

**Nota Técnica CCiF:
Governança Orçamentária e
Ecossistemas Fiscais: Uma
Perspectiva para a Reforma
Orçamentária no Brasil**

São Paulo, Agosto 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:

Diego Strobel Bernardi Gonzalez

Giovanna Campos Agualuza

Rodrigo Caldas de Sá

Taina Fernandes de Carvalho Lemos

Secretaria:

Sheila Barreto de Lima

Contato: ccif@ccif.com.br, tel. (+ 55 11) 2305.2630,
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.

Governança Orçamentária e Ecossistemas Fiscais: Uma Perspectiva para a Reforma Orçamentária no Brasil

Introdução

A reforma orçamentária no Brasil tem sido tradicionalmente discutida a partir de propostas de alterações em regras fiscais, instrumentos de planejamento e mecanismos de controle da gestão pública. Embora esses elementos sejam fundamentais para o funcionamento do sistema orçamentário, persistem desafios relacionados à coordenação entre instituições, à definição de prioridades, à capacidade de adaptação do orçamento e à efetividade do gasto público.

Parte desses desafios decorre da crescente complexidade do processo orçamentário. O orçamento público não constitui apenas um instrumento técnico de alocação de recursos, mas uma arena na qual diferentes atores disputam prioridades, negociam recursos e influenciam a definição das escolhas coletivas. Como observou Wildavsky (1964), o orçamento é um processo político marcado pela distribuição de recursos escassos e pela mediação de conflitos distributivos. Schick (1998), por sua vez, destaca que o orçamento desempenha uma função central de coordenação da ação governamental, articulando objetivos fiscais, prioridades estratégicas e capacidades de implementação. Nessa perspectiva, os resultados orçamentários não podem ser compreendidos apenas a partir das regras formais que estruturam o sistema, mas também das relações entre os atores responsáveis por sua formulação, execução e controle.

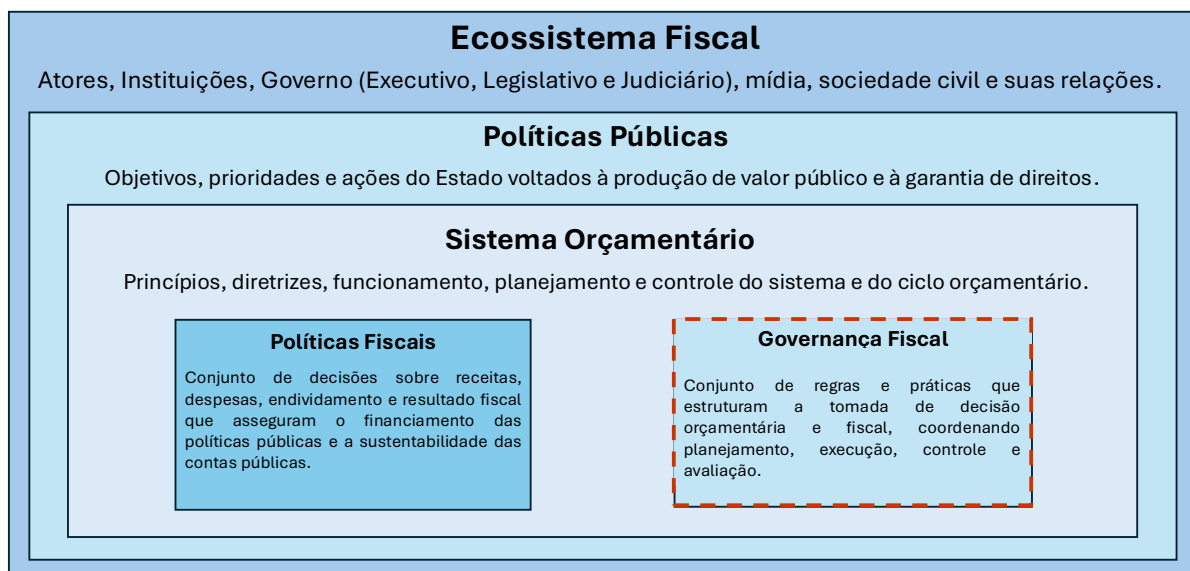
Essa compreensão tem sido reforçada por abordagens recentes que interpretam o orçamento como um instrumento de governança. Para a OCDE (2015), a governança orçamentária corresponde ao conjunto de processos, leis, estruturas e instituições que permitem ao sistema orçamentário alcançar seus objetivos de forma efetiva, sustentável e duradoura. Sob essa ótica, a qualidade do orçamento depende não apenas da existência de regras fiscais adequadas ou de boas políticas públicas, mas da capacidade de coordenação entre os diversos atores e instituições que participam do processo decisório.

A noção de ecossistemas fiscais contribui para aprofundar essa análise ao compreender o orçamento como resultado das interações entre múltiplos atores interdependentes (Krafchik e De Renzio, 2026). Essa perspectiva desloca o foco da análise de instituições isoladas para as relações que estruturam o funcionamento do sistema como um todo, permitindo compreender como incentivos, capacidades institucionais e relações de poder influenciam os resultados fiscais e orçamentários.

Partindo desse referencial, esta nota técnica sustenta que os principais desafios contemporâneos da reforma orçamentária brasileira devem ser compreendidos como desafios de governança. Embora regras fiscais, instrumentos de planejamento e políticas públicas específicas permaneçam fundamentais, sua efetividade depende da existência de mecanismos capazes de coordenar atores, alinhar incentivos, produzir informação confiável e transformar prioridades coletivas em decisões orçamentárias consistentes.

A Figura 1 sintetiza a perspectiva adotada nesta nota. Ela apresenta a compreensão de que o sistema orçamentário integra um ecossistema fiscal mais amplo e que a governança constitui o mecanismo responsável por coordenar seu funcionamento. Nessa perspectiva, fortalecer a governança significa aperfeiçoar a capacidade do Estado de transformar recursos públicos em políticas capazes de produzir melhores resultados para a sociedade.

Figura 1 – Modelo conceitual da reforma orçamentária proposta pelo CCiF



Nossa Reforma Orçamentária: Foco na Governança

A governança é o elo entre o funcionamento do sistema orçamentário e os resultados produzidos pelo Estado. Quanto maior a capacidade de coordenação entre instituições, processos e instrumentos, maior a capacidade do orçamento de responder às prioridades públicas e produzir resultados consistentes.

Fonte: Centro de Cidadania Fiscal, 2026.

A Figura 1 situa o sistema orçamentário no ecossistema fiscal, formado pelos atores, instituições e relações que condicionam a ação do Estado. Nesse ambiente, as políticas públicas definem objetivos e prioridades, enquanto o sistema orçamentário os traduz em decisões sobre recursos. O encaixe das dimensões não representa fronteiras

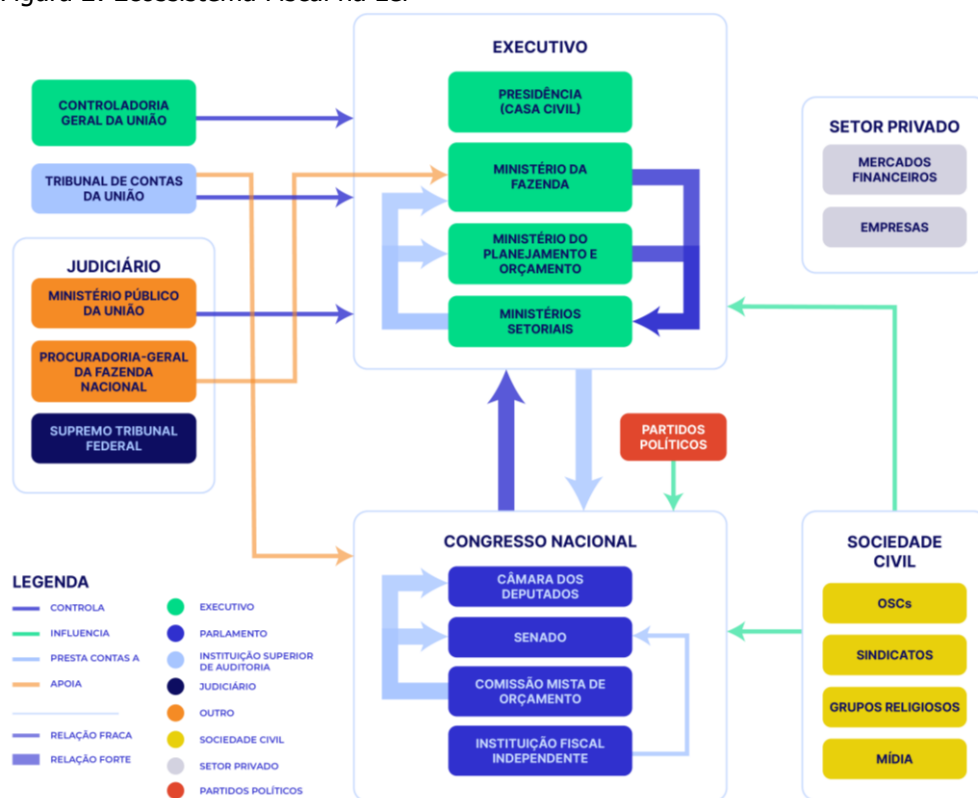
rígidas, mas evidencia que o orçamento está condicionado pelas relações institucionais do ecossistema.

No interior do sistema orçamentário, o modelo distingue duas dimensões complementares. As políticas fiscais correspondem ao conteúdo das decisões sobre receitas, despesas, endividamento e resultados fiscais, enquanto a governança fiscal diz respeito às regras, práticas e relações que determinam como, por quem e mediante quais processos essas decisões são formuladas, executadas, controladas e avaliadas. O destaque conferido à governança indica o ponto de entrada da reforma proposta: aperfeiçoar os mecanismos que coordenam atores, instrumentos e etapas do ciclo orçamentário, criando condições para que as escolhas fiscais sejam sustentáveis e os recursos públicos sejam convertidos em políticas capazes de produzir melhores resultados para a sociedade.

1. Ecossistemas fiscais e o orçamento público

A literatura recente sobre orçamento público tem ampliado a compreensão dos fatores que condicionam a qualidade dos resultados governamentais, deslocando o foco da análise de instituições isoladas para as relações que estruturam o funcionamento do sistema como um todo. Nessa perspectiva, a abordagem dos ecossistemas fiscais compreende o orçamento como resultado da interação entre múltiplos atores, instituições e regras que, conjuntamente, moldam a arrecadação, a alocação e a utilização dos recursos públicos. De Renzio e Peres (2025) mapeiam os seguintes atores no ecossistema fiscal brasileiro:

Figura 2: Ecossistema Fiscal na Lei



Fonte: De Renzio e Peres (2025).

Segundo Krafchik e De Renzio (2026), os resultados fiscais são produzidos por uma rede de atores interdependentes cujas interações são mediadas por incentivos, fluxos de informação, capacidades institucionais e relações de poder. Executivo, Legislativo, Judiciário, instituições de controle, burocracias públicas, setor privado e sociedade civil integram um mesmo ecossistema, cujas dinâmicas influenciam diretamente a capacidade do Estado de arrecadar, alocar e executar recursos públicos.

Essa perspectiva permite compreender que o sistema orçamentário não opera de forma isolada, mas constitui um dos componentes centrais do ecossistema fiscal. A qualidade do orçamento depende, portanto, não apenas do desenho de suas regras formais, mas também da forma como diferentes instituições interagem, coordenam decisões e influenciam o processo orçamentário.

Essa discussão possui particular relevância para o caso brasileiro. Couto e Cardoso Júnior (2018) argumentam que a trajetória recente do planejamento e do orçamento evidencia fragilidades associadas à articulação entre planejamento governamental, alocação de recursos e implementação das políticas públicas. Os autores destacam que a crescente complexidade institucional do sistema exige mecanismos mais robustos de coordenação e integração entre seus diferentes instrumentos e atores.

2. Governança orçamentária como mecanismo de coordenação do ecossistema

A abordagem dos ecossistemas fiscais conduz naturalmente ao conceito de governança orçamentária. Se os resultados fiscais decorrem das interações entre múltiplos atores e instituições, torna-se necessário compreender os mecanismos que organizam essas relações e permitem que o sistema funcione de forma coordenada.

A literatura sobre orçamento público tem enfatizado que a qualidade dos resultados governamentais depende não apenas do conteúdo das políticas públicas, mas também das instituições que organizam os processos decisórios. Para Schick (1998), sistemas orçamentários eficazes são aqueles capazes de equilibrar disciplina fiscal, alocação estratégica de recursos e eficiência operacional. Essa formulação desloca a atenção dos instrumentos isolados para o funcionamento do sistema orçamentário como um todo, aproximando-se da noção contemporânea de governança orçamentária.

A literatura sobre governança pública reforça essa interpretação ao destacar que a capacidade do Estado de produzir resultados depende cada vez mais da coordenação entre múltiplos atores e instituições (Stoker, 1998; Kooiman, 2003). Nesse contexto, a governança passa a ser entendida como o conjunto de processos, regras, estruturas e relações que organizam a tomada de decisões coletivas em ambientes marcados pela interdependência institucional.

Aplicada ao orçamento público, essa perspectiva permite compreender que os resultados fiscais e orçamentários dependem da interação entre instituições formais e informais, regras de decisão e capacidades organizacionais. A própria OECD (2015) reconhece que sistemas orçamentários eficazes exigem a integração entre disciplina fiscal, planejamento estratégico, transparência, participação, avaliação e *accountability*.

3. Por que a reforma deve partir da governança

Uma vez compreendida a governança como o mecanismo que coordena o funcionamento do sistema orçamentário dentro do ecossistema fiscal, torna-se possível compreender por que ela constitui o ponto de partida para uma agenda de reforma. A perspectiva da governança oferece uma contribuição importante para o debate sobre reforma orçamentária porque permite atuar sobre os mecanismos que condicionam o funcionamento do sistema como um todo.

Problemas frequentemente apontados no debate sobre o orçamento brasileiro — como rigidez das despesas, fragmentação institucional, dificuldades de coordenação entre planejamento e orçamento, limitações na revisão de gastos e crescente complexidade do processo decisório — possuem uma dimensão comum: todos envolvem desafios relacionados à forma como as decisões são produzidas, coordenadas e implementadas.

Assim, efetividade dos programas governamentais depende da existência de mecanismos capazes de definir prioridades, coordenar recursos, administrar conflitos distributivos, produzir informação confiável e promover *accountability*. Quando esses mecanismos são frágeis, mesmo políticas bem desenhadas tendem a enfrentar dificuldades de implementação.

A contribuição da OCDE é particularmente relevante nesse aspecto. Os princípios de governança orçamentária propostos pela organização articulam objetivos frequentemente tratados de forma separada no debate público, como sustentabilidade fiscal, planejamento de médio prazo, transparência, participação, avaliação de desempenho, gestão de riscos e auditoria independente. A premissa subjacente é que sistemas orçamentários eficazes dependem da capacidade de integrar essas diferentes dimensões em uma arquitetura institucional coerente.

Sob essa ótica, uma reforma centrada na governança possui alcance mais amplo do que reformas focadas exclusivamente em políticas setoriais ou em regras fiscais específicas. Enquanto estas atuam sobre partes do sistema, a governança atua sobre os mecanismos que estruturam seu funcionamento. Reformar a governança significa aperfeiçoar a capacidade do Estado de produzir decisões consistentes, coordenar atores e alinhar recursos às prioridades coletivas.

4. Governança orçamentária e o contexto brasileiro

A trajetória institucional brasileira oferece bases importantes para uma agenda de reforma orientada pela governança. A Constituição Federal de 1988 estruturou um sistema integrado de planejamento e orçamento composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou princípios de planejamento, transparência e responsabilização fiscal.

Contudo, estudos recentes sobre governança fiscal apontam que a existência de regras e instrumentos formais não é suficiente para garantir coordenação e efetividade (De Renzio e Peres, 2025). A crescente complexidade das relações entre instituições, a fragmentação dos centros decisórios e as dificuldades de integração entre planejamento, orçamento, execução e avaliação revelam desafios que não podem ser enfrentados apenas por meio da criação de novas regras fiscais.

Esses desafios manifestam-se de diferentes formas no contexto brasileiro. A dificuldade de articulação entre os instrumentos de planejamento e orçamento frequentemente limita a capacidade de transformar prioridades estratégicas em decisões efetivas de alocação de recursos. Como observam Couto e Cardoso Júnior (2018), a crescente complexidade institucional do sistema tem ampliado os desafios de coordenação entre planejamento, orçamento e implementação das políticas públicas.

Além disso, a combinação entre vinculações constitucionais, despesas obrigatórias, múltiplas regras fiscais e a ampliação da influência de diferentes atores sobre a alocação de recursos contribui para aumentar a rigidez do orçamento e dificultar sua adaptação a novas prioridades. Nesse contexto, desafios relacionados à revisão de gastos, à coordenação entre instituições e à integração dos instrumentos orçamentários revelam limitações que vão além do desenho de regras específicas e remetem à própria governança do sistema (Peres, 2024; De Renzio e Peres, 2025).

Nesse contexto, uma agenda de reforma baseada na governança implica fortalecer mecanismos de coordenação institucional, aperfeiçoar a integração entre planejamento e orçamento, ampliar a capacidade de revisão de gastos, aprimorar os instrumentos de monitoramento e avaliação e promover maior transparência e *accountability* no processo decisório.

Considerações finais

Esta nota técnica argumenta que os desafios contemporâneos da reforma orçamentária brasileira devem ser compreendidos, em grande medida, como desafios de governança. O orçamento é mais do que um instrumento de controle fiscal ou de financiamento de políticas públicas; trata-se de uma instituição central da ação estatal, responsável por organizar escolhas coletivas em contextos marcados por escassez de recursos e conflitos distributivos.

A perspectiva dos ecossistemas fiscais e a abordagem da governança orçamentária permitem compreender que a qualidade dos resultados fiscais e das políticas públicas depende não apenas de regras formais ou da disponibilidade de recursos, mas da capacidade de coordenação entre os diferentes atores e instituições que compõem o sistema.

Por essa razão, a reforma orçamentária não deve ser entendida apenas como uma revisão de regras fiscais ou como um conjunto de alterações em políticas públicas específicas. Trata-se, sobretudo, de uma reforma das instituições que organizam o processo de tomada de decisão sobre os recursos públicos. Em outras palavras, fortalecer a governança significa fortalecer a capacidade de coordenação do sistema orçamentário inserido em um ecossistema fiscal mais amplo, criando condições para que as políticas públicas produzam melhores resultados.

Referências

- COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. *Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil*. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, n. 19, p. 75-82, dez. 2018
- DE RENZIO, Paolo; PERES, Ursula. *Strengthening the Fiscal Ecosystem in Brazil: challenges and opportunities*. [S. l.]: Trust, Accountability and Inclusion Collaborative, dez. 2025.
- KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.
- KRAFCHIK, Warren; DE RENZIO, Paolo. *Strengthening Fiscal Ecosystems for Accountability and Equity: Synthesis from case studies of Brazil, Indonesia, and South Africa*. [S. l.]: Trust, Accountability and Inclusion Collaborative, mar. 2026
- OECD. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD Publishing, 2015.
- PERES, Ursula Dias. *Governança do orçamento de São Paulo revisitada pós 2014: da escassez à sobra de recursos*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 38, n. 111, p. 7-30, 2024.
- SCHICK, Allen. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank, 1998.
- STOKER, Gerry. *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal, [S. l.], v. 50, n. 155, p. 17-28, mar. 1998.
- WILDAVSKY, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown, 1964.