

UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
Programa de Pós-Graduação em Direito
Doutorado em Direito

Livia Copelli Copatti

**A VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA INSTITUIÇÃO FISCAL
INDEPENDENTE NO BRASIL**

Rio de Janeiro
2017

Livia Copelli Copatti

**A VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA INSTITUIÇÃO FISCAL
INDEPENDENTE NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito do Curso de Doutorado em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA), da Linha de Pesquisa “Novos Direitos e Direitos Fundamentais”, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Área de Concentração: Direito Público e Evolução Social.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Rio de Janeiro

2017

CIP – Catalogação na Publicação

C781v Copatti, Livia Copelli
A viabilidade da implementação da instituição fiscal independente do
Brasil / Livia Copelli Copatti. – 2017.
245 f.; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba.

1. Direito administrativo. 2. Direito financeiro. 3. Administração pública.
4. Finanças públicas. I. Mezzaroba, Orides, orientador. II. Título.

CDU: **342.9(81)**



Estácio
Universidade Estácio de Sá
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A tese

**A VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE NO
BRASIL**

elaborada por


LÍVIA COPELLI COPATTI

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial à obtenção do título de

DOUTORA EM DIREITO

Rio de Janeiro, 25 de abril de 2017.


BANCA EXAMINADORA




Prof. Dr. Orides Mezzaroba – Presidente
Universidade Estácio de Sá



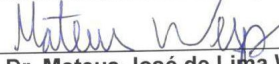
Prof. Dr. Nilton César Flores
Universidade Estácio de Sá



Profa. Dra. Salete Oro Boff
Universidade Estácio de Sá



Profa. Dra. Eliana Pulcinelli
Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC



Prof. Dr. Mateus José de Lima Wesp
Faculdade Meridional

AGRADECIMENTOS

Ao encerrar a presente investigação é necessário agradecer a algumas pessoas que fizeram parte da minha trajetória:

Aos meus pais, Euclides e Arlete, pelo apoio que sempre me deram em todas as situações, especialmente, por serem meus grandes incentivadores na trajetória dos estudos e da educação. Com dedicação, humildade e respeito é possível atingir os nossos objetivos. Isso aprendi com vocês e levarei por toda a minha vida.

Ao Diego Morello Basso, pelos bons momentos convividos durante o período de desenvolvimento da tese e por ter sido meu suporte e minha segurança em momentos decisivos da minha vida.

À Valkiria Briancini, que de colega de trabalho tornou-se minha grande amiga. Parceira para desabafos, risadas, caronas, passeios e até dividir uma aventura de residirmos juntas por quase cinco meses em Coimbra. São tantos momentos que compartilhamos que não há como descrevê-los aqui. Obrigada, minha amiga!

Ao meu orientador, prof. Dr. Orides Mezzaroba, pelo incentivo na realização da tese e pelas considerações sobre o tema.

À professora Dra. Susana Tavares da Silva pela acolhida na Universidade de Coimbra e pelo auxílio na construção da presente tese, desde a escolha do assunto, até o acesso aos materiais disponíveis na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Ao prof. Dr. Nilton Cesar Flores por ser, além de professor, um conselheiro, disposto a auxiliar sempre que foi necessário, até mesmo quando quase perdeu o vôo por ter ficado me ouvindo na apresentação do seminário da sua disciplina. Obrigada por toda a ajuda nesse período do Doutorado – especialmente pelo auxílio na composição da banca de defesa da tese.

À prof. Dra. Salete Oro Boff pelas sugestões e críticas já feitas ao trabalho.

À Daniele, Luthyana, Maria Carolina, Raquel e ao Luciano, Tiago, Vinicius e Mateus pelo apoio, paciência e amizade!

À IMED, por viabilizar o Doutorado Institucional com a Universidade Estácio de Sá, pelo apoio prestado no período da realização da investigação em Coimbra, Portugal e por acreditar que profissionais qualificados são essenciais para mudar a educação do País. Afinal, #inspiraquemtransforma.

RESUMO

O equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade fiscal têm sido objeto de discussões e estudos em diferentes países. No Brasil, também tem sido objeto de pauta no âmbito dos governos, da administração pública e da sociedade em geral e, considerando tal fato, a presente tese tem por objetivo analisar a viabilidade da implementação de uma Instituição Fiscal Independente no Brasil. Para o desenvolvimento da investigação utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, com a delimitação do objeto da pesquisa e a análise dos seus elementos constitutivos para, ao final, apresentar algumas proposições, a fim de responder à problemática: há viabilidade para implementar uma Instituição Fiscal Independente no Brasil? Lança-se a hipótese afirmativa, que poderá ser confirmada ou negada ao final. Além disso, utilizam-se os métodos de procedimento histórico-evolutivo e comparativo, bem como a pesquisa é quantitativa-qualitativa, especialmente pela análise das Instituições Fiscais Independentes tomadas como modelo no trabalho. Com a investigação desenvolve-se a análise de aspectos conceituais e práticos da administração pública, destacando-se que, nesse contexto, ocorre também o fortalecimento do controle externo da administração pública, com a criação de instrumentos como os Tribunais de Contas e da responsabilidade fiscal prevista na Lei Complementar nº 101/2000. Além disso, tendo em vista que existem Instituições Fiscais Independentes em diversos países, tomam-se, como modelo, oito instituições implementadas em países da Europa e da América do Norte. Cabe destacar que no Brasil, na Lei Complementar nº 101/2000, encontra-se disposto no artigo 67 o Conselho de Gestão Fiscal para acompanhamento e avaliação da política e a operacionalidade da gestão fiscal. Além disso, surge a Proposta de Emenda Constitucional nº 83 datada de 25 de junho de 2015 que propôs o acréscimo do artigo 166-A na Constituição Federal, criando, então, a Autoridade Fiscal Independente no âmbito do Congresso Nacional, cujo objetivo principal é a realização de estudos, análises e propostas que estejam relacionadas a práticas fiscais responsáveis. Tendo em vista que a Instituição Fiscal Independente não foi votada e aprovada – a exceção do substitutivo do Projeto de Lei, que foi rejeitado – o Senado Federal implementou, pela Resolução nº 42 de 2015 a Instituição Fiscal Independente no seu âmbito externo. Considerando tal cenário, a tese conclui pela viabilidade da implementação da Instituição Fiscal Independente no Brasil, confirmando a hipótese inicial. No entanto, para a real adequação à realidade nacional e internacional, algumas proposições são feitas para que haja a independência, o apartidarismo da Instituição Fiscal Independente, e que assim, seja possível sua implementação e atuação em favor do equilíbrio e da sustentabilidade nas contas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Instituição Fiscal Independente. Finanças Públicas. Governança.

ABSTRACT

The balance of public accounts and fiscal sustainability has been the subject of discussions and studies in different countries. In Brazil, it has also been subject to evaluation by governments, public administration and society in general, and considering this fact, a present objective is to analyze the feasibility of implementing an Independent Fiscal Institution in Brazil. For the development of the translation, the use of a hypothetical-deductive approach, with a delimitation of the object of the research and analysis of its constituent elements towards the end, some suggestions, an example of an answer to the problem: there is a feasibility to implement a Independent Fiscal Institution in Brazil? The affirmative hypothesis is launched, which was confirmed or denied at the end. In addition, historical-evolutionary and comparative procedures are used, as well as quantitative-qualitative research, especially for the analysis of the Independent Tax Institutions as a model at work. With a research developing an analysis of concepts and practical of public administration, emphasizing that, in this context, also the reinforcement of external control of the public administration, with a creation of instruments such as the Courts of Accounts and of the fiscal responsibility In Complementary Law No. 101/2000. Moreover, in view of the fact that there are Independent Tax Institutions in several countries, they are taken as a model, implemented in countries of Europe and North America. It should be noted that in Brazil, in Complementary Law 101/2000, the Fiscal Management Council is provided for in Article 67 for monitoring and evaluation of the policy and an operability of fiscal management. In addition, a Proposed Constitutional Amendment no. 83 dated June 25, 2015, proposes the addition of article 166-A in the Federal Constitution, thus creating the Independent Fiscal Authority in the scope of the National Congress, Conducting studies, analysis And proposals that are related to responsible tax practices. Considering that an Independent Fiscal Institution was not voted and approved - an exception to the bill, which was rejected - the Federal Senate implemented, by Resolution No. 42 of 2015, an Independent Fiscal Institution in its external scope. Entrepreneurship in Brazil, confirming the initial hypothesis. However, for a real adaptation to the national and international reality, some proposals are made so that there is an independence, nonpartisan of the Independent Fiscal Institution, and thus, its implementation and action in favor of balance and sustainability in public accounts.

KEY WORDS: Independent Fiscal Institution. Public Finances. Governance.

RESUMEN

El saldo de las cuentas públicas y la sostenibilidad fiscal ha sido objeto de debates y estudios en diferentes países. En Brasil, también ha sido objeto de evaluación dentro de los gobiernos, la administración pública y la sociedad en general, y teniendo en cuenta este hecho, éste tiene como objetivo analizar la viabilidad de la implementación de una institución independiente de auditoría en Brasil. Para el desarrollo de la traducción, el uso de un método de enfoque hipotético-deductivo con una definición del objeto de la búsqueda y el análisis de sus elementos constitutivos hasta el final, algunas sugerencias, una respuesta de la muestra al problema: existe la posibilidad de implementar Institución Fiscal de auditoría en Brasil? Inicia el caso afirmativo, lo cual fue confirmado o negado al final. Además, utilizando los métodos de procedimiento histórico y evolutivo y comparativo, así como una investigación cuantitativa y cualitativa, sobre todo para el análisis de las instituciones fiscales independientes como modelo en el trabajo. Con una investigación mediante el desarrollo de un análisis de los conceptos y la administración pública, resaltando que en este contexto también se producen el fortalecimiento del control externo de la administración pública con la creación de instrumentos tales como cuentas de tenis y la responsabilidad fiscal esperado en la Ley complementaria nº 101/2000. Además, dado que hay instituciones fiscales independientes en muchos países, se toman como modelo, implementado en países de Europa y América del Norte. Cabe señalar que en Brasil, la Ley Complementaria N° 101/2000, es el artículo 67 del Consejo de Administración Fiscal para monitorear y evaluar la política y el funcionamiento de la gestión fiscal. Además, existe una propuesta de enmienda constitucional N° 83 de 25 de junio, 2015, que propone la adición de 166-Un artículo de la Constitución Federal, creando entonces la Autoridad Independiente fiscal en el marco del Congreso Nacional de estudios, análisis y las propuestas que se relacionan con las prácticas fiscales responsables. Dado que una institución independiente Impuestos no fue sometido a votación y aprobado - una excepción del proyecto de ley, que fue rechazada - Senado intervención, mediante la Resolución N ° 42 de 2015 una Institución de Auditoría Independiente en su entorno exterior. El espíritu empresarial en Brasil, lo que confirma la hipótesis inicial. Sin embargo, para una adaptación real a la realidad nacional e internacional, algunas propuestas se hacen de manera que no es la independencia, la Institución de impuestos no partidista de Independiente, y por lo tanto, su aplicación y que actúa en favor del equilibrio y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

PALABRAS CLAVE: Fiscal institución independiente. Finanzas Públicas. Gobernabilidad.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFI – Autoridade Fiscal Independente
AReF – *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CBO – *Congressional Budget Office*
CFP – Conselho das Finanças Públicas
CGDC – Câmara de Política de Gestão, Desempenho e Competitividade
CGF – Conselho de Gestão Fiscal
CLAD – Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CPB – *Central Planning Bureau*
CRS – *Congressional Research Service*
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
FMI – Fundo Monetário Internacional
GAO – *Government Accountability Office*
HCF – *High Council of Finance*
IBCA – Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC – *The International Federation of Accountants*
IFIs – *Independent Fiscal Institutions*
IPRO – Indicador sobre Prudência Orçamentária
IRS – *Internal Revenue Service*
JCT – *Joint Committee on Taxation*
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OBR – *Office for Budget Responsibility*
OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMB – *Office of Management and the Budget*
OTA – *Treasury's Office Of Tax Analysis*

PBO – *Parliamentary Budget Officer*

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PLC – Projeto de Lei Complementar

PLS – Projeto de Lei do Senado Federal

PNAGE – Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PPA – Plano Plurianual

PROMOEX – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros

PRS – Projeto de Resolução do Senado

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Sarbox – Lei Sarbanes-Oxley

SOx – Lei Sarbanes-Oxley

SEGES – Secretaria de Gestão do Governo Federal

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DO PATRIMONIALISMO AO NOVO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL: modelos de administração pública	17
1.1 A administração pública patrimonialista e o movimento de reformas burocráticas.....	18
1.2 O marco gerencial da administração pública brasileira	32
1.3 A abertura para o novo serviço público: um novo paradigma.....	46
2 A GOVERNANÇA PÚBLICA E O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA GOVERNANÇA NO BRASIL.....	64
2.1 A compreensão de governança: do privado ao público	64
2.2 Direito fundamental à boa governança no ordenamento jurídico brasileiro	81
3 AS INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES	101
3.1 Instituições Fiscais Independentes anteriores ao ano de 2008	103
3.2 Instituições Fiscais Independentes após 2008: a perspectiva europeia	123
4 A INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE: uma análise sobre a viabilidade da sua implementação no brasil	145
4.1 A IFI conforme as orientações da OECD e do FMI	145
4.2 O Conselho de Gestão Fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal: não enquadramento como IFI.....	172
4.3 O enquadramento da Proposta de Emenda Constitucional 83, de 2015 e a Resolução 42, de 2016 do Senado Federal como IFI	184
4.4 A implementação da Instituição Fiscal Independente no Brasil: proposições para sua viabilidade	199
CONCLUSÃO	216
REFERÊNCIAS.....	222