

Para o FMI, o interesse dos países em criar o CGF se dá em razão da dificuldade de os mesmos controlarem desvios sistemáticos de política, sejam elas relacionadas às políticas monetárias inflacionadas, às políticas de regulação deficientes (poucas ou excessivas), às falhas na política estrutural, aos déficits excessivos de despesas, às dívidas irreversíveis, às receitas excepcionais temporárias, aos gastos pré-eleitorais oportunistas, as dificuldades em coordenar reivindicações e a incompreensão do orçamento pela população (DEBRUN et al, 2013, p. 5-6).

Os pesquisadores também alertam que para serem efetivos os CGF devem refletir as características específicas do País, bem como seus recursos humanos, capacidade financeira, tradições e causas específicas para seus excessivos déficits e dívidas. Entendem que os CGF promovem a transparência e a cultura de estabilidade do País, e podem resultar em forte disciplina fiscal se forem bem elaborados (DEBRUN et al, 2013).

Análises dos estudos do FMI de 2013 e 2014 apontam para alguns fatores de Conselhos Fiscais efetivos, quais sejam: (a) estrita independência operacional de partidos; (b) provisões ou avaliações públicas das previsões orçamentárias; (c) forte presença no debate público (estratégia de comunicação); e (d) monitoramento das regras políticas fiscais.

## 2.2 CGF VERSUS IFI

Estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), intitulado “*Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions*”, apresenta que as Instituições Fiscais Independentes (IFI) representam instituições de Estado capazes de promover maior grau de transparência fiscal e de elevar a qualidade do debate público sobre a política fiscal, contribuindo para o alívio de gastos e déficits e para a formulação e implantação de políticas fiscais mais consistentes e anticíclicas (OECD, 2014).

Segundo Afonso e Ribeiro (2016), é interessante demarcar a fronteira institucional entre uma IFI e um CGF. No caso da IFI, sua criação não se encontra prevista na LRF porque surgiu mundo afora como uma das soluções para a crise financeira global do final da década passada, com a implantação em 28 países, assumindo um importante papel no arcabouço institucional. Ainda sobre a IFI, deve funcionar fora do Governo, avaliando-o e vigiando-o, como um verdadeiro "cão de guarda", que ladra mas não morde, divulgando análises apartidárias e independentes sobre o futuro das contas públicas, com vistas a estimular e qualificar o debate fiscal (AFONSO; RIBEIRO, 2016).

O CGF, por outro lado, é uma instituição reguladora e de dentro do Governo, voltada para padronizar normas e relatórios fiscais e tratar da articulação de entes federados e seus Poderes (AFONSO; RIBEIRO, 2016). O Quadro 1 apresenta as principais diferenças entre uma IFI e um CGF.

**Quadro 1 – Principais diferenças entre CGF e IFI.**

| Órgão Competente | Atividade   | Composição   |
|------------------|---|--|
| CGF              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatização Contábil;</li> <li>• Padronização de relatórios fiscais;</li> <li>• Disseminação de boas práticas.</li> </ul> | Interfederativa (participação dos três entes da Federação e dos respectivos poderes) |
| IFI              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento da política fiscal;</li> <li>• Estimativas de parâmetros e de cenários fiscais.</li> </ul>                  | Intrafederativa (participação de técnicos independentes)                             |

Fonte: Afonso e Ribeiro (2016, p. 21).

No estudo realizado pela OECD é apresentado que as IFI devem promover e operar com independência, apartidarismo, transparência e *accountability*; demonstrar competência técnica; e produzir trabalho relevante da mais alta qualidade para fomentar o debate público (OECD, 2014).

De acordo com este estudo, são nove os princípios que devem nortear o funcionamento das IFI, quais sejam: apropriação local; independência e apartidarismo;

mandato; recursos; relação com a legislação; acesso à informação; transparência; comunicação; e avaliação externa (OECD, 2014), conforme Quadro 2.

### Quadro 2 – Princípios norteadores para independência das Instituições Fiscais.

| Princípios                    | Fundamentos para o funcionamento de uma IFI  |
|-------------------------------|--|
| Apropriação local             | Para serem efetivas e duradouras, as IFIs requerem propriedade ampla nacional, compromisso e consenso no espectro político; e devem ter sua estrutura baseada nas necessidades e ambiente institucional local. Para isso, autoridades regionais ou internacionais devem promover suporte e proteção.   |
| Independência e Apartidarismo | A liderança de uma IFI deve ser selecionada com base no mérito, competência técnica, e sem referência à afiliação partidária; deve ser remunerada, de preferência de tempo integral, com duração maior que o ciclo eleitoral e deve ter total liberdade para contratar e demitir pessoal em conformidade com as leis trabalhistas aplicáveis. Já os funcionários da IFI devem ser selecionados através de um concurso com base no mérito e competência técnica e sem referência à filiação política também.  |
| Mandato                       | IFIs devem ter o escopo para produzir relatórios e análises por sua própria iniciativa, desde que estes sejam consistentes com seu mandato. O mandato, por sua vez, deve conter ligações claras com o processo de orçamento; e deve ser claramente definido em legislação de nível superior, incluindo os tipos gerais de relatórios e análises que estão sendo produzidos, quem deve solicitá-los e, se for o caso, prazos associados para a sua realização.  |
| Recursos                      | Os recursos alocados para IFIs devem ser arranjados em ordem e devem ser compatíveis com o seu mandato para cumpri-lo de forma credível.   |
| Relação com a legislação      | A legislação apresenta funções da <i>accountability</i> no processo orçamentário, como apresentação de relatórios da IFI ao Parlamento a tempo de contribuir para o debate; aparecimento da liderança da IFI ou altos funcionários perante a comissão de orçamento; exame parlamentar do orçamento da IFI; e o papel da comissão parlamentar de orçamento em compromissos de liderança e demissões da IFI. O papel da IFI visará o do comitê orçamentário parlamentar (ou equivalente), outros comitês, e os membros individuais em termos de pedidos de análise devem ser claramente estabelecidos na legislação. |
| Acesso à informação           | A IFI tem acesso total a todas as informações relevantes de forma cronológica, incluindo metodologia e os pressupostos subjacentes ao orçamento e outras propostas fiscais. Tais informações devem ser fornecidas sem custo e, se necessário, recursos suficientes devem ser fornecidos ao orçamento da IFI para cobrir a análise obtida através de serviços atuariais governamentais. Quaisquer restrições no acesso às informações do governo também devem ser claramente definidas na legislação.   |
| Transparência                 | Dado que a promoção da transparência nas finanças públicas é um objetivo fundamental da IFI, esta tem um especial dever de agir de forma tão transparente quanto possível. Relatórios e análises da IFI (incluindo um relato completo dos dados subjacentes e da metodologia) devem ser publicados e disponibilizados gratuitamente a todos, e as datas de lançamento de importantes relatórios e análises deverão ser formalmente criadas, especialmente a fim de concilia-los com o lançamento de relatórios e análises governamentais relevantes.   |
| Comunicação                   | As IFIs devem desenvolver canais de comunicação eficazes de fora, especialmente com a mídia, sociedade civil e outras partes interessadas.   |
| Avaliação externa             | IFIs devem desenvolver mecanismo de avaliação fiscal do seu trabalho a ser realizada por peritos locais ou internacionais. Isto pode assumir várias formas: revisão de peças selecionadas de trabalho; avaliação anual da qualidade da análise; painel ou cartão consultivo permanente; ou revisão por pares por uma IFI em outro país.  |

Fonte: OECD (2013, p. 2-4).

No entendimento de Bijos (2015), devem ser criados mecanismos para incentivar a *accountability* adequada de uma IFI, visando contribuir para uma melhor forma de gestão a fim de cumprir suas funções. De acordo com o pesquisador, nesses mecanismos devem estar incluídos: (i) a apresentação de relatórios da IFI ao Parlamento, a tempo de contribuir para o debate legislativo aplicável; (ii) a presença da liderança da IFI ou altos funcionários perante a

comissão de orçamento (ou equivalente), para fornecer respostas a perguntas parlamentares; (iii) o controle parlamentar do orçamento; e (iv) um papel para a comissão parlamentar de orçamento (ou equivalente) em compromissos de liderança da IFI e demissões.

Com relação ao CGF, pesquisa realizada pelo FMI apresenta que existem alguns preceitos legais que garantem também a sua independência, são eles (DEBRUN et al, 2013, p. 47):

- a) Proibição para "*elected officials*" dar instruções para o CGF;
- b) A seleção da alta administração do CGF deve ser baseada em mérito e profissionalismo, e sua qualificação envolve competência em finanças econômicas e públicas do processo orçamentário;
- c) Sobre a nomeação da alta administração do CGF, a eleição ou confirmação formal dos membros do conselho do legislador também pode enfatizar a posição independente do CGF e, dependendo da tradição institucional do país, pode reduzir o risco de uma nomeação tendenciosa;
- d) Os contratos devem ser mais longos do que os previstos na legislação para reduzir o risco de ciclo político, e não devem ser renováveis para evitar que a preocupação com a "captura" política;
- e) É preciso haver uma política de emprego própria, com a implantação de um salário competitivo, desvinculado das regras do serviço público, para atrair e reter os melhores profissionais;
- f) Deve haver claros procedimentos de demissão: a alta administração do CGF só pode ser demitida em casos específicos, incluindo conflitos de interesse, atividades criminosas ou fraudulentas, incapacidade, falta de desempenho, dentre outras circunstâncias bem definidas;
- g) É preciso ter acesso à informação: em um CGF funcional é permitido total acesso a todas as informações relevantes do governo, garantido pela lei.

Como se pode observar, os preceitos legais de um CGF diferem dos princípios que norteiam o funcionamento de uma IFI. No caso dos CGF, são mais voltados para a política pessoal do órgão, tratando-se de preceitos que determinam a alta administração do conselho, como seus termos de função, seus processos de demissão, e até mesmo a respeito do salário que determina o processo. Já no caso das IFI, são abordados não só aspectos de apartidarismo e independência, mas também como a entidade deve se relacionar com a legislação, suas formas de comunicação de fora, seus recursos disponíveis em mandato, e até mesmo sua própria forma de avaliação de trabalho com peritos externos.

### 3 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

#### 3.1 DISCUSSÃO DE PROJETOS DE LEI PARA A CRIAÇÃO DE UM CGF

Como a composição e a forma de funcionamento do CGF no Brasil depende de uma lei que o regulamente, na ausência dessa regulamentação todo o poder tem sido concentrado no Poder Executivo Federal, mais particularmente na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que é o órgão central de contabilidade da União (art. 50 da LRF, § 2º). Para Afonso e Ribeiro (2016), essa interinidade desestimulou o interesse do Poder Executivo em aprovar o projeto, visto que o Poder Executivo detém grande espaço de poder na execução orçamentária através do STN (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Para Loureiro e Abrucio (2004), a *accountability* democrática ganharia mais força se a LRF colocasse em funcionamento o mecanismo do CGF previsto em seu arcabouço jurídico, preservando seu principal objetivo de harmonizar e coordenar os entes da Federação, constituindo-se num fórum que reuniria os diversos atores federativos, da sociedade civil e

representantes dos poderes, representando uma "arena na qual os principais agentes negociariam ajustes no processo e compartilhariam decisões" (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004, p. 67).

Até o início do ano de 2017, 17 Projetos de Lei sobre a criação do CGF tramitaram no Congresso Nacional do Brasil, cinco deles já arquivados, conforme Quadro 3.

**Quadro 3 - Projetos de Lei para Criação do CGF**

| Projeto de Lei  | Ementa  | Situação atual  |
|---|---|---|
| MSC 1658/2000 => PL 3744/2000<br>Autor: Poder Executivo<br>Data da proposição: 07/11/2000         | Submete à deliberação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei que "Institui o CGF e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000".  | Transformado em nova proposição: SBT 1 CTASP.                             |
| PL 3744/2000<br>Autor: Poder Executivo<br>Data da proposição: 10/11/2000                          | Institui o CGF e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.  | Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT). |
| INC 1471/2001<br>Autor: Osmar Serraglio PMDB/PR<br>Data da proposição: 20/02/2001                 | Sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a adoção de providências no sentido de agilizar a constituição do CGF, previsto no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.  | Arquivado.  |
| REQ 10/2001 => PL 3744/2000<br>Autor: Líderes<br>Data da proposição: 28/03/2001                   | Requerimento de Srs. Líderes solicitando, nos termos do art. 155 do RICD, urgência para a apreciação do Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, do Poder Executivo, que "Institui o CGF e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001. | Arquivado.  |
| SF PLS 205/2001<br>Autor: Senadora Marina Silva<br>Data da proposição: 11/10/2001                 | Institui o CGF e Responsabilidade Social (CGFRS) e cria o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS).  | Arquivado.  |
| SBT 1 CTASP => PL 3744/2000<br>Autor: Luciano Castro - PL/RR<br>Data da proposição: 23/10/2006    | Institui o CGF e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.   | Apresentação do Substitutivo, SBT 2 CTASP.                                |
| SF PLS 651/2007<br>Autor: Senador Marconi Perillo<br>Data da proposição: 12/11/2007               | Institui o CGF e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.   | Arquivado.  |
| SF PLS 66/2008 (Complementar)<br>Autor: Senador Adelmir Santana<br>Data da proposição: 11/03/2008 | Altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, para estabelecer, entre as atribuições do CGF, as de acompanhar a evolução da carga tributária e de propor medidas para sua redução.  | Aguardando inclusão.  |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>PL 3262/2008<br/> Autor: Vital do Rêgo Filho<br/> PMDB/PB<br/> Data da proposição:<br/> 15/04/2008</p>                                 | <p>Dispõe sobre a instituição do CGF, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.</p>  | <p>Tramitando em Conjunto com PL 3744/2000.</p>                       |
| <p>PL 4097/2008<br/> Autor: José Linhares PP/CE;<br/> Ariosto Holanda PSB/CE; e<br/> outros.<br/> Data da proposição:<br/> 08/10/2008</p> | <p>Dispõe sobre as competências, a composição e a forma de funcionamento do CGF.</p>   | <p>Tramitando em Conjunto:<br/> PL 3744/2000 e<br/> PL 3262/2008.</p> |
| <p>SBT 2 CTASP =&gt; PL<br/> 3744/2000<br/> Autor: Eudes Xavier - PT/CE<br/> Data da proposição:<br/> 29/06/2011</p>                      | <p>PL nº 3.262, de 2008, e PL nº 4.097, de 2008) Institui o CGF e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Autor: Poder Executivo</p>   | <p>Arquivado.</p>   |
| <p>PL 4941/2013<br/> Autor: Sandra Rosado -<br/> PSB/RN<br/> Data da proposição:<br/> 05/02/2013</p>                                      | <p>Institui o CGF e Responsabilidade Social (CGFRS) e cria o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS).</p>  | <p>Arquivado.</p>   |
| <p>SF PLS 424/2013<br/> Autor: Senador Fernando<br/> Collor<br/> Data da proposição:<br/> 09/10/2013</p>                                  | <p>Dispõe sobre a composição e a forma de funcionamento do CGF, criado pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).</p>   | <p>Matéria com a Relatoria.</p>                                       |
| <p>PLS 37/2014<br/> Autor: Senadora Lúcia Vânia<br/> Data da proposição:<br/> 18/02/2014</p>  | <p>Estabelece a composição e a forma de funcionamento do CGF – CGF, criado pelo art. 67 da Lei Complementar no 101/ 2000. Dispõe que o CGF tem por finalidade estabelecer as diretrizes gerais para o acompanhamento e avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal.</p>      | <p>Tramitando em Conjunto com PLS 424/2013.</p>                       |
| <p>SF PLS 141/2014<br/> (Complementar)<br/> Autor: Senador Paulo Bauer.<br/> Data da proposição:<br/> 23/04/2014</p>                      | <p>Altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para ampliar as atribuições do CGF e viabilizar a instalação e o funcionamento desse Conselho.</p>          | <p>Aprovado pelo Plenário<br/> Destino: À Câmara dos Deputados.</p>   |
| <p>PLP 143/2015<br/> Autor: Deputado Leonardo<br/> Quintão<br/> Data da proposição:<br/> 12/08/2015</p>                                   | <p>Altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para redefinir características do CGF com vistas a viabilizar a sua efetiva instalação e funcionamento.</p> | <p>Tramitando em conjunto com PLP 210/2015.</p>                       |
| <p>PLP 210/2015<br/> Autor: Senador Paulo Bauer.<br/> Data da proposição:<br/> 16/12/2015</p>   | <p>Altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para ampliar as atribuições do CGF e viabilizar a instalação e o funcionamento desse Conselho. Possui sua origem no PLS 141/2014.</p>  | <p>Aguardando Designação de Relator.</p>                              |

Fonte: elaborado a partir de consulta ao site <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>

Com relação ao PLS nº 141/2014, já aprovado pelo plenário no ano de 2015 e destinado à Câmara dos Deputados, uma de suas propostas é propor regras de contenção da despesa pública total no âmbito dos três Poderes, nomeadamente, do custeio, das despesas financeiras e de investimentos, de modo a permitir a moderação da carga tributária, bem como ampliar a capacidade de investimento público em todas as esferas de Governo.

Ao apresentar justificação ao PL nº 141/2014, o senador Paulo Bauer, autor do projeto, comenta que “*é evidente a necessidade de um órgão de Estado, com visão de longo prazo, para se contrapor aos incentivos de curto prazo dos governantes*”, porém, acrescenta que a redação original do art. 67 da LRF tornou muito difícil a regulamentação do CGF.

### **3.2 CRIAÇÃO DE UMA IFI NO BRASIL**

Ao contrário do CGF, que está previsto na LRF há quase 17 anos e não saiu do papel, o projeto de criação de uma IFI no Brasil teve seu primeiro trâmite em 2015, por meio do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 61, de autoria da mesa do Senado Federal. Rapidamente, em novembro de 2016, foi criada uma IFI no âmbito do Senado Federal brasileiro, por meio da Resolução Senado nº 42/2016, assinada pelo então Presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros.

De acordo com a Resolução Senado nº 42/2016, a IFI criada no âmbito do Senado Federal brasileiro é composta por três membros do Conselho Diretor: um indicado pelo Presidente do Senado; um indicado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal; e um indicado pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal. Como se pode observar, o modelo de IFI brasileiro contou apenas com uma das casas do Parlamento brasileiro.

Segundo o disposto na Resolução Senado nº 42/2016, a IFI estará mais voltada para a realização de estudos, análises e propostas relacionadas às boas e responsáveis práticas fiscais, mas não poderá regulamentar a política fiscal ou mesmo julgar contas dos governos. Contudo, entre suas finalidades está o papel de mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial.

A Resolução Senado nº 42/2016 ainda apresenta que ato da Comissão Diretora do Senado Federal disporá sobre a estrutura e o funcionamento da IFI, bem como sobre as suas fontes orçamentárias, sendo vedado o contingenciamento de seus recursos.

## **4 METODOLOGIA**

Considerando que o objetivo do estudo é conhecer a experiência internacional sobre a criação de conselhos de gestão fiscal para subsidiar as discussões sobre o tema no Brasil, a pesquisa pode ser classificada como explicativa, uma vez que, segundo Gil (2002), esse tipo de pesquisa busca o conhecimento da realidade através da razão e do porque das coisas, identificando os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos estudados.

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, visto que o trabalho foi desenvolvido com base em material já elaborado e publicado, e permite ao investigador ter acesso a uma grande quantidade de fenômenos baseados em dados dispersos pelo espaço (GIL, 2002).

Em termos procedimentais, foi realizado levantamento bibliográfico de todos os Projetos de Lei tramitados ou em trâmite na Câmara dos Deputados e no Senado Federal brasileiro até o mês de fevereiro de 2017, em seus respectivos sites oficiais, analisando ementa e conteúdo, e verificando sua situação atual.

Na sequência, foram analisados os relatórios publicados pelo FMI em 2013 e 2014, para identificar os países que criaram Conselhos de Gestão Fiscal, bem como suas características. Além desses relatórios, foram consultados os websites de cada CGF dos países relacionados nos estudos do FMI, no período de outubro de 2016 a janeiro de 2017, buscando

informações a respeito do início das atividades, do modelo institucional em que se enquadram e da composição de cada um.

Como no decorrer da pesquisa deparou-se com informações conflitantes a respeito da criação do CGF do Governo da Argentina, no mês de outubro de 2016 foi enviada uma consulta institucional por email àquele País, cujos esclarecimentos são relatados na Seção 5.

## 5 CRIAÇÃO DO CGF: APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

### 5.1 INÍCIO DAS ATIVIDADES

Segundo relatório do FMI (DEBRUN et al, 2013), os Países Baixos foram os primeiros a adotarem um CGF, com início das atividades em 1945, seguido do Japão (1950), Dinamarca (1962) e Alemanha (1963). Nas décadas seguintes, outros Conselhos foram instituídos. Atualmente, há 29 Conselhos Fiscais no mundo, conforme Quadro 4.

**Quadro 4 – Conselhos de Gestão Fiscal Instituídos pelos Governos dos Países**

| País               | CGF/Sigla  | Início das Atividades |
|--------------------|--|-----------------------|
| Países Baixos      | Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CBP)      | 1945                  |
| Japão              | Fiscal System Council (MOF)                                | 1950                  |
| Dinamarca          | Danish Economic Council (DEC)                              | 1962                  |
| Alemanha           | German Council of Economic Experts (GCEE)                  | 1963                  |
| Estados Unidos     | Congressional Budget Office (CBP)                          | 1974                  |
| Bélgica            | High Council of Finance (HCF)                              | 1989                  |
| Eslovênia          | Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD) | 1991                  |
| Bélgica            | Federal Planning Bureau (FPB)                              | 1994                  |
| Geórgia            | Parliamentary Budget Office (PBO)                          | 1997                  |
| México             | Center for Public Finance Studies (CEFP)                   | 1999                  |
| Austria            | Government Debt Committee (DEBT)                           | 2002                  |
| Coréia do Sul      | National Assembly Budget Office (NABO)                     | 2003                  |
| Suécia             | Swedish Fiscal Policy Council (SFPC)                       | 2007                  |
| Canadá             | Parliamentary Budget Office (PBO)                          | 2008                  |
| Hungria            | Fiscal Council (FC)  | 2009                  |
| Quênia             | Parliamentary Budget Office (PBO)                          | 2009                  |
| Eslovênia          | Fiscal Council (FC)  | 2009                  |
| Romênia            | Fiscal Council (RFC)                                       | 2010                  |
| Reino Unido        | Office for Budget Responsibility (OBR)                     | 2010                  |
| Irlanda            | Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)                       | 2011                  |
| Portugal           | Portuguese Public Finance Council (CFP)                    | 2011                  |
| Sérvia             | Fiscal Council (FC)  | 2011                  |
| República Eslovaca | Council for Budget Responsibility (CBR)                    | 2011                  |
| Austrália          | Parliamentary Budget Office (PBO)                          | 2012                  |
| Croácia            | Fiscal Policy Council (FC)                                 | 2013                  |
| Finlândia          | National Audit Office of Finland (NAO)                     | 2013                  |
| França             | High Council of Public Finance (HCFP)                      | 2013                  |
| Itália             | Parliamentary Budget Office (PBO)                          | 2014                  |
| África do Sul      | Parliamentary Budget Office (PBO)                          | 2014                  |

Fonte: Adaptado de FMI (DEBRUN et al., 2013, p. 11) e Rede “EU Independent Fiscal Institutions” (2015, website, “About Us”)

Registre-se que na Argentina o CGF, conhecido como CFRF, foi criado em 2005 e está em ativa até hoje (<http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/index.php>), mas, foi ausentado das publicações do FMI dos anos de 2013 e 2014. Segundo informações obtidas junto àquele País, uma explicação pode ser a rejeição de a Argentina em cumprir o Artigo IV do Acordo

Constitutivo do FMI, que trata da paridade das moedas. Como as revisões não foram aceitas por quase uma década, o caso enquadra-se no item (b) da Seção 2 do Acordo, em que o membro é convidado a retirar-se do Fundo por decisão do Conselho de governadores (Acordo Constitutivo do Fundo Monetário Internacional 1946, p.6 e 24).

## 5.2 MODELOS INSTITUCIONAIS

Com relação aos modelos institucionais, para ser efetivo um CGF não precisa ser uma instituição totalmente autônoma, mas, sim, ter a garantia de independência e não partidarismo na execução de suas atividades (DEBRUN et al, 2013). A maioria dos Conselhos de Gestão Fiscal possui proteções legais contra o partidarismo ao cumprir seu mandato, porém, menos da metade é protegida contra cortes de recursos que podem prejudicar sua capacidade de cumprir seus mandatos (DEBRUN; KINDA, 2014).

O FMI aponta que atualmente há considerável diversidade de modelos institucionais de Conselhos de Gestão Fiscal, fato que, segundo a entidade, não compromete suas funções. São classificados em cinco grupos: os Autônomos; os ligados ao Poder legislativo; os ligados ao Poder Executivo; os ligados a Instituições de Auditoria; e os ligados a Bancos Centrais (DEBRUN; KINDA, 2014), conforme Figura 1.

**Figura 1 – Modelos Institucionais de Conselhos de Gestão Fiscal.**

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| AUTÔNOMOS                           | Encontram-se mais próximos do modelo sugerido na literatura acadêmica de Conselhos Fiscais. O modelo oferece melhores garantias de independência funcional, não possui vínculo com os formuladores de políticas, e oferece maior visibilidade e reputação desde o início.  |
| LIGADOS AO PODER LEGISLATIVO        | São entidades legalmente separadas com um mandato bem definido e garantias estritas de independência para órgãos que são parte integrante do parlamento ou um Ministério. Nesse modelo institucional, o Conselho Fiscal tende a extrair sua independência operacional dos benefícios reputacionais da entidade, e também pelo seu papel não partidário no processo orçamentário e no debate público. |
| LIGADOS AO PODER EXECUTIVO          |  |
| LIGADOS A INSTITUIÇÕES DE AUDITORIA | São entidades que podem se beneficiar imediatamente da independência da Instituição de Auditoria em que é ligada, mas são necessários procedimentos claros para evitar confusões quanto aos seus respectivos mandatos e funções.   |
| LIGADOS A BANCOS CENTRAIS           | São entidades que devem ser evitadas. As abordagens do Conselho Fiscal podem ser manchadas pelo mandato de política do banco, e apenas a suspeita disso prejudicaria a neutralidade e legitimidade do conselho.  |

Fonte: Adaptado de FMI (DEBRUN *et al.*, 2013).

O Quadro 5 traz a classificação dos modelos institucionais utilizados nos Conselhos de Gestão Fiscal nos Governos dos países, a partir dos relatórios analisados.

#### Quadro 5 – Classificação dos países segundo os modelos institucionais de CGF

| Modelo Institucional de CGF                                   | País em que o modelo é adotado  |
|---|---|
| Associado ao Legislativo (Agências Orçamentais Parlamentares) | Estados Unidos, Coréia do Sul, Austrália, Canadá, Itália, Geórgia, Quênia, México, e África do Sul. |
| Associado ao Executivo  | Bélgica, Croácia, Dinamarca, Japão, Países Baixos, Eslovênia, Reino Unido.                          |
| Associados a Instituições de Auditoria                        | França e Finlândia.   |
| Autônomos   | Alemanha, Áustria, Hungria, Irlanda, Portugal, Romênia, Sérvia, República Eslovaca, Suécia.         |
| Associados ao Banco Central                                   | -   |

Fonte: Adaptado de FMI (DEBRUN; KINDA, 2014, p. 11).

O Quadro 5 apresenta que os 29 Conselhos constituídos estão presentes em 27 países, isso porque a Eslovênia e a Bélgica possuem dois conselhos cada um. Outro achado do estudo é que nenhum país possui seu CGF associado ao Banco Central, e apenas dois países têm seus conselhos associados a instituições de auditoria (França e Finlândia). Como se pode observar, não há um modelo institucional padrão a ser seguido, havendo a preferência, contudo, para os modelos autônomos e associados ao Legislativo (20 dos 29 países analisados).

### 5.3 COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE GESTÃO FISCAL

De acordo com o FMI, os Conselhos Fiscais variam tanto no âmbito das suas competências, na definição das suas tarefas e nas especificações de seu projeto institucional, como no grau de independência jurídica, tamanho e relação com outras instituições públicas (DEBRUN et al, 2013).

Com relação à sua composição, a quantidade de membros dos CGF ao redor do mundo varia de dois membros no mínimo a 13 membros no máximo em cada órgão. Registre-se que neste estudo o termo “membros” não se refere a todos os integrantes do CGF, não estando inclusos na análise, portanto, o *staff* do órgão: analistas, assistentes, conselheiros, funcionários e membros do secretariado. A composição dos Conselhos de Gestão Fiscal, em cada País, a partir do modelo institucional adotado, está disposta no Quadro 6.

#### Quadro 6 – Composição dos Membros dos CGF a partir do modelo institucional adotado

| CONSELHOS ASSOCIADOS AO LEGISLATIVO |  |
|-------------------------------------|--|
| Estados Unidos (CBO)                | <i>Composto por 8 membros:</i> 1 Diretor egresso da Comissão de Comércio Internacional (ITC); 1 Vice Diretor, antigo Diretor da CBO e egresso da empresa de advocacia internacional Jones Day; 1 Diretor de Análises Econômicas, egresso da Brookings Institution; 1 Diretora de Análises Econômicas, egressa da Comissão de Inquérito à Crise Financeira; 1 Diretora de Assuntos Legislativos, egressa da Divisão Civil do Departamento de Justiça; 1 Diretora de Comunicações egressa do Banco de Nova York; 1 Conselheira Geral, antiga Procuradora Geral adjunta da CBO; e 1 Conselheiro Sênior, antigo Diretor Adjunto da CBO e membro mais antigo do Conselho ( <a href="https://www.cbo.gov/">https://www.cbo.gov/</a> ). |
| Coreia do Sul (NABO)                | <i>Composto por 5 membros:</i> 1 Presidente egresso do Instituto de Harvard para o Desenvolvimento Internacional; 1 Chefe de Planejamento e Gestão membro do Banco de Investimentos da Citigroup Inc; 1 Chefe Assistente de Análise de Orçamento; 1 Chefe de Análise Econômica associado ao Diretório Executivo da Companhia de TI Daesang Information Technology; e 1 Chefe de Avaliação de Programas associado ao Ministério das Relações Exteriores da Coreia do Sul como Porta-voz ( <a href="http://korea.nabo.go.kr/">http://korea.nabo.go.kr/</a> ).  |
| Austrália                           | <i>Composto por 3 membros:</i> 1 Diretor egresso do Conselho de Administração do Banco Asiático  |

|  |   |
|--|---|
| (PBO)                                    | de Desenvolvimento (BAD); e 2 Primeiros Assistentes do Presidente: 1 egresso do Departamento de Finanças do Primeiro Ministro; e 1 egresso da CB Serviços Marinhos da Austrália ( <a href="http://www.aph.gov.au/">http://www.aph.gov.au/</a> ).  |
| Canadá (PBO)                             | <i>Composto por 4 membros:</i> 1 Diretor egresso da Divisão de Economia, Recursos e Assuntos Internacionais de Serviço de Informações e Pesquisas Parlamentares da Biblioteca do Parlamento; 1 Assistente do Diretor egresso do Departamento Federal Healthy Canada; 1 Gerente egressa do Departamento Governamental Canadian Heritage; 1 Assistente Administrativa experiente em cargos administrativos ( <a href="http://www.pbo-dpb.gc.ca/en/">http://www.pbo-dpb.gc.ca/en/</a> ).   |
| Itália (PBO)                             | <i>Composto por 3 membros:</i> 1 Presidente professor de Finanças Públicas na Universidade de Roma "La Sapienza"; 1 membro Oficial Sênior do Senado Italiano; e 1 professor de Finanças Públicas na Universidade de Bolonha ( <a href="http://en.upbilancio.it/">http://en.upbilancio.it/</a> ).  |
| Geórgia (PBO)                            | <i>Composto por 13 membros:</i> 1 Chefe da Unidade de Análises Macroeconômicas e Política Fiscal egresso do Departamento de Previsão Fiscal do Ministério das Finanças; 1 Chefe da Unidade de Estimativa de Custos e Apoio Legislativo representante do Gabinete do Orçamento Parlamentar da Geórgia; e 1 Chefe da Unidade de Análise do Orçamento experiente na área de Gestão de Recursos Públicos e Ambiente Fiscal ( <a href="http://pbo.parliament.ge/">http://pbo.parliament.ge/</a> ).   |
| Quênia (PBO)                             | <i>Composto por 3 membros:</i> 1 Diretor ; 1 Diretor Sênior Adjunto; e 1 Vice Diretor. Não foi possível encontrar seus respectivos nomes e cargos ( <a href="http://www.parliament.go.ke/pbo/index.php?option=com_content&amp;view=featured&amp;Itemid=435">http://www.parliament.go.ke/pbo/index.php?option=com_content&amp;view=featured&amp;Itemid=435</a> ).  |
| México (CEFP)                            | <i>Composto por 6 membros:</i> 1 Diretor Geral Consultor Internacional de Administração Pública na Universidade de Harvard egresso da Câmara dos Deputados; 1 Diretor de Estudos Fazendários egresso da Câmara dos Deputados; 1 Diretor de Estudos do Orçamento e Gasto Público egresso da Câmara dos Deputados; 1 Diretor de Estudos Macroeconômicos e Setoriais egresso da Câmara dos Deputados; 1 Diretor de Processamento de Informação Econômica egresso da Câmara dos Deputados; e 1 Diretor de Vinculação e Difusão egresso da Câmara dos Deputados ( <a href="http://www.cefp.gob.mx">http://www.cefp.gob.mx</a> ).   |
| África do Sul (PBO)                      | <i>Composto por 6 membros:</i> 1 Diretor egresso da Universidade de Witwatersrand na Escola de Pós-Graduação em Gestão Pública e de Desenvolvimento; 1 Assistente Executivo membro da Diretoria Assistente de Operações de Metrô; 1 Diretor Adjunto Doutor em Economia pela North West University; e 1 Diretor Adjunto membro do Governo Provincial do Cabo Ocidental (PGWC) como Economista ( <a href="http://www.parliament.gov.za/">http://www.parliament.gov.za/</a> ).   |
| <b>CONSELHOS ASSOCIADOS AO EXECUTIVO</b> |   |
| Bélgica (HCF e FPB)                      | <i>A Bélgica tem 2 Conselhos de Gestão Fiscal: o HCF e o FPB. O HCF é composto por 3 membros:</i> 1 Presidente nomeado Ministro das Finanças; e 2 Vice Presidentes: 1 egressa da Diretoria do Belfius Bank; e 1 Presidente do Grupo de Estudos sobre Envelhecimento da Bélgica. <i>Já o FPB é composto por 2 membros:</i> 1 Comissário de Plano egresso do Diretório do Centro de Estudos Políticos Econômicos e Sociais; e 1 Comissário Adjunto nomeado Vice-Presidente do Grupo de Estudo da Bélgica sobre o Envelhecimento ( <a href="http://www.highcounciloffinance.be/en">http://www.highcounciloffinance.be/en</a> ).  |
| Dinamarca (DEC)                          | <i>Composto por 4 membros:</i> 1 Presidente do Departamento de Economia da Universidade de Aarhus; 2 membros do Departamento de Economia da Universidade de Copenhague; e 1 membro do Centro Nacional Dinamarquês de Pesquisa Social ( <a href="http://www.dors.dk/english/institutional-setup/the-economic-council">http://www.dors.dk/english/institutional-setup/the-economic-council</a> ).   |
| Japão (MOF)                              | <i>Composto por 6 membros:</i> 1 Presidente membro da Universidade de Economia de Osaka; 1 Presidente Interino membro do Instituto de Pesquisa Nomura; 1 membro do Conselho de Administração da Companhia Kansai Electric Power; 1 membro do Departamento de Ciência Política da Universidade de Chuo; 1 membro do Conselho de Finanças Públicas Locais; 1 membro do Departamento de Economia da Universidade de Keio; 1 membro do Diretório da Corporação Toshiba; 1 Consultor do Instituto de Pesquisa Nomura; e 1 membro do Diretório da Confederação Sindical Japonesa ( <a href="http://www.mof.go.jp/english/index.htm">http://www.mof.go.jp/english/index.htm</a> ).   |
| Países Baixos (CBP)                      | <i>Composto por 3 membros:</i> 1 Presidente egressa do Tesouro Nacional; 1 Assistente da Presidente membro da Faculdade de Economia da Universidade de Utrecht; e 1 Secretária do Presidente egressa do secretariado do Centro Médico da Universidade de Leiden ( <a href="https://www.cpb.nl/en/">https://www.cpb.nl/en/</a> ).  |
| Eslovênia (FC e IMAD)                    | A Eslovênia teve um CGF de 2009 até 2012 com apenas um mandato consultivo, que se embaralhou porque todos os seus membros renunciaram devido à falta de apoio do Governo ( <a href="http://www.intellinews.com/slovenia-fails-to-form-fiscal-council-91909/">http://www.intellinews.com/slovenia-fails-to-form-fiscal-council-91909/</a> ). O Governo está passando por um procedimento para criar um novo Conselho Fiscal, em que já nomeou: 3 Peritos em Economia; 1 representante que trabalha para o Banco Central; e 2 professores de Economia ( <a href="https://english.sta.si/2230173/govt-nominates-fiscal-council-members">https://english.sta.si/2230173/govt-nominates-fiscal-council-members</a> ). De qualquer forma, a |

|   |   |
|---|---|
|   | Eslovênia já possui o <i>Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD)</i> , que é a atual IFI do país, encarregado de realizar análises e previsões sobre a política fiscal do país através da cooperação de autores externos ( <a href="http://www.umar.gov.si/en">http://www.umar.gov.si/en</a> ).  |
| Reino Unido (OBR)                                       | <i>Composto por 3 membros</i> : 1 Presidente egresso da Direção do Instituto de Estudos Fiscais e da alta administração do FMI; 1 Líder Executivo membro do Comitê de Política Monetária do Banco da Inglaterra; e um Chefe de Gabinete Conselheiro técnico do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI ( <a href="http://budgetresponsibility.org.uk/">http://budgetresponsibility.org.uk/</a> ).   |
| Croácia (FC)  | <i>Composto por 3 membros</i> : 1 Presidente Ministro de Finanças; 1 Vice Presidente Ministro das Finanças; e 1 membro no Gabinete do Ministro ( <a href="http://www.mfin.hr/en/">http://www.mfin.hr/en/</a> ).   |
| <b>CONSELHOS ASSOCIADOS A INSTITUIÇÕES DE AUDITORIA</b> |   |
| França (HCFP)   | <i>Composto por 10 membros</i> : 1 Presidente Primeiro Ministro do Tribunal de Contas; 1 membro egresso da Escola de Economia de Paris; 1 membro do Diretório da firma de consultoria e economia Psalion; 1 membro representante do Banco da França; 1 membro do Conselho de Administração do Instituto Francês de Relações Internacionais (IFRI); 1 membro egresso do Instituto de Alta Finança; e 1 membro egresso do Diretório do Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos ( <a href="http://www.hcftp.fr/">http://www.hcftp.fr/</a> ).  |
| Finlândia (NAO)   | A avaliação da política fiscal é realizada no Departamento de Auditoria de Desempenho e Política Fiscal, que é <i>composto por 5 membros</i> : 1 Líder Auditora egressa do Diretório do Gabinete de Auditoria Nacional; 1 Líder da Secretaria Executiva egressa do Centro para Desenvolvimento Econômico, Transportes e Meio Ambiente; 1 Líder do Departamento de Auditoria Financeira; 1 Líder no Departamento de Auditoria de Desempenho e Política Fiscal egresso da Auditoria do Tribunal de Contas; e 1 Líder na Unidade de Serviços Administrativos membro do Departamento de Economia da University of Helsinki ( <a href="https://www.vtv.fi/en">https://www.vtv.fi/en</a> ).   |
| <b>CONSELHOS AUTÔNOMOS</b>                              |   |
| Alemanha (GCEE)   | <i>Composto por 5 membros</i> : 1 Presidente associado da Diretoria do RWI - Instituto Leibniz de Investigação Econômica em Essen e membro do Departamento de Política Econômica e Econometria Aplicada na Universidade do Ruhr em Bochum; 1 membro professor de Economia na Universidade de Würzburg; 1 membro do Departamento de Política Econômica e Regulatória na Universidade de Friburgo e chefe do Instituto Water Eucken; 1 membro associado ao assunto de Mercados Financeiros na Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität em Bonn; e 1 membro do Diretório do Conselho de Economia Monetária e do Instituto de Estabilidade Monetária e Financeira da Universidade Goethe de Frankfurt ( <a href="http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html?&amp;L=1">http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html?&amp;L=1</a> ). |
| Áustria (DEBT)  | O Comitê da Dívida Governamental e Política Fiscal é <i>composto por 2 membros</i> : 1 Presidente da gerência de Serviços de Negócios do escritório de Serviços Ambientais da cidade de Portland, Oregon; e 1 Vice Presidente egresso do Diretório Financeiro Assistente da Cidade de Oklahoma City ( <a href="http://www.gfoa.org/">http://www.gfoa.org/</a> ).  |
| Suécia (SFPC)   | <i>Composto por 6 membros</i> : 1 Presidente membro da Universidade de Estocolmo como Professor emérito; 1 Vice Presidente egressa da Presidência do Gabinete da Dívida Nacional; 1 membro egressa do Departamento de Economia da BI Norwegian Business School; 1 membro egresso da Escola de Economia de Estocolmo; 1 membro egresso do grupo de pesquisas do Instituto Real de Tecnologia; e 1 membro associado ao Departamento de Economia da Universidade de Uppsala ( <a href="http://www.finanspolitiskaradet.se/2.5dd459a31158f2d75c380003166.html">http://www.finanspolitiskaradet.se/2.5dd459a31158f2d75c380003166.html</a> ).   |
| Hungria (FC)  | <i>Composto por 3 membros</i> : 1 Presidente egresso da Presidência do Instituto de Contas do Estado e; 1 membro Presidente do Gabinete de Auditoria do Estado; e 1 membro Governador do Banco Central da Hungria ( <a href="http://www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs/rolunk">http://www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs/rolunk</a> ).  |
| Romênia (RFC)   | <i>Composto por 5 membros</i> : 1 Presidente do Departamento de Pesquisas Econômicas do Banco Raiffeisen e da presidência da Associação de Analistas Financeiros e Bancários da Romênia; 1 Vice Presidente Economista Sênior do Departamento de Estudos Econômicos do Banco Nacional da Romênia; 1 membro do Departamento de Finanças da Universidade de Estudos Econômicos de Bucareste; 1 membro do Diretório do Instituto de Previsão Econômica da Academia Romena; e 1 membro egresso da Presidência da Autoridade Reguladora da Energia da Romênia como Conselheiro ( <a href="http://www.fiscalcouncil.ro/">http://www.fiscalcouncil.ro/</a> ).   |
| Irlanda (IFAC)  | <i>Composto por 5 membros</i> : 1 Presidente membro do Departamento de Economia na Universidade Nacional da Irlanda; 1 membro Conselheiro Econômico do Economista Chefe da OECD; 1 palestrante em Economia da University College Cork; 1 membro Economista Sênior na Divisão de Pesquisa do Banco Central Holandês; e 1 membro egresso da Presidência do Banco Europeu de Investimento ( <a href="http://www.fiscalcouncil.ie/about-the-council/">http://www.fiscalcouncil.ie/about-the-council/</a> ).   |
| Portugal (CFP)  | <i>Composto por 5 membros</i> : 1 Presidente membro do Departamento de Economia da Universidade Técnica de Lisboa; 1 Vice Presidente membro da Universidade de Economia de Bonn; 1 membro   |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
|                               | Executivo egresso do Departamento de Economia da Universidade de Minho; 1 membro não Executivo membro da Comissão de Reforma do Quadro Macro Fiscal; e 1 membro não Executivo da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra ( <a href="http://www.cfp.pt/?lang=en">http://www.cfp.pt/?lang=en</a> ).  |
| Sérvia (FC)                   | <i>Composto por 3 membros:</i> 1 Presidente membro do Departamento de Econometria e Macroeconomia na Universidade de Belgrado; 1 membro associado ao Conselho de Política Fiscal do Projeto de Crescimento Econômico da Sérvia; e 1 membro associado ao Departamento de Economia Internacional da Universidade Megatrend de Belgrado ( <a href="http://www.fiskalnissavet.rs/english/index.php">http://www.fiskalnissavet.rs/english/index.php</a> ). |
| República da Eslováquia (CBR) | <i>Composto por 3 membros:</i> 1 Presidente membro da OECD como embaixador da Eslováquia; 1 membro egresso do Banco Nacional da Eslováquia; e 1 membro da egressa Reitoria da Universidade de Economia de Bratislava ( <a href="http://www.rozpocetovarada.sk/eng/home">http://www.rozpocetovarada.sk/eng/home</a> ).   |

Fonte: Tabela adaptada das fontes: FMI (DEBRUN; KINDA, 2014, p. 11); e Website dos próprios conselhos.

Outro aspecto a ser observado é que os respectivos cargos e funções dos membros analisados variam entre experiências profissionais nas seguintes áreas: Política Fiscal, Economia, Auditoria, Mercados Financeiros e Finanças Públicas. No caso do Brasil, há alguns projetos que tratam especificamente da composição do CGF, mas ainda não há um consenso sobre a estrutura mais adequada.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo conhecer a experiência internacional sobre a criação de conselhos de gestão fiscal para subsidiar as discussões sobre o tema no Brasil, a partir da observância dos preceitos legais que garantem a independência de um CGF da perspectiva do FMI e da análise das experiências internacionais com relação à criação de Conselhos de Gestão Fiscal por parte dos Governos dos Países, destacando o início das atividades, os modelos institucionais observados e como esses conselhos foram estruturados.

A revisão da literatura mostrou que os Conselhos Fiscais são definidos como um órgão permanente e com mandato regulamentado para avaliar, publicamente e independente de influências partidárias, planos e desempenhos fiscais do Governo em relação aos objetivos macroeconômicos relacionados com a sustentabilidade das finanças públicas, ajudando os eleitores a avaliar se os resultados observáveis das políticas de gestão são o resultado da elaboração de políticas competentes.

Enquanto o Conselho de Gestão Fiscal é uma instituição reguladora e de dentro do Governo, voltada para padronizar normas e relatórios fiscais e tratar da articulação de entes federados e seus Poderes, a Instituição Fiscal Independente deve funcionar fora do Governo, avaliando-o e vigiando-o, como um verdadeiro "cão de guarda", divulgando análises apartidárias e independentes sobre o futuro das contas públicas.

No Brasil, conforme disposto na LRF, a composição e a forma de funcionamento do CGF dependem de uma lei que o regulamente. Na ausência dessa regulamentação, todo o poder tem sido concentrado no Poder Executivo Federal, mais particularmente na STN, que é o órgão central de contabilidade da União.

Entre os problemas citados na literatura sobre a não-implementação do CGF no Brasil, estão as controvérsias existentes entre as diversas unidades da Federação, que resulta na falta de uniformização dos procedimentos relativos à interpretação e avaliação das transações. Na visão dos pesquisadores, a criação do CGF pode contribuir para estabelecer o consenso entre os diversos entes da federação para a normatização contábil, incluindo as ações subsidiárias que produzem reflexo no patrimônio, como orçamento, receitas, despesas e crédito público.

Com relação aos achados do estudo, a análise mostra que até o ano de 2017 17 Projetos de Lei sobre a criação do CGF tramitaram no Congresso Nacional do Brasil, cinco deles já arquivados. O PLS nº 141/2014 aprovado pelo plenário em 2015 encontra-se

destinado à Câmara dos Deputados, trazendo, entre suas propostas, regras de contenção da despesa pública total no âmbito dos três Poderes, nomeadamente, do custeio, das despesas financeiras e de investimentos, de modo a permitir a moderação da carga tributária, bem como ampliar a capacidade de investimento público em todas as esferas de Governo.

Quanto à experiência internacional, o estudo mostra que os Países Baixos foram os primeiros a adotarem um CGF, com início das atividades em 1945, seguido do Japão (1950), Dinamarca (1962) e Alemanha (1963), existindo, atualmente, 29 Conselhos Fiscais no mundo.

A literatura apresenta que a maioria dos Conselhos de Gestão Fiscal instituída ao redor do mundo possui proteções legais contra o partidarismo, e que quanto aos modelos institucionais utilizados podem ser classificados em cinco grupos: os Autônomos; os ligados ao Poder legislativo; os ligados ao Poder Executivo; os ligados a Instituições de Auditoria; e os ligados a Bancos Centrais. Havendo a preferência para os modelos autônomos e associados ao Legislativo (20 dos 29 países analisados).

Quanto à quantidade de membros, tem havido no mínimo dois membros e no máximo 13 membros em cada órgão, com profissionais de diferentes áreas: Política Fiscal, Economia, Auditoria, Mercados Financeiros e Finanças Públicas. No caso do Brasil, os achados do estudo mostram que há alguns projetos que tratam especificamente da composição do CGF, mas, ainda, não há consenso sobre a estrutura mais adequada.

Para futuras pesquisas, recomenda-se analisar com mais profundidade as diferenças entre as IFI e os CGF, e, ainda, como essas instituições vêm contribuindo para melhor a gestão pública em seus respectivos países.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. **Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability** (FGV-EAESP/GVPESQUISA: Relatório de Pesquisa nº 31, 2004.

AFONSO, J.R.; RIBEIRO, L. Um Conselho para Responsabilidade Fiscal. **Revista Conjuntura Econômica** pp.20-22 (Portal IBRE - FGV), 2016.

AGÊNCIA SENADO. **Senado aprova regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal**. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/01/senado-aprova-regulamentacao-do-conselho-de-gestao-fiscal>>. Acesso em janeiro de 2017.

AGÊNCIA SENADO. **Diretor-executivo diz que objetivo central da IFI é ‘colocar luz sobre contas públicas’**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/09/diretor-executivo-diz-que-objetivo-central-da-ifi-e-colocar-luz-sobre-contas-publicas/tablet>>. Acesso em janeiro de 2017.

AGÊNCIA SENADO. **Senado Aprova IFI**. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/23/senado-aprova-instituicao-fiscal-independente>>. Acesso em janeiro de 2017.

BIJOS, P. R. S. **Instituições Fiscais Independentes**: subsídios para a implantação de um imperativo fiscal no país (Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle), 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília. 2000, <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>.

DEBRUN, X; KINDA, T. **Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset** (Washington, DC: International Monetary Fund), 2014.

DEBRUN, X.; KINDA, T. , CURRISTINE, T., EYRAUD , L., HARRIS, J., SEIWALD, J., DACHEVA, P. KREKEL, C. , PODSTAWSKI, M., WANG, R. (2013). **The functions and impact of fiscal councils** (Washington, DC: International Monetary Fund).

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Acordo Constitutivo do Fundo Monetário Internacional**, 1946.

MENDES, M. **O que são “Instituições Fiscais Independentes”?** Disponível em <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/05/o-que-sao-instituicoes-fiscais-independentes/>>. Acesso em janeiro de 2017.

OECD Organization For Economic Co-operations and Development. **Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions** (OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions), 2014.

SILVA, L. M. A Normatização da Contabilidade Governamental: Fatores Críticos que Impactam as Informações dadas aos Usuários das Informações Contábeis. **REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 1, n. 1, art. 3, p. 25-38, jan/abr. 2007.