

FÓRUM – ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DIAGNÓSTICOS E DESAFIOS

Artigo Convidado.

Versão original | DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.93703>

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DIAGNÓSTICOS E DESAFIOS

Budget and public finance in contemporary Brazil: Diagnosis and challenges

Presupuesto público y finanzas en el Brasil contemporáneo: Diagnóstico y desafíos

Ana Rita Silva Sacramento^{*1} | anasacramento@ufba.br | ORCID: 0000-0002-2813-1411

Fabiano Maury Raupp² | fabianoraupp@hotmail.com | ORCID: 0000-0001-9533-2574

Cláudia Ferreira da Cruz³ | claudiacruz@facc.ufrj.br | ORCID: 0000-0001-5238-2029

Ricardo Rocha de Azevedo⁴ | ricardo.azevedo@usp.br | ORCID: 0000-0001-6302-0760

^{*}Autora correspondente

¹Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Salvador, BA, Brasil

²Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação Acadêmico em Administração, Florianópolis, SC, Brasil

³Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

⁴Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil

INTRODUÇÃO

Ainda não existe consenso sobre qual o melhor modelo para a prática de gestão das finanças públicas no Brasil, não obstante um amplo receituário utilizado mundo afora preconize a restrição da discricionariedade da política fiscal e a promoção da disciplina fiscal como regras gerais para a sustentabilidade financeira (Eyraud et al., 2018, Ter-Minassian, 2010). Certo é que, em que pese normas gerais terem sido (re)estabelecidas constitucionalmente há mais de 35 anos (CRFB/1988) e diversos textos normativos posteriores terem acrescentado traços particulares para esse domínio da gestão pública do País (p. ex.: a Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF], a Emenda Constitucional n. 95/2016 – Teto de Gastos e a Lei Complementar n. 200/2023 – Regime Fiscal Sustentável), o cenário atual indica que as medidas adotadas contribuíram para o estabelecimento de novos contornos, mas não foram suficientemente eficazes para tornar a sustentabilidade fiscal, objetivo final da estrutura fiscal, uma realidade no Brasil.

É sabido que o orçamento público é o instrumento que, estritamente relacionado às finanças públicas, documenta, organiza e comunica a forma como os entes públicos brasileiros executam a atividade financeira nas suas dimensões política, econômica, gerencial e jurídica. E, a julgar pelos resultados e estatísticas fiscais divulgados por órgãos que, como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central do Brasil (Bacen), acompanham a execução orçamentária da União, não há descomedimento algum quando se considera que a retomada do ciclo de geração de superávit primário interrompido em 2014, o controle do ritmo de crescimento da dívida pública, bem como o aumento da qualidade na prestação de serviços à sociedade, seguem sendo alguns dos principais desafios que persistem na gestão pública brasi-

leira. Sublinha-se, contudo, que déficits ocasionais e não excessivos não revelam, por si só, um grande problema de gestão fiscal, mas servem como um alerta para os gestores. No entanto, quando resultados deficitários são apurados habitualmente e, mesmo em períodos curtos, esses déficits são muito elevados, a qualidade da política fiscal é posta em xeque (Giacomoni, 2019), como hoje acontece no Brasil.

Destaca-se que a manutenção da saúde financeira do ente governamental, considerada crucial para que se assegure o bem-estar da população (Lima & Diniz, 2016), é dependente dos resultados dos recursos aplicados nas funções alocativa, distributiva e estabilizadora do orçamento público, as quais devem ser avaliadas conjuntamente por parte do governante que as gerencia (Giambiagi & Além, 2016; Matias-Pereira, 2017). Vale ainda salientar que as alterações normativas introduzidas nos últimos 10 anos no processo orçamentário federal, mais especificamente no que tange à alocação de recursos e obrigatoriedade de execução de determinadas emendas (Emendas Constitucionais n. 86/2015, n. 100/2019, n. 105/2019 e n. 126/2022), trouxeram implicações significativas na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, cuja dinâmica, de tão peculiar, vem sendo denominada presidencialismo de coalizão (Faria, 2023). Ademais, o ajuste fiscal ainda tem sido considerado uma pauta controversa no Brasil, uma vez que pode resultar no esvaziamento de políticas públicas voltadas à distribuição de renda e riqueza, que muito são necessárias para o combate das sistêmicas desigualdades social e regional que, não obstante os avanços registrados, ainda persistem no País (Sacramento & Raupp, 2023).

A despeito da relevância do controle fiscal como tema para pesquisas, a literatura ainda é dispersa no Brasil, e não há consenso, por exemplo, de *proxies* para se representarem situações de insolvência (*insolvency*), endividamento excessivo (*over-indebtedness*) ou de dificuldade financeira (*financial distress*) dos entes no setor público. A literatura do setor privado já vem utilizando modelos preditivos para empresas, como Altman Z-Score, Springate S-Score, Zmijewski Score, Grover Method, Ohlson, entre outros (Barboza et al., 2017; Bittencourt & Albuquerque, 2020; Dalvadi & Pandit, 2018), enquanto no setor público a literatura de referência ainda não chegou a um consenso. Apesar de o País não possuir no setor público regras sobre insolvência de governos, mecanismos de acompanhamento como a ferramenta de análise automática da capacidade de pagamento (Capag) da STN vêm operando e definindo normativamente o que seria uma condição de dificuldade financeira, com atribuição de *ratings* de crédito. Da mesma forma, Tribunais de Contas vêm atuando com a criação de regras, a fim de se analisar a situação financeira dos entes para a atribuição de punições, como a emissão de pareceres em que se recomenda a reprovação de contas dos governantes.

A literatura tem levantado discussões sobre o papel efetivo do orçamento público como mecanismo de gestão orçamentária (Rezende, 2015; Rubin, 2014), dado o esvaziamento de temáticas que antes necessitavam de ampla negociação e barganha durante a respectiva elaboração. O esvaziamento ocorre, por exemplo, com a ampliação cada vez maior de despesas vinculadas e obrigatórias no País, e que remetem a barganha para fora do ciclo orçamentário, pois isso se desenrola na tramitação dos projetos de lei específicos que as criaram. Outro ponto de atenção refere-se à manutenção e ampliação de benefícios fiscais, que incluem aqueles que afetam receitas (isenções, remissões, anistias etc.) e aqueles que afetam despesas ou dívidas (sub-

sídios financeiros ou creditícios), que, em grande parte, não tramitam por dentro do orçamento público. Esses e outros mecanismos *off-budgeting* legalmente instituídos têm diminuído a relevância do processo orçamentário, que precisa ser rediscutido, sobretudo porque o orçamento é a principal fonte de transparência dos governos e a que recebe a maior atenção do escrutínio público e dos instrumentos de controle governamental.

Processos de transformação digital têm remodelado significativamente as estruturas e processos governamentais, impulsionados principalmente por avanços na infraestrutura digital. A literatura tem assumido uma visão positiva, em que a transformação digital promete otimizar a gestão das finanças públicas, aumentando a transparência, eficiência e *accountability* (Agostino et al., 2022), melhorando o desempenho (Cuadrado-Ballesteros et al., 2021) e contribuindo com serviços públicos de melhor qualidade aos cidadãos e com benefícios aos processos de auditoria digital (Otia & Bracci, 2022). Porém, uma visão mais crítica pode questionar a baixa reflexividade com que a ampliação intensiva de tecnologias tem ocorrido, gerando externalidades negativas para as organizações (Trittin-Ulbrich et al., 2020) e para a auditoria do setor público (Aquino et al., 2022). Apesar dos avanços, os processos de gestão das finanças públicas parecem ainda ter sido pouco beneficiados, e ainda há amplo espaço para melhorias e desafios a serem superados (Caperchione et al., 2019; Haug et al., 2023), principalmente para governos locais (Mello & Ter-Minassian, 2020).

Tendo a intenção de contribuir com essa área específica de conhecimento, a presente edição desenvolve a temática do orçamento e finanças públicas no Brasil Contemporâneo a partir de cinco trabalhos selecionados.

No artigo *Budgeting and accountability in local governments across evolving public administration paradigms*, os autores André Feliciano Lino e Emanuele Padovani exploram a dinâmica em evolução entre orçamento e *accountability* nos governos locais, enfatizando a complexa interação da *accountability* financeira e não financeira em diferentes paradigmas da administração pública. Os autores entendem que a coexistência desses paradigmas cria tensão nos processos orçamentários, pois os governos locais precisam lidar simultaneamente com demandas conflitantes de responsabilidades relacionadas a disciplina financeira, métricas de desempenho, envolvimento das partes interessadas e sustentabilidade. Concluem que a governança local contemporânea exige uma abordagem holística e integrada de orçamento e *accountability* que reconheça e equilibre tais pressões conflitantes.

Em *Descentralização fiscal e governança orçamentária: Uma análise dos municípios paulistas*, de Raphael Guilherme Araujo Torrezan e Claudio Cesar de Paiva, analisa-se a governança orçamentária dos municípios paulistas com base nos princípios da Governança Orçamentária da

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os resultados indicam conformidade formal com as normas fiscais e a institucionalização de mecanismos de controle interno. Todavia, também evidenciam deficiências estruturais persistentes nas capacidades de planejamento estratégico, nos arranjos de transparência e na avaliação sistemática de políticas públicas. Os autores destacam a importância de fortalecer a integração entre planejamento, execução e monitoramento orçamentário, ampliar os mecanismos de participação social e adotar critérios de eficiência na alocação dos recursos, com vistas ao aprimoramento da qualidade da governança orçamentária nos contextos locais.

O artigo de Amarando Francisco Dantas Junior e Josedilton Alves Diniz, intitulado *Arranjos federativos e federalismo fiscal: Uma proposta de fusão municipal no Brasil*, verifica a influência da formação de amálgamas municipais com base no critério de esforço fiscal de arrecadação na autossuficiência operacional e os níveis de assimetria fiscal horizontal entre os municípios brasileiros. Os autores entendem que, do ponto de vista social, os novos arranjos federativos apresentados projetam-se como instrumento para planejamento e execução de políticas públicas que busquem mitigar desigualdades entre municípios e reduzir a dependência crônica das transferências intergovernamentais. Em termos práticos e institucionais, os resultados oferecem subsídios para o debate sobre o aperfeiçoamento do pacto federativo brasileiro.

Em sequência, tem-se o trabalho *Panorama dos estudos sobre a resiliência financeira aplicada à gestão de recursos públicos nos governos locais*, de Mariana Barros Teixeira, Nalbia de Araújo Santos e Liliana Pimentel Marques. As autoras apresentam uma revisão sistemática da literatura sobre resiliência financeira aplicada à gestão de recursos públicos em governos locais. O aprofundamento do entendimento sobre resiliência financeira identificou a necessidade de políticas públicas ajustadas às realidades locais, contribuindo para estratégias de gestão financeira eficaz e para a promoção da estabilidade econômica e social.

No trabalho *O orçamento sensível a gênero no Brasil: Uma implementação descontinuada e incompleta (2003-2023)*, Clara Marinho e Ursula Dias Peres analisam a implementação do orçamento sensível a gênero (OSG) no Brasil (2003-2023). Identificam uma implementação descontinuada e incompleta, com dois períodos: interdição progressista (2003-2015) e avanço conservador (2021-2023). Para as autoras, fortalecer o OSG requer base legal, construção de capacidade técnica, coordenação intersetorial, articulação interfederativa e compromisso político.

Como se vê, dada a complexidade do tema abordado na presente chamada, essas publicações, apesar de apresentarem contribuições relevantes, não esgotam os temas tratados, e muitos desafios certamente permanecem presentes. Por tal razão, na sequência, oferecemos uma problematização adicional que poderá servir como ponto de partida para futuras reflexões.

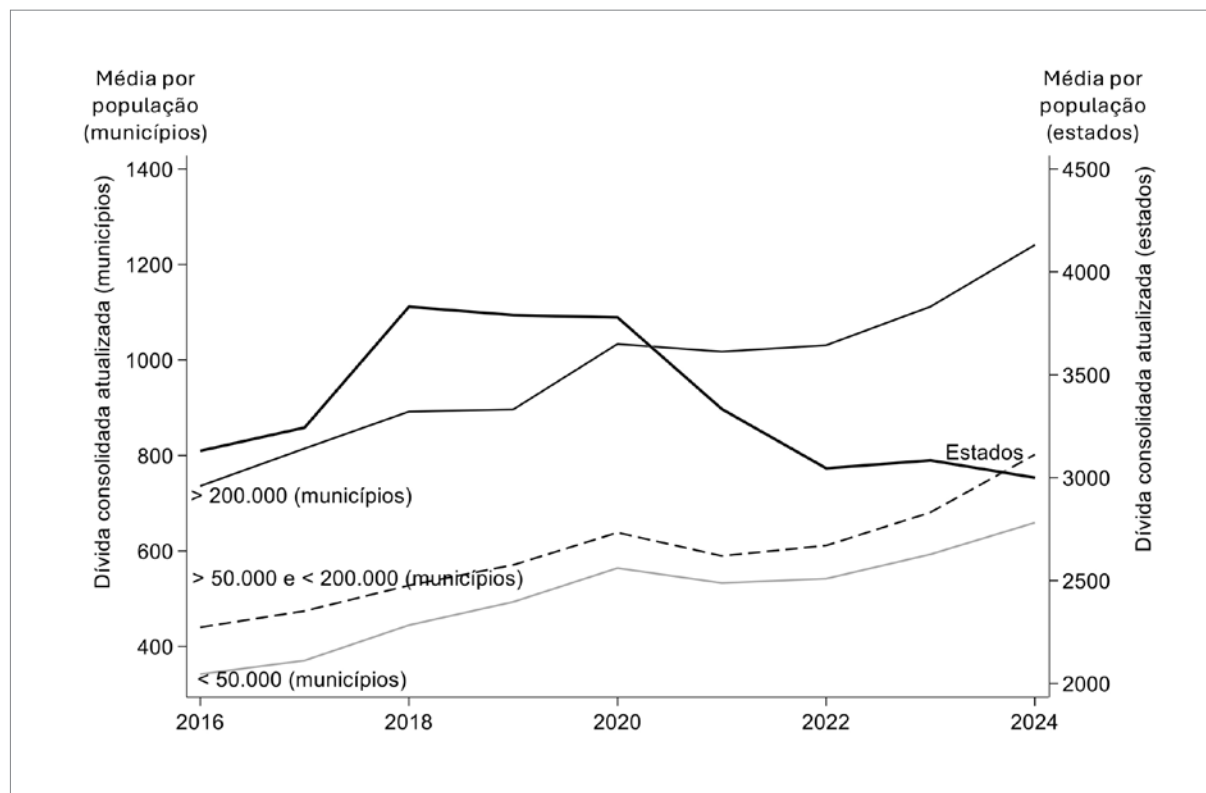
PANORAMA ATUAL E DESAFIOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Na primeira década após a publicação da LRF, em 2000, a situação fiscal dos governos parecia apresentar um cenário controlado no País, com várias pesquisas apontando melhora nos indicadores fiscais e transparência (Araújo et al., 2015; Cruz & Senhoras, 2013). Entretanto, a partir da segunda década, as pesquisas começaram a revelar problemas nos indicadores trazidos pela LRF, sobretudo em decorrência de questões associadas ao monitoramento pelos Tribunais de Contas (Laureano et al., 2017; Nunes et al., 2019) e uso cerimonial dos controles e relatórios (Azevedo et al., 2019; Belote & Azevedo, 2021).

Entre as diversas limitações e controles que as regras fiscais dos países devem estabelecer e monitorar, o controle da dívida é um dos principais (Eyraud et al., 2018), sobretudo porque um alto endividamento traz como consequência o comprometimento do orçamento com o serviço da dívida (amortização e juros), diminuindo o espaço fiscal para o desenvolvimento de

políticas públicas e afetando serviços públicos. Nesse contexto, a análise da evolução da dívida consolidada, eleita pela LRF como o indicador de acompanhamento do endividamento no País, mostra-se relevante (Figura 1).

Figura 1 – Dívida consolidada por habitantes entre 2016 e 2024 – estados e municípios



Nota: Elaborada com dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (STN, 2024). Os valores foram atualizados a valor presente pelo IPCA.

A análise dos dados dos últimos nove anos indicam um comportamento similar de crescimento do endividamento de municípios, avaliados para os três grupos (pequeno, médio e grande portes), cujo endividamento *per capita* está associado ao porte. A estabilização do endividamento no período de 2020 a 2021, que não era esperado a princípio por se tratar do período da pandemia da Covid-19, pode decorrer do elevado auxílio financeiro que estados e municípios receberam (Cardoso et al., 2023), e pode ser uma evidência para incentivar pesquisas a darem maior atenção a efeitos de crises exógenas nas finanças públicas.

Por outro lado, as informações da Figura 1 indicam também haver uma situação de queda da dívida consolidada de estados após 2020, apesar de recorrentes aprovações de leis de refinanciamento para governos estaduais. Isso resgata a discussão no País sobre o efeito de *bailouts*, em que socorros financeiros a governos locais geram incentivos contrários ao controle fiscal (Crivelli, 2011), o que parece não apresentar um efeito generalizado.

Além dos controles legais criados pela LRF, tem-se observado no Brasil, na última década, a criação de diversos mecanismos eletrônicos de monitoramento e transparência dos indicadores fiscais, como o Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem) e Siconfi, e a geração automática de *rating* de créditos como a Capag. Portanto, mesmo com a adoção de regras fiscais consideradas rígidas (Ter-Minassian, 2010) e com a criação de diversos mecanismos eletrônicos de monitoramento e transparência, a situação fiscal do País, de uma forma geral, não parece apresentar um quadro de estabilidade e declínio como era o esperado.

Tomados esses resultados em contexto, as pesquisas podem trazer diversas contribuições, favorecendo a melhoria da gestão fiscal no País. Dados relativos ao primeiro quadrimestre de 2025 indicam que apenas 17 municípios e um estado (Rio de Janeiro) apresentam-se acima do limite legal de endividamento (120% e 200% na relação entre a dívida consolidada líquida e receita corrente líquida para municípios e estados, respectivamente), e apenas seis apresentam-se em patamar de alerta (STN, 2025). O que aparentemente demonstraria um excelente resultado pode estar mascarando a situação fiscal real, visto que a mesma fonte apresenta que o total de passivos não integrantes da dívida consolidada de estados e municípios (R\$ 3,4 trilhões) representa 2,3 vezes o total utilizado para controle fiscal pelo indicador de dívida consolidada (R\$ 1,46 trilhão), o que abre espaço para pesquisas críticas que analisem não apenas os efeitos da aplicação dos controles fiscais, mas também a normatização em vigor. Além disso, os efeitos de contextos de descontrole fiscal sobre as políticas públicas ainda são pouco explorados. Considerando que a transição para um ambiente de maior controle passa pela geração de valor público, com a difusão da relevância social de práticas de controle fiscal, pesquisas que identifiquem impactos nos serviços públicos podem oferecer contribuições relevantes ao debate. A agenda de pesquisa sobre orçamento e finanças públicas no Brasil, portanto, segue aberta e muito promissora.

Boa leitura!

REFERÊNCIAS

- Agostino, D., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2022). Digitalization, accounting and accountability: A literature review and reflections on future research in public services. *Financial Accountability & Management*, 28, 152-176. <https://doi.org/10.1111/faam.12301>
- Aquino, A. C. B. de, Lino, A. F., Azevedo, R. R. de, & Silva, P. B. da. (2022). Digital affordances and remote public audit practice. *Financial Accountability & Management*, 38, 447-467. <https://doi.org/10.1111/faam.12337>
- Araújo, A. H. S., Filho, J. M. S., & Gomes, F. G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-2010. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 739-759. <https://doi.org/10.1590/0034-7612132652>

- Azevedo, R. R. de, Aquino, A. C. B. de, Lino, A. F., & Cavalmoretti, G. (2019). A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de riscos fiscais de municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 12(2), 4-22. <https://doi.org/10.14392/ASAA.2019120201>
- Barboza, F., Kimura, H., & Altman, E. (2017). Machine learning models and bankruptcy prediction. *Expert Systems with Applications*, 83, 405-417. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2017.04.006>
- Belote, G. S., & Azevedo, R. R. de. (2021). A adequação dos grandes municípios brasileiros na divulgação das informações de margem de expansão das despesas conforme a LRF. *Revista Ambiente Contábil*, 13(1), 201-221. <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2021v13n1ID19498>
- Bittencourt, W. R., & Albuquerque, P. H. M. (2020). Avaliação de falências de empresas por meio de florestas causais. *Revista Contabilidade e Finanças*, 31(84), 542-559. <https://doi.org/10.1590/1808-057x202010360>
- Caperchione, E., Cohen, S., Manes-Rossi, F., & Brusca, I. (2019). Editorial: Innovations in public sector financial and management accounting – For better or worse? *Public Money & Management*, 39(6), 385-388. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1583906>
- Cardoso, R. L., Azevedo, R. R. de, Pigatto, J. A. M., Fajardo, B. de A. G., & Cunha, A. S. M. da. (2023). Lessons from Brazil's unsuccessful fiscal decentralization policy to fight COVID - 19. *Public Administration and Development*, 43(2), 106-119. <https://doi.org/10.1002/pad.1990>
- Crivelli, E. (2011). Subnational fiscal behavior under the expectation of federal bailouts. *Journal of Economic Policy Reform*, 14(1), 41-57. <https://doi.org/10.1080/17487870.2011.543760>
- Cruz, C. F., & Senhoras, E. M. (2013). Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: Um estudo com municípios de Santa Catarina. *Caderno de Finanças Públicas*, 13, 85-120.
- Cuadrado-Ballesteros, B., Santis, S., & Bisogno, M. (2021). Public-sector financial management and e-government: The role played by accounting systems. *International Journal of Public Administration*, 45(8), 605-619. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1868506>
- Dalvadi, Y. M., & Pandit, J. B. (2018). An analysis of financial distress of selected public sector enterprises of India using Springate Score Model. *Journal of Commerce & Trade*, 13(1), 107-112. <https://doi.org/10.26703/JCT.v13i1-15>
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V., & Pattillo, C. (2018). Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability. *Staff Discussion Notes*, 18(4), 1. <https://doi.org/10.5089/9781484350683.006>
- Faria, R. O. de. (2023). *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. Blucher.
- Giacomoni, J. (2019). *Orçamento governamental: Teoria, sistema, processo*. Atlas.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. (2016). *Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil*. Elsevier, Campus.

- Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2023). Digitally-induced change in the public sector: A systematic review and research agenda. *Public Management Review*, 26(1), 1-25. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>
- Laureano, R. V., Wartchow, D., Rosso, V. P., & Macagnan, C. B. (2017). Divergências entre o posicionamento dos auditores públicos e dos conselheiros do TCE-RS na análise da LRF. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 10(1), 91-109. <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2017100106>
- Lima, S. C. de, & Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade pública: Análise financeira governamental*. Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2017). *Finanças públicas*. Atlas.
- Mello, L. de, & Ter-Minassian, T. (2020). Digitalisation challenges and opportunities for subnational governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 31, 1-22. <https://doi.org/10.1787/9582594a-en>
- Nunes, S. P. P., Marcelino, G. F., & Silva, C. A. T. (2019). Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 13, e145151. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>
- Otia, J. E., & Bracci, E. (2022). Digital transformation and the public sector auditing: The SAI's perspective. *Financial Accountability and Management*, 38(2), 252-280. <https://doi.org/10.1111/faam.12317>
- Rezende, F. (2015). *A montanha mágica: Uma breve história da formação e deformação de nosso orçamento*. FGV Projetos.
- Rubin, I. S. (2014). Past and future budget classics: A research agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25-35. <https://doi.org/10.1111/puar.12289>
- Sacramento, A. R. S., & Raupp, F. M. (2023). O uso dos instrumentos fiscais pelo governo federal no pós-LRF (2001–2022). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e 89238. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.89238>
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2025). *Painel de endividamento dos entes subnacionais*. <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-endividamento-dos-entes-subnacionais>
- Ter-Minassian, T. (2010). A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional. In FGV (Org.), *Cadernos FGV Projetos*. FGV. 61-67.
- Trittin-Ulbrich, H., Scherer, A. G., Munro, I., & Whelan, G. (2020). Exploring the dark and unexpected sides of digitalization: Toward a critical agenda. *Organization*, 28(1), 8-25. <https://doi.org/10.1177/1350508420968184>

CONFLITOS DE INTERESSE

Os(as) autores(as) não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Ana Rita Silva Sacramento: Conceitualização; Análise formal; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Fabiano Maury Raupp: Conceitualização; Análise formal; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Cláudia Ferreira da Cruz: Análise formal; Redação – revisão e edição.

Ricardo Rocha de Azevedo: Conceitualização; Análise formal; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.