

**Nota Técnica CCiF:  
Os Principais Problemas da  
Governança Fiscal Brasileira**

São Paulo, Junho de 2026

O **Centro de Cidadania Fiscal** é um *think tank* independente que tem como objetivo contribuir para a simplificação do sistema tributário brasileiro e para o aprimoramento do modelo de gestão fiscal do país.

**Diretores-fundadores:**

Eurico Marcos Diniz de Santi

Nelson Machado

**Apoio Técnico:**

Bruno Marques Santo

Diego Strobel Bernardi Gonzalez

Giovanna Campos Agualuza

Rodrigo Caldas de Sá

Taina Fernandes de Carvalho Lemos

**Secretaria:**

Sheila Barreto de Lima

**Endereço:** Rua Itapeva, 26 - cj. 1701 - Bairro Bela Vista - 01332- 000 - São Paulo - SP – Brasil.

**Contato:** [ccif@ccif.com.br](mailto:ccif@ccif.com.br), tel. (+ 55 11) 2305.2630, [www.ccif.com.br](http://www.ccif.com.br).

**Direitos autorais:** Centro de Estudos Tributários e Financeiros Consultoria e Pesquisa de Interesse Público Limitada (nome de fantasia: **Centro de Cidadania Fiscal**). Permitida a reprodução por quaisquer meios, desde que citada a fonte.

Esta nota apresenta as opiniões institucionais da diretoria do Centro de Cidadania Fiscal, as quais são definidas de forma independente e não necessariamente refletem a posição das empresas e entidades que financiam suas atividades.

O Centro de Cidadania Fiscal não se responsabiliza pelos efeitos de qualquer decisão ou ação tomada com base no conteúdo desta nota.

## Os Principais Problemas da Governança Fiscal Brasileira

### Introdução

O modelo orçamentário brasileiro enfrenta um conjunto de disfunções estruturais que comprometem sua capacidade de atuar como instrumento central de planejamento, gestão e implementação de políticas públicas. Embora o orçamento público desempenhe função estratégica na coordenação da ação estatal, o arranjo institucional atualmente vigente apresenta limitações que reduzem sua capacidade de promover previsibilidade, integração e eficiência na alocação de recursos.

Diante desse cenário, o Centro de Cidadania Fiscal considera a identificação sistematizada desses problemas um passo fundamental para qualificar o debate público e orientar uma agenda de reforma capaz de colocar o orçamento no centro da governança estatal. Mais do que problemas isolados, trata-se de um conjunto de disfunções interdependentes que reforçam a fragmentação institucional, a predominância do curto prazo e a baixa integração entre planejamento, execução e avaliação.

A análise a seguir organiza os principais problemas observados na governança fiscal brasileira, destacando como eles afetam a coordenação das políticas públicas, a sustentabilidade fiscal e a capacidade do Estado de responder de maneira eficiente e adaptável às demandas sociais.

### 1. Complexidade do sistema orçamentário

A complexidade do sistema orçamentário brasileiro constitui um dos seus principais entraves institucionais. Essa complexidade se expressa tanto na multiplicidade de normas e regras fiscais quanto na fragmentação dos instrumentos de planejamento e gestão. Em vez de promover coordenação e previsibilidade, o arranjo atual produz um sistema excessivamente complexo, pouco inteligível e de baixa funcionalidade prática.

Parte importante dessa complexidade decorre da coexistência de múltiplas regras fiscais e dispositivos normativos que operam simultaneamente, nem sempre de maneira coordenada. Trata-se de um acúmulo de regras que, embora individualmente possuam justificativas técnicas e jurídicas legítimas, não favorecem um arranjo institucional harmônico.

Entre esses mecanismos estão a Regra de Ouro prevista no art. 167 da Constituição Federal, o antigo teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o atual arcabouço fiscal estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023 e o conjunto de metas fiscais previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal e definido anualmente na Lei de Diretrizes Anual - LDO.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Além das regras fiscais centrais, o sistema orçamentário brasileiro foi progressivamente alterado por sucessivas emendas constitucionais voltadas a objetivos específicos de gestão fiscal e orçamentária. Destacam-se a Emenda Constitucional nº 86/2015, que introduziu a execução obrigatória das emendas

Além disso, o sistema fiscal brasileiro permanece fortemente orientado pelo predomínio das metas fiscais anuais, especialmente aquelas relacionadas ao resultado primário, resultado nominal e montante da dívida pública. Embora esses instrumentos tenham desempenhado papel importante no fortalecimento do controle fiscal, sua sobreposição frequentemente produz conflitos normativos, insegurança institucional e dificuldades operacionais para a gestão pública.

A própria proliferação normativa também contribui para o aumento da rigidez orçamentária e para a dificuldade de adaptação do sistema diante de novas prioridades fiscais e sociais. Esse problema é particularmente relevante para estados e municípios, que frequentemente enfrentam dificuldades para operacionalizar regras complexas, muitas vezes produzidas sem adequada coordenação federativa.

Como consequência, o orçamento público deixa de operar como instrumento integrado de planejamento estatal e passa a funcionar sob uma lógica fragmentada, marcada pela coexistência de múltiplos controles formais e baixa articulação entre os diferentes mecanismos de gestão fiscal.

## **2. Integração formal dos instrumentos de planejamento**

Outro problema estrutural do modelo orçamentário brasileiro refere-se à integração meramente formal entre os instrumentos de planejamento governamental, especialmente entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Embora a Constituição Federal estabeleça formalmente a articulação entre esses instrumentos, na prática essa integração apresenta baixa efetividade. O PPA frequentemente opera como documento de caráter amplo e pouco vinculante, enquanto a LDO e a LOA tendem a responder predominantemente às restrições fiscais imediatas e às dinâmicas políticas de curto prazo.

A própria estrutura temporal do ciclo de planejamento evidencia parte dessas dificuldades. Como ilustrado na Figura 1, o Plano Plurianual ocupa formalmente a posição de instrumento estratégico de médio prazo, responsável por orientar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Em tese, a LDO deveria traduzir essas prioridades em diretrizes anuais, enquanto a LOA seria o instrumento de operacionalização financeira dessas escolhas.

---

parlamentares individuais; a Emenda Constitucional nº 100/2019, que estendeu a obrigatoriedade às emendas de bancada estadual; a Emenda Constitucional nº 102/2019, que vedou a abertura de créditos suplementares ou especiais sem indicação dos recursos correspondentes; a Emenda Constitucional nº 109/2021 (PEC Emergencial), que instituiu mecanismos de ajuste fiscal e contenção de despesas; e a Emenda Constitucional nº 126/2022, que estabeleceu regras transitórias para exclusão de determinadas despesas dos limites então vigentes e viabilizou a transição para um novo regime fiscal. Embora tenham finalidades distintas, essas alterações ilustram o processo de sobreposição normativa que caracteriza a governança fiscal brasileira.

Figura 1 – Esquemática da tramitação do PPA



Fonte: Centro de Cidadania Fiscal, 2026.

Apesar dessa arquitetura, a conexão entre os três instrumentos é frequentemente frágil. Na prática, as decisões orçamentárias anuais tendem a ser condicionadas por restrições fiscais imediatas, negociações políticas e contingências de curto prazo, reduzindo a capacidade do PPA de orientar efetivamente a alocação dos recursos públicos.

Adicionalmente, a dinâmica legal de elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ilustrada na Figura 2, demonstra que o intervalo entre a aprovação da LDO e o envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional é muito curto, apenas 45 dias.

Figura 2 – Esquemática da tramitação da LDO e da LOA

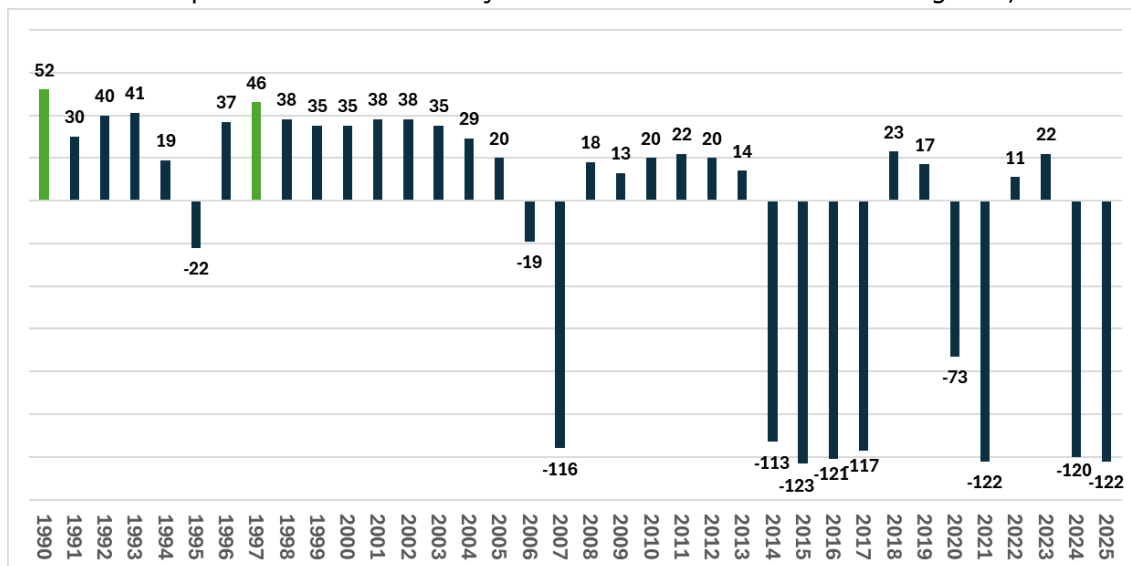


Fonte: Centro de Cidadania Fiscal, 2026.

Além disso, como mostra o Gráfico 1, esse prazo foi cumprido em apenas duas oportunidades, em 1990 e 1997. Nos demais anos, o número de dias disponíveis para o executivo preparar a proposta orçamentária foi muito menor e em vários anos a LDO foi aprovada bem depois do envio da LOA ao Congresso. Isso restringe a possibilidade de

se utilizar efetivamente as diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO como instrumento norteador da elaboração da LOA. Na prática, isso implica na utilização do Projeto da LDO, ainda não aprovado pelo Congresso, para elaboração da LOA, o que compromete a integração substantiva entre os instrumentos de planejamento e reforça uma dinâmica de formulação orçamentária marcada pela baixa coordenação estratégica.

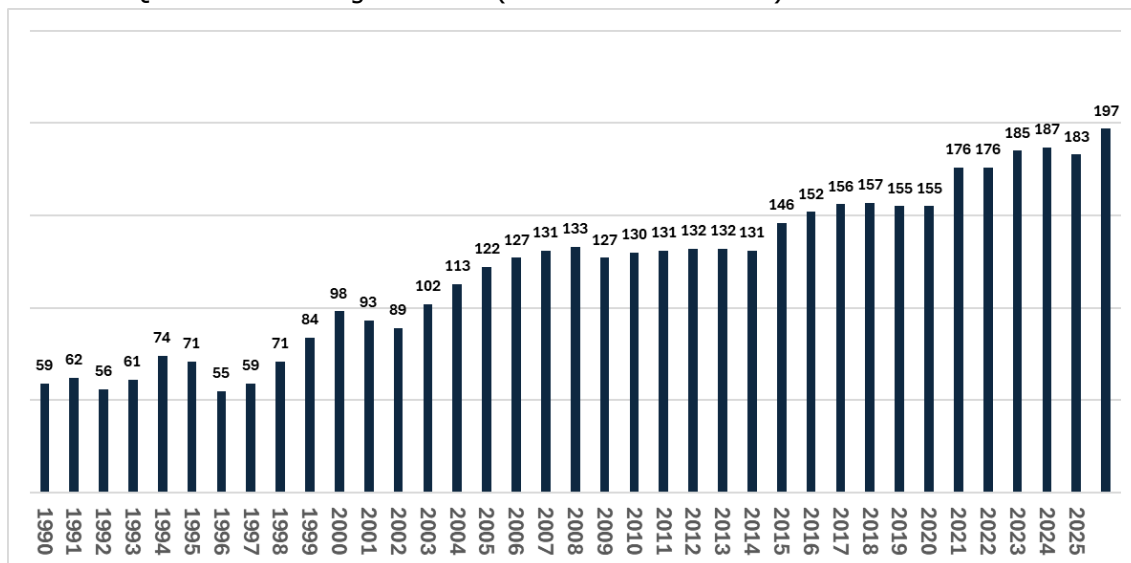
Gráfico 1 - Tempo decorrido entre a sanção da LDO e o envio da PLOA ao Congresso, em dias.



Fonte: Governo Federal - 1990 a 2025

Observa-se ainda ao longo das últimas décadas um aumento significativo da complexidade normativa da própria LDO, evidenciado no Gráfico 2 pela expansão contínua da quantidade de artigos presentes na legislação.

Gráfico 2: Quantidade de artigos na LDO (desconsiderando vetos)



Fonte: Governo Federal - 1990 a 2025

Esse processo contribui para o enfraquecimento da capacidade de coordenação estratégica do orçamento público. Em vez de orientar de maneira integrada o ciclo de

planejamento estatal, os instrumentos orçamentários passam a operar de forma relativamente desconectada, reforçando a fragmentação institucional do sistema.

A fragilidade dessa integração também dificulta a continuidade de políticas públicas e investimentos governamentais, especialmente em projetos de longo prazo. Assim, o orçamento público tende a assumir uma lógica predominantemente incremental e anualizada, reduzindo sua capacidade de orientar estratégias duradouras de desenvolvimento estatal.

Essa limitação está diretamente associada à ausência de um horizonte fiscal claramente estruturado. Embora o PPA estabeleça diretrizes para um período de quatro anos, o processo decisório permanece fortemente concentrado na elaboração e execução do orçamento anual. Como resultado, projeções de receitas, despesas e resultados fiscais para os anos subsequentes exercem influência limitada sobre as decisões presentes, dificultando a coordenação entre prioridades estratégicas, restrições fiscais e compromissos de longo prazo assumidos pelo Estado.

### **3. Ineficiência na execução orçamentária**

A forma como o orçamento é executado no Brasil constitui um obstáculo relevante à eficiência do gasto público. A execução orçamentária brasileira permanece marcada por elevada imprevisibilidade e descontinuidade da ação estatal, dificultando a implementação consistente de políticas públicas e reduzindo a capacidade de planejamento governamental.

Entre os principais fatores associados a esse problema estão os frequentes contingenciamentos orçamentários, caracterizados por bloqueios e liberações intermitentes de recursos ao longo do exercício fiscal. Essa dinâmica introduz forte instabilidade na gestão pública, dificultando tanto a execução de programas quanto a coordenação de projetos governamentais.

Adicionalmente, a ausência de mecanismos estruturados de continuidade orçamentária, como instrumentos de *carry-over*, limita a capacidade de planejamento de médio prazo e reforça a lógica anualizada da execução fiscal, além de promover a utilização de instrumentos paralelos pelos gestores para viabilizar o carregamento de dotações para o ano seguinte.

Dotações não executadas dentro de determinado exercício são consideradas economia orçamentária e canceladas sem garantia de que o orçamento do ano subsequente terá recursos para continuar as ações não completadas no ano anterior. É importante destacar que a inexistência de mecanismos do tipo *carry-over* incentiva o gestor a gastar recursos apressadamente, para não “perder” a dotação, sendo observada também a prática de empenhar dotações ainda não contratadas — inflando os restos a pagar não processados. Essa dinâmica contribui fortemente para ineficiência do gasto público.

Outro elemento relevante refere-se à crescente fragmentação da aplicação dos recursos públicos, especialmente por meio da ampliação das emendas parlamentares. Embora esses instrumentos desempenhem papel importante na relação entre Executivo

e Legislativo, sua expansão contribui para a pulverização da alocação orçamentária e para a redução da coordenação estratégica do gasto público.

Por consequência, a execução orçamentária frequentemente perde conexão com o planejamento governamental e passa a operar sob uma lógica predominantemente reativa e de curto prazo. O foco permanece concentrado no cumprimento formal das regras fiscais e dos limites legais, em detrimento da avaliação de resultados, impactos e efetividade das políticas públicas. A ausência de uma cultura consolidada de gestão orientada por desempenho e evidências reforça esse problema.

#### **4. Incongruência dos sistemas de informação**

É notável os avanços da contabilidade pública brasileira nas duas últimas décadas. A partir da portaria MF 184 de 25/08/2008, que reconheceu a importância dos entes públicos disponibilizarem informações contábeis transparentes, comparáveis e compreensíveis por analistas financeiros, investidores, auditores, contabilistas e demais usuários, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em parceria com o Conselho Federal de contabilidade (CFC) tem editado normas objetivando convergir a contabilidade pública brasileira aos padrões internacionais. Aqui merecem destaque as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Interessante observar que essas normas são obrigatórias para todos os entes federativos – União, Estados e Distrito Federal e Municípios. Com isso, pode se dizer que as regras contábeis têm aplicação uniforme em todo território nacional permitindo consolidar todas as informações do setor público.

Apesar dos avanços observados nas últimas décadas no processo de convergência da contabilidade pública brasileira às normas internacionais, permanece uma significativa incongruência entre os sistemas de informação (contabilidade patrimonial x sistema orçamentário) devido aos diferentes métodos de reconhecimento e mensuração das receitas e despesas públicas.

Enquanto a contabilidade patrimonial adota formalmente o regime de competência, a contabilidade orçamentária permanece baseada predominantemente no regime de caixa para receitas e no regime de empenho para despesas. Essa coexistência de diferentes lógicas de mensuração, sem integração adequada, produz inconsistências informacionais e dificulta a interpretação da real situação fiscal do Estado.

Persistem ainda limitações relevantes no registro de ativos e passivos patrimoniais, comprometendo a capacidade das demonstrações contábeis de representar adequadamente os compromissos intertemporais do setor público. O reconhecimento insuficiente de obrigações previdenciárias, compromissos salariais de longo prazo e demais passivos reduz a capacidade analítica das informações fiscais e dificulta a avaliação da sustentabilidade financeira estatal.

Orçamento e contabilidade, embora distintos, devem ser compreendidos como instrumentos inseparáveis. O orçamento possui natureza prospectiva, orientada ao planejamento da ação estatal, enquanto a contabilidade registra e mensura a execução desse planejamento. A ausência de alinhamento entre ambos produz assimetrias

informacionais relevantes e reduz a capacidade de monitoramento, avaliação e comparação das políticas públicas.

A literatura internacional sobre contabilidade pública por competência destaca justamente a importância de integrar informações patrimoniais ao centro dos sistemas de gestão fiscal. O reconhecimento adequado de ativos, passivos e compromissos intertemporais amplia a capacidade do Estado de avaliar custos, sustentabilidade fiscal e impactos de longo prazo das decisões públicas.

Decorrente da atual fragmentação informacional, o processo decisório estatal permanece prejudicado pela produção de dados inconsistentes, pouco integrados e frequentemente de difícil interpretação, reduzindo a capacidade de planejamento estratégico e de gestão baseada em evidências.

Em suma, era de se esperar que a adoção das boas práticas contábeis fortaleceria a credibilidade da informação, e facilitaria o acompanhamento e a comparação da situação econômico-financeira e do desempenho dos entes públicos, possibilitando a economicidade e eficiência na alocação de recursos. No entanto, isso não ocorre plenamente por três razões principais;

- a) A dissonância entre o sistema contábil patrimonial e o sistema orçamentário. Isto é, enquanto o sistema contábil patrimonial segue o regime de competência o sistema orçamentário opera com regime de caixa para as receitas e o regime de compromisso (empenho) para as despesas.
- b) O fato de que, apesar das regras de competência serem obrigatórias, nem todos os ativos (bens da união) estão devidamente avaliados e registrados, assim como nem todos os passivos (aposentadorias, pensões...) estão reconhecidos.
- c) A cultura dos analistas do setor público de enfatizar o acompanhamento do resultado primário e do resultado nominal — ambos expressos em termos de caixa —, raramente se atendo ao Patrimônio Líquido do ente federativo.

## **5. Baixa transparência efetiva**

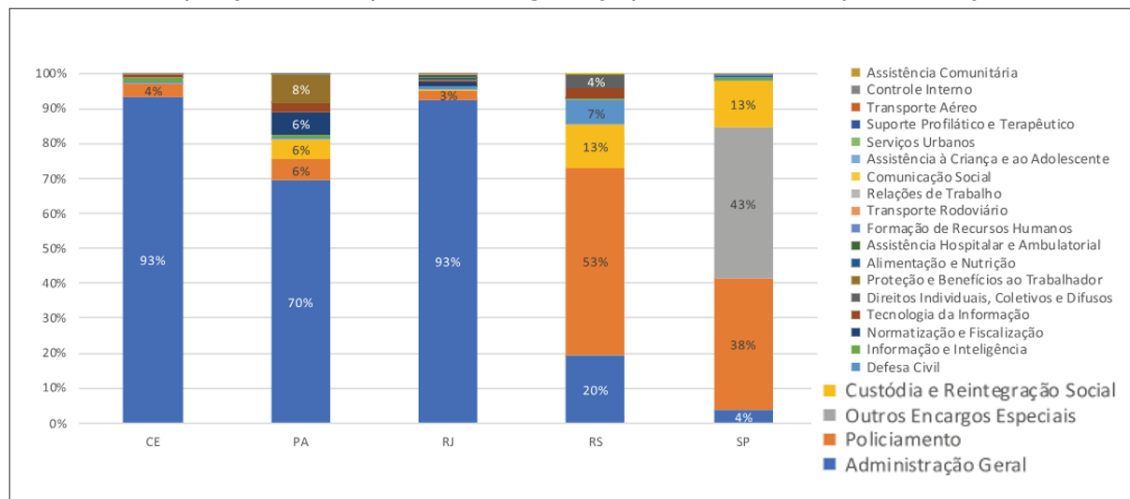
Apesar da grande quantidade de relatórios fiscais e exigências formais de prestação de contas, o sistema orçamentário brasileiro não garante transparência efetiva. O grande influxo de informações, frequentemente produzido sem adequada padronização e organização, dificulta a identificação do que é realmente relevante e limita a inteligibilidade das informações públicas.

Essa situação produz um cenário marcado por grande volume informacional e baixa capacidade de compreensão por parte de gestores, técnicos e da sociedade em geral. A ausência de uniformidade conceitual em categorias orçamentárias, como despesa, custo e investimento, amplia ambiguidades interpretativas e dificulta a comunicação entre diferentes atores institucionais.

A baixa padronização das informações também reduz a comparabilidade entre políticas públicas e entre diferentes entes federativos, dificultando análises consistentes sobre eficiência, prioridades de gasto e desempenho governamental.

Essa limitação pode ser observada na própria classificação funcional das despesas públicas. Embora a legislação orçamentária estabeleça categorias padronizadas para registro e acompanhamento dos gastos, sua operacionalização pelos entes federativos apresenta elevada heterogeneidade. O Gráfico 3, elaborado por Peres et al. (2024), apresenta a composição das despesas com segurança pública por subfunção em diferentes estados brasileiros no ano de 2020 e evidencia discrepâncias significativas na forma como gastos semelhantes são classificados.

Gráfico 3: Composição das despesas com segurança pública em 2020, por subfunção



Fonte: Peres et al. (2024).

Observa-se que, enquanto estados como Ceará e Rio de Janeiro registram 93% das despesas de segurança pública na subfunção "Administração Geral", São Paulo aloca apenas 4% de seus gastos nessa mesma categoria. Diferenças dessa magnitude dificilmente podem ser atribuídas apenas a distinções substantivas na estrutura das políticas públicas. Em grande medida, elas refletem distintas práticas administrativas de classificação orçamentária.

O exemplo ilustra que o problema da transparência e da comparabilidade nem sempre decorre da ausência de normas ou da inadequação dos classificadores orçamentários. Frequentemente, a dificuldade reside na forma como essas normas são interpretadas e aplicadas pelos gestores públicos, que podem enfrentar limitações de capacitação, incentivos insuficientes ou ausência de mecanismos de validação e padronização dos registros. Como consequência, informações produzidas sob categorias formalmente idênticas tornam-se pouco comparáveis entre entes federativos, reduzindo a capacidade desse conjunto de informações servir como instrumento de monitoramento, avaliação e *accountability*.

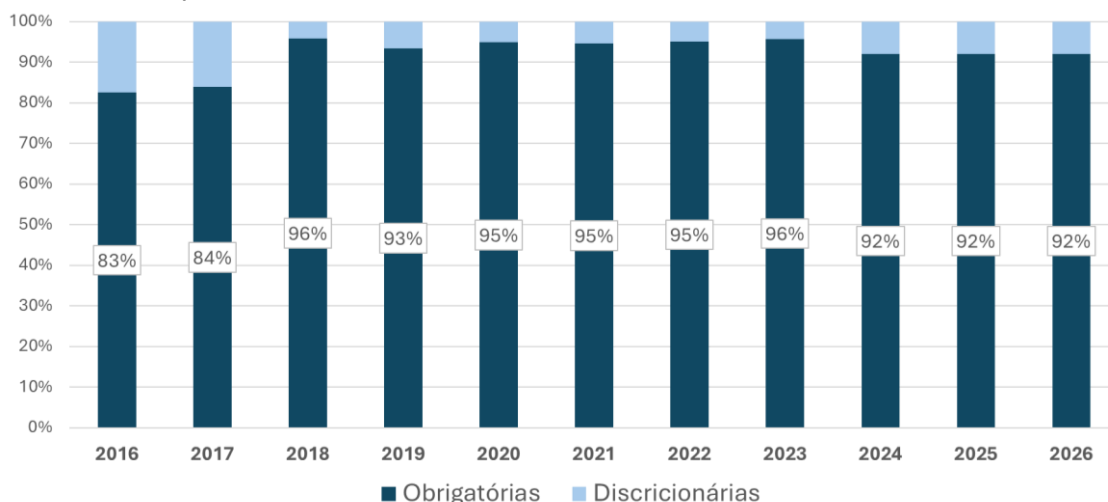
Frente a esse cenário, a transparência assume caráter predominantemente formal, centrado no cumprimento de exigências legais de divulgação, sem necessariamente assegurar acessibilidade, inteligibilidade ou efetiva *accountability* pública. Logo, o controle social é enfraquecido, ampliando a distância entre o orçamento público e os cidadãos, que frequentemente encontram dificuldades para compreender e acompanhar a alocação e execução dos recursos públicos.

## 6. Rigidez orçamentária

A rigidez do orçamento público brasileiro constitui um fator limitante para a eficiência e a adaptabilidade da gestão pública. Grande parte das despesas primárias da União encontra-se comprometida por gastos obrigatórios, reduzindo significativamente o espaço disponível para decisões discricionárias e para a implementação de novas políticas públicas.

Ao longo dos últimos anos, é possível observar uma trajetória crescente da participação das despesas obrigatórias no orçamento federal, acompanhada pela redução proporcional das despesas discricionárias, como observado no Gráfico 4. Esse processo reduz a capacidade do Estado de responder de maneira flexível a mudanças de contexto, novas prioridades governamentais e demandas emergenciais.

Gráfico 4 – Despesas Primárias do Governo Federal 2016-2026



Fonte: Orçamento Cidadão 2016-2026

O próprio arcabouço normativo brasileiro contribui para esse engessamento orçamentário. A coexistência de regras detalhadas e, por vezes, conflitantes, amplia as dificuldades operacionais da gestão fiscal e reduz o espaço para ajustes estratégicos na alocação dos recursos públicos. Enquanto as metas de resultado primário exigem contenção de despesas, as vinculações constitucionais impõem níveis mínimos de gasto em áreas específicas, reduzindo a flexibilidade orçamentária. Simultaneamente, os limites de crescimento das despesas coexistem com o aumento contínuo das despesas obrigatórias, comprimindo progressivamente o espaço para despesas discricionárias e investimentos públicos. Adicionalmente, contingenciamentos recorrentes frequentemente entram em tensão com a necessidade de continuidade das políticas públicas e da execução de projetos de médio e longo prazo.

A rigidez também se manifesta na dificuldade de integração entre planejamento e execução orçamentária, reforçando a fragmentação do sistema e limitando a coerência das políticas públicas. Em vez de funcionar como instrumento adaptável de coordenação

estatal, o orçamento frequentemente opera sob forte condicionamento jurídico e institucional. Como resultado, o Estado apresenta limitada capacidade de adaptação e resposta diante de transformações econômicas, sociais e políticas, comprometendo tanto a eficiência do gasto público quanto a efetividade da ação governamental.

## **6.1 Revisão de gastos**

A elevada rigidez orçamentária observada no Brasil também limita a capacidade do Estado de priorizar recursos públicos diante de mudanças nas demandas sociais, restrições fiscais ou novas prioridades governamentais. Mediante esse cenário, a literatura recente sobre revisão de gastos (*spending reviews*) tem destacado a importância de mecanismos institucionais voltados à reavaliação sistemática das despesas públicas, com o objetivo de aumentar a qualidade do gasto e ampliar o espaço para decisões alocativas mais eficientes.

Diferentemente de contingenciamentos ou cortes lineares, a revisão de gastos consiste em um processo estruturado de análise das despesas governamentais, orientado por evidências e pela identificação de oportunidades de economia e melhoria da eficiência. Conforme argumenta Firpo (2026), revisões de gastos não se confundem com avaliações de políticas públicas nem com simples reduções orçamentárias, uma vez que buscam examinar a pertinência, a efetividade e a racionalidade da alocação dos recursos públicos, produzindo recomendações concretas para sua reorganização.

A literatura distingue dois tipos principais de revisão de gastos. As revisões táticas podem ser verticais, quando abrangem um setor ou ministério específico, ou horizontais, quando examinam uma mesma categoria de despesa em diferentes áreas da administração pública, como custeio, contratos ou folha de pagamento. Por sua natureza, são revisões associadas ao ciclo orçamentário e realizadas de forma sistemática e regular. As revisões estruturais, por sua vez, envolvem mudanças nas regras vigentes que organizam o desenho das políticas públicas, tendo como objetivo reduzir gastos sem comprometer sua qualidade. Diferentemente das revisões táticas, não costumam ser realizadas regularmente, estando geralmente associadas a reformas mais amplas, como mudanças nas regras do seguro-desemprego ou da previdência social.

Sob a perspectiva da governança orçamentária, a relevância desse instrumento reside na sua capacidade de criar espaço fiscal sem necessariamente reduzir a qualidade dos serviços públicos. Em vez de operar exclusivamente por meio de restrições globais ao gasto, a revisão de gastos permite identificar despesas ineficientes, sobreposições de programas, incentivos inadequados e oportunidades de realocação de recursos para políticas consideradas prioritárias.

## **7. Ausência de marco fiscal e orçamentário de médio prazo**

A ausência de um marco fiscal e orçamentário estruturado de médio prazo reforça a predominância do curto prazo no sistema orçamentário brasileiro. Embora existam

instrumentos formais de planejamento plurianual, como o Plano Plurianual, sua efetividade permanece limitada pela baixa integração com a execução orçamentária e pelas frequentes revisões e descontinuidades institucionais.

Nesse contexto, as decisões fiscais tendem a ser orientadas por restrições imediatas de caixa e por metas anuais, reduzindo a capacidade do Estado de estruturar políticas públicas de maneira contínua e estratégica. Esse fenômeno é descrito por Couri e Bijos (2022) como uma forma de “miopia orçamentária”, marcada pela predominância de horizontes temporais curtos na formulação das decisões fiscais.

Em termos práticos, essa situação reflete a inexistência de um horizonte fiscal suficientemente robusto para orientar a tomada de decisões públicas. Em diversos países da OCDE, os processos orçamentários são apoiados por marcos fiscais e orçamentários de médio prazo que projetam receitas, despesas e resultados fiscais para exercícios futuros, permitindo avaliar os impactos intertemporais das decisões presentes. No Brasil, embora existam projeções fiscais e instrumentos de planejamento plurianual, eles possuem limitada força vinculante sobre a elaboração do orçamento anual, reduzindo sua capacidade de influenciar a alocação de recursos e a sustentabilidade das políticas públicas.

A fragilidade do planejamento de médio prazo compromete diretamente a continuidade de investimentos públicos e reduz a previsibilidade da ação estatal. Projetos estruturantes frequentemente sofrem interrupções ou alterações abruptas em função das restrições fiscais de curto prazo e das mudanças de prioridades políticas.

Além disso, a ausência de mecanismos robustos de planejamento intertemporal dificulta a avaliação adequada da sustentabilidade fiscal e reduz a capacidade do Estado de coordenar políticas públicas de longo prazo. Por conseguinte, o sistema orçamentário brasileiro apresenta limitações importantes para atuar como instrumento estratégico de coordenação governamental, planejamento estatal e promoção do desenvolvimento.

## **Conclusão**

Os problemas analisados revelam um modelo orçamentário marcado pela fragmentação institucional, pela predominância do curto prazo e pela baixa integração entre planejamento, execução e avaliação. Mais do que disfunções isoladas, trata-se de limitações estruturais mutuamente reforçadas, que comprometem a capacidade do orçamento público de atuar como instrumento central de coordenação da ação estatal. Esse arranjo produz um sistema pouco previsível, pouco adaptável e fortemente orientado para o cumprimento formal das normas fiscais, em detrimento da eficiência, da integração e da geração de resultados para a sociedade.

As limitações observadas afetam diretamente a implementação consistente de políticas públicas, reduzem a capacidade de planejamento estratégico do Estado e dificultam a construção de uma governança fiscal orientada por sustentabilidade, transparência e efetividade.

Diante desse quadro, torna-se necessária uma agenda de reforma orçamentária abrangente, capaz de enfrentar os problemas estruturais do atual modelo de governança fiscal e de recolocar o orçamento no centro da coordenação estatal. Essa agenda envolve

não apenas mudanças normativas, mas também o fortalecimento da integração entre planejamento, execução, contabilidade e avaliação, ampliando a capacidade do Estado de produzir políticas públicas mais eficientes, previsíveis e orientadas por resultados.

### **Referências**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil. In: SALTO, Felipe; VILLAVARDE, João; KARPUSKA, Laura. Reconstrução: O Brasil nos anos 20. São Paulo: Saraiva, 2022.

FIRPO, Sergio. *Revisão periódica do gasto público*. Apresentação realizada na Roda de Conversa "Nossa Reforma Orçamentária", FGV Direito SP, 22 maio 2026.

PERES et al. Desafios para o estudo comparado do financiamento da segurança pública nos estados. Cad. Gest. Pública Cid. São Paulo, Vol. 29, 2024.