



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Programa de Pós-Graduação em Administração – PGA  
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

GUSTAVO FERREIRA FIALHO

***MEDIUM-TERM EXPENDITURE FRAMEWORK E A RACIONALIDADE NA  
ALOCÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL NO BRASIL***

BRASÍLIA – DF

2023

GUSTAVO FERREIRA FIALHO

***MEDIUM-TERM EXPENDITURE FRAMEWORK E A RACIONALIDADE NA  
ALOCÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL NO BRASIL***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Diana Vaz de Lima

Linha de Pesquisa: Gestão de Organizações Públicas.

BRASÍLIA – DF

2023

GUSTAVO FERREIRA FIALHO

*MEDIUM-TERM EXPENDITURE FRAMEWORK* E A RACIONALIDADE NA ALOCAÇÃO  
DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Brasília, DF, 19 de dezembro de 2023

Comissão Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Diana Vaz de Lima - Orientadora  
MPA/UNB

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marina Figueiredo Moreira – Examinadora Interna  
MPA/UNB

---

Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo – Examinador Externo  
Universidade Federal de Uberlândia

---

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto - Examinador Suplente  
MPA/UNB

*à Val, Gabriel e Lucas.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, especialmente à minha esposa, Valquíria, pela compreensão de que a jornada do Mestrado seria de grande ganho para o meu desenvolvimento, pelo incentivo e apoio para que fosse possível acontecer. Ao Gabriel e Lucas pela paciência em aguardar por atenção do pai após as longas jornadas de estudos.

À minha orientadora Prof. Dr.<sup>a</sup> Diana Lima pelos ensinamentos durante a longa jornada de aprendizado, pelo direcionamento da pesquisa, pela cobrança de resultados e, sobretudo, pela parceria nesse período.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Dr.<sup>a</sup> Marina Figueiredo Moreira, Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo e Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto, por aceitarem a participação na banca e pelos valiosos apontamentos no texto e na apresentação do projeto de qualificação.

Aos colegas de turma do MPA pela parceria, amizade, conhecimentos transferidos durante conversas no grupo da turma, nos trabalhos em grupo, nas aulas e nos encontros presenciais.

Aos professores do MPA pelos valiosos ensinamentos nas disciplinas ministradas pelo PPGA, e especialmente ao Prof. Dr. Adalmir Gomes, coordenador da turma, pelos vários esclarecimentos e pela disposição em nos atender.

*"Anything that gives us new knowledge gives us an opportunity to be more rational." Herbert Simon*

## RESUMO

Os Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEF) ampliam o enfoque orçamentário do curto para o médio prazo, estabelecendo limites plurianuais para os gastos públicos. Seu objetivo principal é fomentar a disciplina fiscal ao controlar a alocação orçamentária para períodos futuros, exigindo o reconhecimento do espaço orçamentário real disponível. O MTEF visa um planejamento mais criterioso dos gastos públicos, buscando a melhor alocação das receitas do governo. Baseado na teoria orçamentária e na teoria da racionalidade limitada, este estudo analisou a estratégia de aprovação do orçamento por meio dos MTEF para determinar sua eficácia na melhoria da racionalidade do processo orçamentário e se poderia ser aplicado ao orçamento federal brasileiro. Para isso, foi realizada uma revisão da literatura sobre o tema, verificadas as experiências de países que adotam esse modelo, e como é percebido por organismos internacionais que o promovem. A pesquisa apontou que a maioria dos países desenvolvidos implementa esse sistema com sucesso, especialmente os que aplicam há mais tempo. No entanto, em países em desenvolvimento, os resultados foram menos satisfatórios. Os resultados da pesquisa indicaram vantagens na adoção do MTEF nos orçamentos nacionais, porém ressaltaram a necessidade de vários pré-requisitos para uma implantação bem-sucedida. Esta prática se revelou um catalisador de racionalidade no processo orçamentário ao deslocar a tomada de decisão do momento da sua implementação. Além disso, observou-se que o arcabouço legal brasileiro é viável para a implantação dessa estratégia. No entanto, o formato do planejamento orçamentário brasileiro demonstrou-se inadequado para atender aos requisitos desse modelo, especialmente no que diz respeito ao ambiente necessário para que essa abordagem gere os resultados esperados, como previsões orçamentárias e fiscais realistas, e um compromisso político para o cumprimento do planejado.

**Palavras-chave:** Marcos de gasto de Médio Prazo; Quadro de Despesas de Médio Prazo; Racionalidade Limitada; Plurianualidade Orçamentária; Planejamento orçamentário.

## ABSTRACT

The Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEF) broaden the budgetary focus from the short to the medium term, establishing multi-year limits for public spending. Its primary objective is to foster fiscal discipline by controlling budget allocation for future periods, requiring recognition of the actual budget space available. The MTEF aims for more careful planning of public spending, seeking the best allocation of government revenues. Based on budget theory and bounded rationality theory, this study analyzed the strategy of budget approval through MTEF to determine its effectiveness in improving the rationality of the budget process and whether it could be applied to the Brazilian federal budget. To this end, a review of the literature on the subject was carried out, verifying the experiences of countries that adopt this model and how it is perceived by international organizations that promote it. The survey pointed out that most developed countries implement this system successfully, especially those that have been applying it for a long time. However, in developing countries, the results were less satisfactory. The results of the survey indicated advantages in the adoption of MTEF in national budgets but highlighted the need for several prerequisites for a successful implementation. This practice turned out to be a catalyst for rationality in the budgeting process by shifting decision-making from the moment of its implementation. In addition, it was observed that the Brazilian legal framework is feasible for the implementation of this strategy. However, the format of Brazilian budget planning proved inadequate to meet the requirements of this model, especially regarding the environment necessary for this approach to generate the expected results, such as realistic budget and fiscal forecasts and a political commitment to the fulfillment of the plan.

**Keywords:** Medium-Term Expenditure Framework; Bounded Rationality; Budget Multi Annuality; Budget Planning.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Representação da Teoria da Racionalidade Limitada .....	32
Figura 2 – Variantes de MTEF .....	35
Figura 3– Matriz hierárquica.....	78
Figura 4 – Pré-Requisitos.....	79
Figura 5 – Pontos Favoráveis.....	80
Figura 6 – Codificação por Organismo.....	81
Figura 7 – Pontos de indicação de Resultados .....	81
Figura 8 – Pontos Desfavoráveis .....	82
Figura 9 – Processo simplificado do MTEF .....	85
Figura 10 – Orçamento sem MTEF .....	86
Figura 11 – Sequência de decisões – LOA com MTEF.....	87
Figura 12 – Heurísticas MTEF.....	88
Figura 13 – Preditores de Racionalidade MTEF.....	89
Figura 14 – PLOA 2016 versus planejado para 2016 no PLPPA 2016-2019.....	94
Figura 15 – PLOA 2020 versus planejado para 2020 no PLPPA 2020-2023.....	95
Figura 16 – Pré-requisitos do MTEF brasileiro .....	99

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Formatos de MTEF em países da OCDE.....	49
Tabela 2 – Anexo VII do PLOA 2024 Projeção Plurianual das Metas e Prioridades.....	59
Tabela 3 – Códigos e Subcódigos das duas rodadas de análises .....	72
Tabela 4 - Códigos, Subcódigos, número de arquivos e referências .....	73
Tabela 5 – Referências cruzadas .....	77
Tabela 6 - Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas à 2021 .....	92
Tabela 7 - Rap's Inscritos e Reinscritos.....	97

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Busca de literatura relacionada ao MTEF .....	65
Quadro 2– Documentos selecionados .....	68
Quadro 3– Fases e Objetivos da Pesquisa.....	70

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	13
1.1.	Contextualização .....	13
1.2.	Objetivos .....	17
1.2.1.	Objetivo Geral .....	17
1.2.2.	Objetivos Específicos .....	18
1.3.	Justificativa.....	18
2.	FUNDAMENTOS TEÓRICOS .....	21
2.1.	Teoria Orçamentária.....	21
2.2.	Teoria da Racionalidade Limitada .....	25
2.3.	Processo Orçamentário <i>versus</i> Racionalidade.....	28
2.3.1.	Processo de tomada de decisão sob a limitação racional .....	31
2.4.	Interseção entre a Teoria da Racionalidade Limitada e a Teoria Orçamentária .....	33
2.5.	<i>Medium-term Expenditure Frameworks</i> .....	34
2.5.1.	Experiências Internacionais de MTEF .....	38
2.5.2.	Experiência nos países da OCDE.....	48
3.	DIAGNÓSTICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL DO BRASIL .....	53
3.1.	Instrumentos Legais .....	53
3.2.	Funcionamento do Processo.....	55
3.3.	Avaliação internacional do processo orçamentário Brasileiro .....	60
4.	MÉTODOS.....	63
4.1.	Desenho da Pesquisa .....	63
4.2.	Fases e Procedimentos.....	63
5.	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	71
5.1.	Análise dos Documentos de Organismos Internacionais .....	71
5.2.	Análise Racional do MTEF.....	83
5.3.	Análise do processo orçamentário brasileiro.....	90
6.	CONCLUSÕES.....	101
	REFERÊNCIAS.....	109

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Contextualização**

O orçamento público se apresenta como instrumento de gestão da maior relevância na administração pública de um país como peça de planejamento da atuação pública, um dos pilares da democracia (Afonso, 2016; Noblat et al., 2014; OECD, 2015). O contrato entre o Estado e a população, os planos e aspirações públicas, se tornam realidade por meio do orçamento público, onde são efetivadas todas as políticas públicas de um governo por parte dos representantes do povo, considerando-se os limites possíveis para o montante de gastos frente às receitas previstas para arrecadação pelo Estado (Giacomoni, 2019, 2021; OECD, 2002, 2015). Como manifesto político mais importante (Baekgaard et al., 2019), o orçamento público se apresenta como instrumento estruturante da ação governamental, justificando o empenho acadêmico em estudar meios para melhor a orçamentação pública (C. R. Abreu & Câmara, 2015; Baekgaard et al., 2019).

Como os recursos públicos são finitos e a demanda por políticas públicas supera a disponibilidade no Estado moderno, a escassez é um obstáculo natural da alocação orçamentária, e o processo do orçamento público representa a escolha sobre como melhor dispor dos finitos recursos públicos (Willoughby, 2014). Observa-se que as demandas por recursos advêm de variados grupos de pressão da sociedade, exigindo instrumentos capazes de fazer valer a melhor alocação e permitir que as demandas de maior interesse sejam atendidas em detrimento das demais (Giacomoni, 2019).

Dada a importância do orçamento para a fruição dos direitos fundamentais da cidadania em uma democracia (Afonso, 2016), há a necessidade de um processo bem estabelecido em cada nação para sua confecção, aprovação e para a execução dos gastos públicos. Para cumprir com esse objetivo, os processos de formulação orçamentária estão em constante mudança há pelo menos oitenta anos, desde que Valdimer O. Key (1940) passou a questionar “em que base se decide alocar x dólares para a atividade A em vez de alocar na atividade B”, inquirindo qual o modelo teórico deveria determinar o planejamento orçamentário de forma que cumprisse o seu objetivo.

De lá para cá, muitos foram os paradigmas utilizados para responder ao questionamento de Key, partindo desde a teoria baseada na utilidade das escolhas orçamentárias, apresentada por Lewis (1952), passando pela teoria incrementalista de Wildavsky (1961) e de julgamento serial de Padgett (1980), até a visão voltada para resultados de Schick (1966), voltada para

orçamentação de desempenho, além de várias técnicas derivadas, como sistema de planejamento, programação e orçamento (PPBS) e orçamento base zero (OBZ), análise custo-benefício, dentre outras (L. R. Jones, 1996).

As visões reformistas mais recentes apresentam o que seriam formatos de última geração, quais sejam, modelos voltados para a utilização de “envelopes”, que se apresentam como limites totais para a despesa geral e limites por setores ou órgãos, e “quadros”, em que são apresentados valores para os outros exercícios para os tetos fornecidos, com clara relativização do princípio da anualidade, como as defesas de Caiden (1982), Schick (1983), e Hou (2006).

Nesse sentido de apoio à orçamentação com foco no futuro, Schick (2010b, p. 6) entende que os orçamentos convencionais são deficientes, na medida em que “uma falha óbvia”<sup>1</sup> é que eles têm um prazo inadequado e a angústia dos momentos de crise acabam por estimular governos a reforçar ou adicionar uma perspectiva plurianual ao trabalho orçamentário, ou a reforçar a sua capacidade de analisar a interface entre o orçamento e a economia real (Schick, 2010b).

Todavia, mesmo com a discussão sobre a ultrapassagem do período anual tradicional em relação à aprovação orçamentária, a prática de discussão e aprovação anual do orçamento público é comum em democracias, com aprovação legislativa, observável, por exemplo, na maioria dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que aprovam anualmente os orçamentos. Entretanto, quase a totalidade desses, aprovam, também, marcos de gasto para os próximos orçamentos, visando planejar o gasto para o futuro, em formatos variados, reduzindo assim o grau de discricionariedade da decisão futura (OECD, 2019; Tollini, 2021; Vlaicu et al., 2014; World Bank, 2012a).

Na promoção da prática de aprovação de marcos plurianuais, muitas justificativas são apresentadas pela literatura (Almeida & Bijos, 2020; Bijos, 2022; Couri & Bijos, 2022; Fortis & Gasparini, 2017, 2020; Maciel & Araújo, 2020; World Bank, 2012a) e pelos manuais dos organismos internacionais que promovem o instrumento (ACBF, 2010; IMF, 2007; OECD, 2002, 2015, 2019; World Bank, 2012a), que convergem na ideia de que a adoção do planejamento plurianual objetiva promover a disciplina fiscal, ao controlar a alocação orçamentária das possibilidades futuras de custeio, exigindo o reconhecimento do real espaço orçamentário existente, de modo que o planejamento dos gastos públicos seja realizado com

---

<sup>1</sup> Tradução de: “*One obvious shortcoming is that they have an inadequate time frame...*”

maior critério, para superar a ineficiência fiscal dinâmica (Fortis & Gasparini, 2020; Vlaicu et al., 2014; World Bank, 2012a). Justifica-se também pela visão de Wildavsky (1986) que definia como míope a orçamentação puramente anual, o que corroboraria com a não revisão dos gastos públicos, focado no incrementalismo e promovendo práticas de gastos públicos não planejados visando atingir objetivos políticos no curto prazo. (Raudla et al., 2022; Schiavo-Campo, 2009; Vlaicu et al., 2014).

No Brasil, o processo de aprovação do orçamento público também se dá de forma anual<sup>2</sup>, não contando com sistemática de previsão da despesa para o médio prazo, nos moldes da experiência internacional para limites de gasto plurianuais, mesmo que contando com algumas estratégias plurianuais (Fortis & Gasparini, 2017, 2020; Tollini, 2018, 2021), como a possibilidade de execução de gastos de um exercício em outro, os Restos a Pagar, similar à prática de *Carry Over* (Fortis & Gasparini, 2017, 2020), e o anexo de metas fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO, similar à versão fiscal marcos de gasto, que, contudo, se apresenta como uma versão distante do modelo propalado pela literatura, como por ser não vinculante e muito simplificado (Almeida & Bijos, 2020; Fortis & Gasparini, 2017; IMF, 2007, 2017a; Tollini, 2018, 2021).

Nessa linha, este trabalho estuda o *Medium-Term Expenditure Framework* – MTEF, considerado um dos instrumentos de gestão orçamentária de última geração, que consiste em aprovação orçamentária com marcos de gasto plurianuais (Almeida & Bijos, 2020; Couri & Bijos, 2022; Maciel & Araújo, 2020; Raudla et al., 2022; Schick, 2010a), e se apresenta como elemento presente nas reformas recentes de gestão orçamentária e defendidas pela literatura e por organismos internacionais multilaterais e de fomento (OECD, 2019; Raudla et al., 2022; Schick, 2010a; World Bank, 2012a).

Os MTEF são definidos como uma ferramenta para vincular política, planejamento e orçamento ao médio prazo, normalmente de três a cinco anos (Kasek & Webber, 2009). Consistindo basicamente na definição de marcos, ou teto de gastos, definidos de cima para baixo e uma estimativa de baixo para cima dos custos atuais e de médio prazo das políticas existentes, o MTEF envolve a renovação desse exercício de previsão do marco e dos custos das políticas a cada ano para refletir as mudanças na política, sem abandonar, geralmente, o

---

<sup>2</sup> Em obediência ao princípio da anualidade orçamentária previsto Constituição Federal de 1988 (1988) e na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (1964)

contexto anual de aprovação orçamentária por parte do Poder Legislativo (Kasek & Webber, 2009).

A literatura internacional pesquisa o tema em muitas vertentes, desde a teorização do instrumento (Auerbach, 2006; Schick, 2006, 2010a), passando por modelos de quadros de médio prazo de países que o implantaram (Boex et al., 2000; Crowe, 2016; Di Francesco & Barroso, 2015; Gruen & Sayegh, 2005; Liargovas & Psychalis, 2021; Raudla et al., 2020, 2022; Tița et al., 2014; Wehner, 2007), críticas ao modelo de MTEF (Heinemann, 2005; Roberts & Andrews, 2005; Schiavo-Campo, 2009; Steunenberg, 2021), comparação com outras técnicas, como o orçamento de desempenho (Ho, 2018; Martí, 2019), busca de efeitos em melhorias de transparência (Bastida & Benito, 2007), ou em relação a resultados econômicos (Egbide et al., 2016; Franek & Postula, 2020, 2021).

O estudo correlacionando as teorias orçamentária e da racionalidade limitada já faz parte da discussão da literatura nacional e internacional, que discute a limitação da racionalidade no processo orçamentário desde o início da tentativa de teorização do processo orçamentário, o que pode ser visto nos trabalhos de Abreu *et al.* (2014a) e Bin e Castor (2007), que apresentaram constatações sobre a racionalidade limitada no orçamento, além de apresentarem modelos de decisão orçamentária baseados em pressupostos da racionalidade limitada e voltados para o orçamento brasileiro, além de estudos internacionais acerca da ligação entre o orçamento e a teoria gestada por Simon (1957), como em Ibrahim (2016) e Jones (2003).

Em relação ao Brasil, cabe ressaltar que foram produzidos estudos com a indicação de modelos para o País e com a disciplina da orçamentação plurianual em língua portuguesa (Afonso, 2016; Afonso & Ribeiro, 2020; Almeida & Bijos, 2020; Couri & Bijos, 2022; Fortis & Gasparini, 2017; Maciel & Araújo, 2020; C. C. Mendes et al., 2020, 2021; Tollini, 2021), com a ressalva de serem trabalhos, em sua maior parte, produzidos como documentos técnicos. Há de se ressaltar que há entendimento por parcela da academia especializada brasileira, que o Brasil, apesar de possuir instrumentos que remetem à plurianualidade orçamentária, não se aplica aqui o que se costuma definir como MTEF, essa é, por exemplo, a defesa de Tollini (2021), Fortis e Gasparini (2017, 2020), Bijos (2022), Couri e Bijos (2022), além da própria OCDE, que ressalta que “a ausência de uma estrutura completa de gastos em médio prazo contrasta com a maioria dos países membros da OCDE” (OECD, 2022, p. 113).

De outro lado, observa-se, que a definição de modelos de alocação orçamentária devem considerar que as escolhas orçamentárias, entre as várias possibilidades de alocação, não se dão



racionalmente (W. M. de Abreu et al., 2014a; Bin & Castor, 2007; Padgett, 1980; Wildavsky, 1961), uma vez que os atores não possuem informações completas sobre todas possibilidades de alocação do recurso público, o que coaduna com os postulados da teoria da racionalidade limitada proposta por Simon (1957, 1997, 2000).

Esse ambiente indica a necessidade do desenvolvimento de estratégias para mitigar essa dificuldade cognitiva no sentido de tornar o processo de alocação orçamentária mais próximo do ideal, para tomar a decisão mais satisfatória. As teorias orçamentárias já indicavam, desde a teoria incrementalista de Wildavsky (1961) e de Lindblom (1959), que se baseavam no pressuposto da racionalidade limitada, indicando em seus textos que como os atores não possuíam informações completas e tendiam a agir em causa própria ou do grupo que representavam, a decisão orçamentária necessitaria de procedimentos metódicos, basicamente incrementais, para levar o processo a um melhor resultado.

Em vista do apresentado em relação à teoria orçamentária, os MTEF e a limitação racional da decisão no processo orçamentário, esta pesquisa atua na lacuna teórica existente na literatura, qual seja, a utilização de instrumentos de decisão orçamentária e a limitação da racionalidade no processo orçamentário. Nesse sentido, o foco desse trabalho é analisar o MTEF como instrumento inovador de gestão orçamentária e sua relação com a racionalização do processo orçamentário.

Sendo assim, tem-se o seguinte problema de pesquisa: *como a sistemática de aprovação orçamentária com medium-term expenditure framework (marcos de gasto de médio prazo) pode contribuir para a racionalidade no processo de alocação orçamentária no governo brasileiro?*

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral desta pesquisa é analisar como a adoção da sistemática orçamentária de aprovação de medium-term expenditure framework (marcos de gasto de médio prazo) pode contribuir para a racionalidade no processo de alocação orçamentária no governo brasileiro.

### 1.2.2. Objetivos Específicos

Para alcance do objetivo geral desta pesquisa, apresentam-se os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar as teorias orçamentária e da racionalidade limitada e a concepção teórica dos MTEF;
- Identificar os modelos de MTEF apresentados pela literatura e as experiências internacionais;
- Analisar o posicionamento dos organismos internacionais sobre a estratégia do MTEF;
- Apresentar diagnóstico do modelo de alocação orçamentária do governo brasileiro e um estudo comparativo desse modelo existente com o da sistemática dos MTEF;
- Analisar a perspectiva de adoção do MTEF como instrumento para racionalização do processo orçamentário brasileiro.

### 1.3. Justificativa

A relevância da pesquisa se justifica pela atualidade do assunto e a pela baixa prevalência de pesquisas com o foco apresentado neste projeto. Acrescentam-se os atuais movimentos legais e institucionais no sentido de alterar a governança orçamentária brasileira, como a edição da Emenda Constitucional - EC que instituiu tetos de gastos, EC 95, de 2016, que chamou a atenção para a necessidade de racionalização dos gastos públicos no nível federal, a EC n.º 102, de 2019, que levou ao texto constitucional a possibilidade de a LOA conter previsões de despesas para os exercícios seguintes, com foco nos investimentos plurianuais, a recente instituição do novo regime fiscal sustentável, constante da Lei Complementar n.º 200<sup>3</sup>, que alterou a LRF para instituir um marco fiscal de médio prazo<sup>4</sup>, para quatro exercícios, com

---

<sup>3</sup> Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023 - Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal

<sup>4</sup> “§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também... II – o **marco fiscal de médio prazo**, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;”

os principais agregados fiscais que compõe a despesa pública e o Projeto de Lei da LDO 2024<sup>5</sup>, que incluiu, para as despesas com prioridades e metas, a necessidade de acompanhar o PLOA 2024<sup>67</sup> projeções de médio prazo para o exercício de 2024 e os três seguintes.

Acrescente-se à atualidade e pertinência da pesquisa, o processo de acessão do País à OCDE, indicando a necessidade de alinhamento das práticas de governança orçamentária brasileira aos princípios defendidos pela organização que, dentre outros, indica a necessidade de alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo para reconhecer a utilidade de quadros de despesas de médio prazo (OECD, 2015, 2022). O País foi formalmente convidado para início do processo de adesão em janeiro de 2022<sup>8</sup>, e para compor a organização o Brasil deve-se adequar aos dez princípios de governança orçamentária, constantes da *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* daquela organização, que indica o MTEF como boa prática orçamentária (Abraham, 2020; OECD, 2015).

A contribuição acadêmica teórica deste trabalho consiste na concatenação da interpretação da teoria orçamentária com a visão da teoria da racionalidade limitada, o objeto para tal contribuição é a apresentação da sistemática de previsão plurianual de despesas prevista nos MTEF, de forma que a formar entendimento de que tal estrutura possa contribuir para a interpretação da teoria da racionalidade limitada no contexto da teoria orçamentária, respondendo se os MTEF podem ser considerados como instrumentos para atingir a resposta satisfatória pretendida por Simon (1955, 1957, 2000) na teoria da racionalidade limitada.

O estudo foi além do que já foi pesquisado – alocação orçamentária e racionalidade, para compreender a perspectiva do modelo estudado em promover maior racionalidade no processo de alocação do orçamento público brasileiro.

A pesquisa objetiva, ainda, contribuir para a literatura nacional, que apresenta escassos trabalhos voltados para a temática (Fortis & Gasparini, 2017). O estudo sobre o caso brasileiro proposto neste trabalho inova ao buscar na literatura internacional parâmetros para poder ser indicado o cenário propício à melhor utilização da ferramenta e qual o modelo mais indicado

---

<sup>5</sup> Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023 - <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/156890>

<sup>6</sup> Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 29, de 2023 - <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159659>

<sup>7</sup> “Art. 4º ...Parágrafo único. As despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas no caput serão evidenciadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei e acompanhadas de **projeções de médio prazo**, para o exercício de 2024 e os três exercícios seguintes.”

<sup>8</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao>

para o caso brasileiro, buscando entender como as teorias orçamentária e da racionalidade limitada podem ser utilizadas como justificativa para a estratégia, o que ainda não se vê na literatura.

A contribuição profissional deste trabalho está voltada para fornecer subsídios para os órgãos decisores brasileiros sobre o MTEF, tendo em vista o atual cenário fiscal brasileiro e os movimentos legais e institucionais que orientam a aplicação da plurianualidade orçamentária ao orçamento brasileiro, e a necessidade do órgão central de planejamento e orçamento do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal<sup>9</sup> apresentar proposta para atender aos comandos legais no sentido de implantar a estratégia no país, o que exigirá um aprofundamento dos elementos favoráveis e desfavoráveis do MTEF, os modelos existentes em outros países e o ambiente necessário para tal implantação gerar benefícios aos orçamento brasileiro.

Do ponto de vista social, a expectativa é que o trabalho possa contribuir para o debate técnico empreendido nos órgãos da administração pública brasileira no sentido de reformar o modelo orçamentário brasileiro para adaptá-lo às melhores práticas internacionais e à necessidade de racionalização do gasto público federal.

---

<sup>9</sup> O Ministério do Planejamento e Orçamento atua como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, conforme o art. 3º, inciso I da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

## 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### 2.1. Teoria Orçamentária

Desde meados do século passado se discute uma teoria que pudesse responder à questão de como são feitas as escolhas dos gastos públicos do orçamento. Valdimer O. Key (1940) lançou a questão em *The Lack of Budgetary Theory*, onde ressaltando que o orçamento é uma forma de economia aplicada, onde se aloca recursos escassos para demandas concorrentes, lançou o desafio: “Em que base se decide alocar x dólares para a atividade a em vez de alocar na atividade b” (Key, 1940, p. 1148), o autor criticava o foco excessivo nos métodos e regras de produção da peça orçamentária, o que, para ele, afastava o foco do gasto em detrimento das regras processuais (W. M. de Abreu et al., 2014a; Key, 1940).

De lá para cá, algumas tentativas buscaram a resposta para a questão de Key, para criar uma leitura científica que avaliasse o porquê das escolhas orçamentárias e ainda qual seria o modo ideal de fazê-las. Lewis (1952) protagonizou a primeira tentativa acadêmica de resposta à questão de Key, com proposição no sentido de resolver a dicotomia entre a escassez de recursos em relação às demandas, o que faz com que a questão orçamentária seja uma comparação entre méritos relativos das utilizações dos recursos (Lewis, 1952).

A resposta baseada na teoria econômica baseia-se na ideia de que as decisões alocativas deveriam ser tomadas baseadas em seu valor relativo, ou seja, o resultado da aplicação escolhida deve ser maior do que o resultado nas outras aplicações possíveis (Rubin, 2015). A proposição coadunaria com a constatação de que as demandas são limitadas e os recursos escassos. Conforme Lewis (1952), os governos e gestores orçamentários deveriam fazer as escolhas, baseadas na maior utilidade da escolha, a teoria orçamentária estaria baseada basicamente nessa busca pelo maior retorno do recurso público dentre as hipóteses possíveis.

A proposição de responder à indagação de Key com base na teoria econômica também pode ser descrita em um segundo formato, com a ideia de que sabendo que o conhecimento de todas as hipóteses de alocação é improvável, a teoria apresentava a opção de se analisar a utilidade marginal dos incrementos possíveis nos gastos alocados em exercício anterior, onde o recurso adicional seria repartido em incrementos que seriam aplicados nas ações governamentais nas quais o acréscimo trouxesse o maior retorno em relação aos custos (Lewis, 1952). Ocorre, entretanto, que o valor relativo não pode ser comparado a menos que se tenha uma base comum, e sejam de mesma natureza, levando à terceira proposição de Lewis (1952), a da eficácia relativa, o que indicaria que, em conjunto com as duas proposições iniciais, deveria

se avaliar por grupos com objetivo compartilhado, O autor (1952) dá como exemplo a escolha entre a compra de armas militares e a ajuda econômica a países estrangeiros, ambos gastos tem como propósito final a segurança nacional, então os gastos desses dois grupos seriam concorrentes e a escolha das alocações nos dois gastos deveriam ser realizados pelo que o custo realiza maior retorno para o objetivo final.

Todavia, essa primeira tentativa de resposta, com três opções de análises racionais, é descrita como de difícil aplicação, o que foi aceito até pelo autor das hipóteses, que entende que apresentou uma resposta para a falta de uma teoria orçamentária, mas que exigiria um esforço adicional para suplantar a falta da disponibilidade de informações precisas que levariam a uma aplicação efetiva da teoria (Lewis, 1952). Lewis ainda lembra que o próprio Key (1940) indicou no seu trabalho que a análise orçamentária a partir da utilidade marginal das alocações incluiria um certo nível de irrealidade. Apesar de concordar com a posição de Key, Lewis entende que mesmo que não haja disponibilidade completa de informações, há uma decisão a tomar e a existência de uma teoria, mesmo que baseada em preceitos de difícil aplicação, era melhor do que a inexistência de caminhos (Lewis, 1952).

Em um prisma mais voltado para a realidade orçamentária do momento, Wildavsky (1961), também se arvora a explicar como se dá a alocação orçamentária, a qual inicia criticando a indagação de Key, sugerindo que a tarefa, da forma como apresentada, seria impossível de ser cumprida, o que indicaria as deficiências nas concepções predominantes do orçamento. Não haveria um modelo que explicaria a alocação da forma como proposta, seria a teoria da “não mudança”<sup>10</sup> (Rubin, 2015, p. 2). Para o autor (1961) o orçamento estaria ligado ao sistema político, o que faria com que um modelo que indicasse o formato da alocação orçamentária, nada mais representaria do que um modelo do que o governo deve fazer, o que seria uma utopia. Para Wildavsky (1961) o aspecto crucial do orçamento é qual opção deve prevalecer nas disputas, e em que grau devem prevalecer, à luz da limitação natural do montante de recursos (Jones, 1996; Wildavsky, 1961).

Baseado nessa ideia de que o orçamento nada mais é do que uma expressão da decisão política, Wildavsky (1961) não acreditava numa teoria normativa para a confecção de orçamentos públicos. Para o autor, uma teoria de resultados despreveria, na verdade, as relações de poder entre os participantes do processo, não faria sentido para o autor que uma teoria impusesse onde os gastos deveriam ser realizados (Jones, 1996; Wildavsky, 1961). Nesse

---

<sup>10</sup> Tradução livre de “*a theory of nonchange: ...*”

sentido surge a noção de base orçamentária, em que as decisões orçamentárias partiriam de uma base, que seriam os valores dos orçamentos anteriores de cada área, reduzindo a decisão aos incrementos, ou decrementos, possíveis, ou necessários, a partir de então, o que se denomina incrementalismo orçamentário, teoria propalada por Aaron Wildavsky (Abreu et al., 2014; Davis et al., 1966; Giacomoni, 2019; Jones, 1996).

A visão incrementalista de Wildavsky baseia-se nas ideias de seu contemporâneo, Charles Lindblom, que defendia a tese em relação às decisões políticas em geral, naturalmente incrementais e dependentes de um estoque de decisões anteriores (Giacomoni, 2019). Para Wildavsky, os teóricos baseados na teoria racional econômica esquecem de um elemento importante, o fato de o orçamento ser um processo político, a menos que se mude a política o orçamento não seria alterado (Rubin, 2015). Da constatação de que orçamento é ato político, baseados nas ideias de Lindblom (1959), em ensaio teórico clássico, o orçamento seria um processo incremental, como os outros atos políticos, tendo em vista a falta de informações completas por parte do decisor, que ao tomar a decisão incremental precisa dominar apenas parte das informações por partir de um número preconcebido, afastando-se assim a possibilidade de buscar a eficiência nas alocações (Bendor, 2015; Giacomoni, 2019; Premfors, 1981).

Apesar do incrementalismo representar o melhor ponto de partida para os estudos da teoria orçamentária, como proposto por Davis *et al.* (1966), outras teorias surgiram para a explicação da alocação orçamentária, como o orçamento de desempenho, e algumas técnicas inovadoras, como a técnica do sistema de planejamento, programação e orçamento (PPBS) e orçamento base zero (OBZ), análise custo-benefício, dentre outras (L. R. Jones, 1996). Wildavsky criticava todos os modelos alternativos ao incrementalismo, na visão do autor seria bem-vinda uma análise baseada em critérios de eficiência, entretanto as propostas não se baseavam em uma compreensão correta do processo orçamentário, alegando que as propostas eram bem apresentáveis, mas pouco executáveis e por isso foram ignoradas pelo legislador americano da época em que foram desenhadas (Bendor, 2015; L. R. Jones, 1996; Wildavsky, 1969).

Os formatos mais recentes de orçamentação surgidos desde a concepção inicial da ideia da falta de uma teoria orçamentária se justificariam por conta de que o *ethos* do orçamento mudaria da justificativa para a análise (Schick, 1966). A visão incremental para os teóricos dos formatos surgidos para evoluir a visão incrementalista se justificaria pelo baixo custo de negociar nas margens, entretanto a estabilidade gerada pela estratégia é mantida enquanto há

incrementos a serem distribuídos, seja pelo aumento da receita ou aumento do tamanho do Estado, o que decai quando há necessidade de reduções nas dotações orçamentárias, o que justificaria modelos baseados em análise de eficácia e efetividade do gasto que decorriam os novos formatos orçamentários (LeLoup, 1978; Schick, 1966, 1983). True (2000) ainda alerta para que o incrementalismo falha ao perpetuar uma suposta má aplicação de recursos, além de não diferenciar variações incrementais das não incrementais. A mudança do orçamento de um padrão distributivo para um redistributivo, conflituoso e instável geraria a necessidade de mudança (Schick, 1983). O questionamento do incrementalismo ganha força com a redução de recursos disponíveis para o governo com a combinação de estagnação econômica e inflação que acometeu os Estados Unidos no final da década de setenta (LeLoup, 1978).

Já na década de 80, Allen Schick (1983) alertava para o aumento da importância do orçamento federal, o que exigira um tratamento diferenciado dali para frente. A orçamentação deveria seguir um processo adaptativo para manter a sua importância. Nesse sentido, alerta para as inovações do momento, como o uso de limites numéricos para o total do orçamento e limites para os setores das despesas, os “envelopes”, e de “quadros”, que replicam os limites anuais para outros exercícios futuros, convertendo o orçamento para uma visão plurianual, tendo em vista que o ano fiscal de doze meses não seria um artefato que sobreviveria à instabilidade orçamentária e ao conflito, seria o orçamento muito longo para flutuações econômicas de curto prazo e muito curto para o controle orçamentário de longo prazo (Schick, 1983).

Em resumo, Lewis (1952) apresentou a idealização da alocação orçamentária de um economista. Wildavsky (1961) mudou a discussão da racionalidade econômica para a racionalidade política e da teoria normativa para uma combinação de teoria normativa e descritiva. O foco principal de Schick (1966) era apresentar a possibilidade de reforma e explicar o porquê do orçamento mudar. Em outra visão complementar à discussão da reforma orçamentária, ou normatização da aplicação orçamentária, surge o acréscimo da restrição apresentada por Levine (1978), que criticou a simplicidade incremental de Wildavsky, acrescentando a ideia dos decrementos, com a ideia de um ciclo de vida organizacional, de variações anômalas das receitas, e vinculou mais estreitamente o ambiente de uma organização aos seus níveis de recursos e, portanto, à sua gestão e adaptações às possibilidades de corte (Rubin, 2015).

Nesse sentido, Caiden (1982) abre uma nova discussão, corroborada por Schick (1983), onde discute a viabilidade de limitar o rigor do princípio da anualidade orçamentária. Sustenta Caiden (1982) que o orçamento requer manutenção constante para funcionar adequadamente,



o que exigiria repensar o orçamento anual tendo em vista a contradição econômica de tal princípio, ou o rigor do princípio, tendo em vista que é cobrado do governo que o orçamento tenha função estabilizadora na economia, o que se entende que só funcionaria a longo prazo, e de outro lado é produzida a peça orçamentária com visão de apenas um ano (Caiden, 1982). O processo centrado em um único ano não daria atenção adequada à maioria das despesas orçamentárias, que se concluem em longo prazo, o que negaria a realidade dos complexos gastos que se sobrepõe a cada ano (Caiden, 1982).

Corroborando com a ideia de que a reforma orçamentária deveria dar atenção à expansão do período de previsão dos gastos públicos. Hou (2006), apesar de reconhecer os méritos da visão da anualidade orçamentária, como as revisões contínuas dos itens de despesa, entende que a discussão deve ser recuperada para preservar as três funções principais do orçamento público, quais sejam as apresentadas por Schick (1966): controle, gerenciamento e planejamento. A previsão plurianual permitiria resolver o problema do déficit cíclico sem necessitar recorrer a medidas fiscais pró-cíclicas, permitindo manter o equilíbrio estrutural nos ciclos econômicos. Alerta o autor (2006), entretanto, que o formato plurianual é atraente para recuperar as funções básicas do orçamento, como proposto por Schick, mas o formato dependeria de estimativas precisas de receitas e despesas para os próximos anos e a abordagem deve ser tratada como auxiliar ao orçamento anual e não como substituta (Hou, 2006).

Dessa forma, a literatura da teoria orçamentária, desde os autores do incrementalismo orçamentário, até os autores da orçamentação de desempenho, concordam que o processo orçamentário carece de elementos que tornem a decisão da alocação orçamentária mais racional, para reduzir a alocação direcionada para o interesse de pessoas ou grupos e induzir maior sustentabilidade, concordando esses que a falta de informações completas de todos os atores do processo orçamentário indicam que o processo atua com redução da racionalidade, levando à necessidade de buscar elementos na teoria da racionalidade limitada para entender o que é necessário para melhorar o processo de alocação orçamentária.

## **2.2. Teoria da Racionalidade Limitada**

Como pôde ser observado na seção anterior, a teoria orçamentária está focada no modelo de tomada de decisão acerca da aplicação do recurso público, desde a indagação de Key (1940) até as discussões mais atuais sobre orçamentação, tratando do comportamento dos agentes envolvidos na tarefa e das estratégias desses agentes durante o processo e de como prever a

sua atitude quando da decisão orçamentária, tratada como complexa, inibindo a satisfação completa dos requisitos da qualidade do gasto, levando a estratégias que não são perfeitamente ideais, pela limitação racional inerente ao processo decisório orçamentário, especialmente no que se refere à peça orçamentária, que congrega milhares de decisões, o que acaba por exigir, desde a visão dos clássicos da teoria orçamentária, a utilização de atalhos, as heurísticas, para se obter a melhor decisão (Bendor, 2015; Ibrahim, 2016).

Como postulado da economia neoclássica, como as ideias já citadas de Lewis (1952), a decisão econômica se baseia na ideia de que todas as informações estariam disponíveis para o decisor e que essas informações seriam suficientes para a tomada de decisão que levasse à decisão que melhor se adaptaria à situação, ou seja, os agentes agiriam racionalmente para obter o melhor resultado (March, 1994). Todavia, colocações como a de Lewis sobre a necessidade de se obter as utilidades marginais da utilização do recurso em uma ou em outra atividade se apresenta como irreal, como já citado, abrindo caminho para uma leitura em que se considera que não há disponibilidade de informações suficientes para a tomada da decisão racional em processos políticos como o orçamento público (Davis et al., 1966; March, 1994).

Desta forma, baseado na ideia de que os decisores não possuem todas as informações necessárias para a tomada de decisão, Herbert Simon, ganhador do Prêmio Nobel de 1978, teorizou acerca dos limites da racionalidade, a racionalidade limitada, que considera as limitações cognitivas do decisor, limitações de conhecimento e capacidade computacional, contrapondo o “*homem econômico*”, que decide com foco a obter a maior utilidade em cada decisão, para surgir o “*homem administrativo*”, que decide na medida das informações que obtém (Simon, 1957, 1997).

Enquanto o homem econômico lida com o mundo real em toda sua complexidade, maximizando seus esforços para selecionar a melhor alternativa entre as que se lhe apresentam, o homem administrativo reconhece que o mundo por ele percebido é apenas um modelo drasticamente simplificado do agitado e confuso mundo real, dessa forma o foco desse é a busca um curso de ação que seja satisfatório (Simon, 1957). Conclui Simon que a visão racional da teoria econômica clássica, baseada nos princípios da racionalidade pura, leva a resultados divergentes do que ocorre no processo real de tomada de decisão (Simon, 1979).

A racionalidade tomada no formato mais abrangente é tida como não produtora de resultados satisfatórios, elevando o modelo de racionalidade limitada a um *status* superior, explicado, principalmente, pelo melhor desempenho em vincular as atitudes humanas aos

processos organizacionais e políticos e pelo melhor desempenho na previsão dos resultados organizacionais e políticos (B. D. Jones, 2003). As teorias da racionalidade limitada são mais ambiciosas na tentativa de capturar o processo real de decisão, bem como a substância da própria decisão final (Simon, 1997).

Esclareça-se, entretanto, que o modelo de racionalidade limitada não pressupõe afastar totalmente os preceitos da teoria da utilidade constante da economia clássica, que indicam que as escolhas são feitas baseados pelo menos três preceitos: que as decisões são feitas baseadas em um conjunto fixo de alternativas, com distribuições de probabilidade conhecidas de resultados para cada uma das alternativas e para maximizar o valor esperado da utilidade pretendida (Simon, 1997). A teoria pressupõe relaxar um ou mais pressupostos da teoria da utilidade, como ao invés de assumir um conjunto fixo de alternativas, promove um processo de geração contínua de alternativas, ou pode também relativizar a necessidade de conhecer as distribuições de probabilidade conhecidas dos resultados para implantar um sistema de cálculo intermitente de probabilidades das escolhas, ou ainda não focar na maximização dos resultados para focar em uma estratégia de satisfação (Simon, 1997).

Há de se visualizar que há interseção importante entre a teoria orçamentária e a teoria da racionalidade limitada, na medida que alguns modelos focam na redução da racionalidade do processo de alocação para explicar as decisões alocativas, como pode ser identificado nas ideias de Wildavsky (1961) e Lindblom (1959), acerca do incrementalismo das decisões políticas, que coadunam com o postulado de Herbert Simon ao defender que no processo político, como pode ser identificado o processo orçamentário, os agentes não têm à disposição todas informações necessárias para a tomada de decisão de maior retorno, sendo impossível ser puramente racional, o que o leva a decidir baseado no que decidiu no passado com pequenas alterações pontuais (W. M. de Abreu et al., 2014a; Davis et al., 1966; Giacomoni, 2021; Premfors, 1981; Simon, 1979).

Noutra tese, a racionalidade limitada, é posta como base no trabalho de Padgett (1980), que se destina a desenvolver uma teoria complementar à teoria incrementalista voltada para a orçamentação pública, corroborando a tese de que o processo orçamentário, como de alta complexidade decisória, entendida como além das restrições cognitivas dos tomadores de decisão, adequa-se ao paradigma da racionalidade limitada (Padgett, 1980). A tese defendida por Padgett (1980) é a de que a teoria incremental não responderia no longo prazo à realidade da decisão orçamentária, tendo em vista que em alguns momentos o processo político apresentaria mudanças que não podem ser explicadas pelo método puramente incremental,

nesse sentido desenvolveu a teoria do julgamento serial, na qual as decisões são tomadas em série, considerando as alternativas mais salientes, promovendo reduções e acréscimos, até que as decisões reúnam satisfatoriamente aspectos políticos e exigências fiscais requeridos (W. M. de Abreu et al., 2014a; Ibrahim, 2016; Padgett, 1980).

Para decidir no âmbito da racionalidade limitada, de acordo com Simon (1957), a limitação da racionalidade pode ser minimizada pelo próprio conhecimento racional da dificuldade, com a criação de estruturas ou conjunto de regras e incentivos que façam a indução do aumento da racionalidade decisória até um ponto satisfatório, na medida que pode ser modelado o comportamento dos atores na busca de resultados. Para Simon, o orçamento constitui um instrumento poderoso para melhorar o processo decisório do governo, tanto no legislativo como no executivo, e sua melhoria tenderia a permitir uma divisão de trabalho mais eficaz entre as instituições que formulam políticas e as instituições administrativas, e passar a focar a atenção sobre as funções sociais da produção pública, para obter resultado mais satisfatório (Simon, 1957).

No escopo da racionalidade limitada, as regras que determinem marcos para situações conhecidas se apresentam com fundamentais para ancorar a decisão, e essas devem se adaptar ao processo político na medida que alterações sociais são conhecidas, para levar à melhor decisão, sabendo que não é possível ter entendimento completo das hipóteses sem partir de um parâmetro conhecido anteriormente (March, 1994). A limitação cognitiva pode ser compensada com a apresentação de regras, parâmetros críveis, pois indivíduos e sistemas sociais dependeriam de regras e de padrões, rotinas e organização das atividades, de forma que a decisão já se inicie com uma base de acomodação (March, 1994).

Dessa forma, no escopo da racionalidade limitada, como um dos instrumentos com a possibilidade de ancorar a decisão, para levar à melhor decisão, analisa-se o MTEF como instrumento promotor de racionalidade.

### **2.3. Processo Orçamentário *versus* Racionalidade**

O processo orçamentário público é um processo político do tipo complexo, se destacando como um processo que agrega milhares de decisões que culminam com a elaboração da repartição da previsão de receitas entre políticas públicas escolhidas para serem executadas durante o período a que se destina o orçamento público, geralmente de um ano (Pardini & Amaral, 1999; M. C. da Silva et al., 2021; Wildavsky, 1964; Willoughby, 2002).

O processo decisório do orçamento público inclui diversas variáveis, tais como a agenda pública do governante, alternativas de gastos, propostas de atores, decisões, interesses, conflitos etc. (M. C. da Silva et al., 2021). Esse cenário indica a relevância de encontrar fatores identificadores e facilitadores para os decisores políticos poderem sinalizar prospectivamente para a resolução destes problemas, que como tal carecem de elementos que viabilizem a sua execução a contento, para dar a resposta social necessária e, de certa forma, vincular a decisão política (M. C. da Silva et al., 2021).

Como exemplo da complexidade, no caso brasileiro, o Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 32, de 2022, que representa a Proposta Orçamentária do Poder Executivo para o orçamento público federal para 2023, contou com sete volumes de textos, com um total de 3.074 páginas, com milhares de decisões alocativas para o período de um ano (Brasil, 1988, 2022).

Para gerenciar a complexidade do processo orçamentário, muitas teorias foram abordadas pela literatura, voltadas para o comportamento do gestor público na decisão das alocações orçamentárias, geralmente teorias advindas da limitação racional humana em tomar tantas decisões acerca do recurso público, em tão pouco tempo e com tantas pressões dos *stakeholders* (Mohr & Kearney, 2021; Padgett, 1980; M. C. da Silva et al., 2021; Williamson, 1985; Willoughby, 2002). Uma definição clássica de política já possui relação direta com o processo orçamentário, onde se diz que política nada mais é do que alocação autorizada de valores, o que indica que o estudo da política deve certamente envolver, como tema central de organização, como essas decisões de alocação são tomadas (Lau, 2003).

A literatura indica, inclusive, que os estudos sobre o comportamento humano real, em oposição ao comportamento padrão da teoria econômica, começou com os estudos do orçamento público (Mohr & Kearney, 2021). Os gastos públicos fornecem evidências claras de como os políticos priorizam os diversos serviços que o governo fornece ao público, fazendo com que o orçamento seja considerado o manifesto político mais importante (Baekgaard et al., 2019). O orçamento representa uma medida quantitativa e direcional das políticas públicas priorizadas pelo governante, justificando o empenho acadêmico em buscar meios para melhor orçamentação pública (Baekgaard et al., 2019).

Sendo assim, justificada a importância de entender como as decisões orçamentárias são efetivadas, com o contraponto da complexidade de se obter tantas decisões em espaço limitado de tempo, cabe analisar o processo sob a ótica da teoria da racionalidade limitada, que, como já demonstrado, indica que o comportamento humano, aqui representando os decisores e

executores do processo de orçamentação pública, não possuem conhecimento completo de todas as consequências de cada escolha, tendo apenas conhecimento fragmentado das condições e consequências que cercam sua ação (Simon, 1957). Essa incerteza gerada em processos complexos torna a abordagem de Simon bastante adequada à análise de sistemas complexos, como a decisão alocativa orçamentária (Melo & Fucidji, 2016).

O argumento da teoria cunhada por Simon parte da premissa de que o sistema econômico é dinâmico e que não só as ações dos decisores econômicos mudam como o ambiente em que estão inseridos, como os ambientes políticos e econômicos (Melo & Fucidji, 2016). A incerteza seria característica constante dos sistemas de decisões econômicas, devido à incerteza com relação à ocorrência de eventos futuros, o que limitaria a possibilidade dos agentes agirem racionalmente (Melo & Fucidji, 2016).

Nesse cenário, cabe ressaltar que como consequência da constatação empírica da limitação racional, caberia repensar o que seria possível em relação ao princípio da eficiência no âmbito de processos complexos, especialmente o orçamentário, tendo em vista a ideia de impossibilidade do decisor considerar todas as possibilidades de recursos e resultados com vistas à melhor aplicação do recurso público, fazendo com que não seja possível afirmar que a decisão foi no sentido de maior eficiência, como geralmente determinam os arcabouços legais (K. P. de Oliveira & Paula, 2014; Shannon et al., 2019; Simon, 1957).

Para então obter o melhor resultado possível, ou o resultado mais satisfatório no âmbito do processo complexo, a literatura indica que os decisores utilizam-se de atalhos mentais, cognitivos, as heurísticas, para chegar a tantas decisões (Bendor, 2010). Funcionam as heurísticas como regras básicas para fazer certos julgamentos ou inferências úteis na tomada de decisão com menos energia do que a busca completa de alternativas e as consequências associadas a cada uma das alternativas ditadas pela escolha totalmente racional (Bendor, 2010; Lau, 2003).

O processo orçamentário exige o uso desses atalhos, como complexo que é, pelo número grande de decisões a serem tomadas anualmente, o que impede que seja totalmente refeito em todos os exercícios, o que já era dito por Aaron Wildavsky, em trabalho seminal da teoria orçamentária, onde estudou o processo orçamentário americano para entender como as decisões eram tomadas e chegou à conclusão de que era “necessário desenvolver mecanismos, ainda que imperfeitos, para auxiliar os homens a tomar decisões que, em algum sentido, são significativas em um mundo complicado” (Wildavsky, 1964, p. 11), o que o autor chamava de “auxílios de

cálculo”, usados pelos decisores para ajudá-los a tomar decisões que, em certo sentido, são significativas em um mundo complicado (Wildavsky, 1964, p. 11).

### **2.3.1. Processo de tomada de decisão sob a limitação racional**

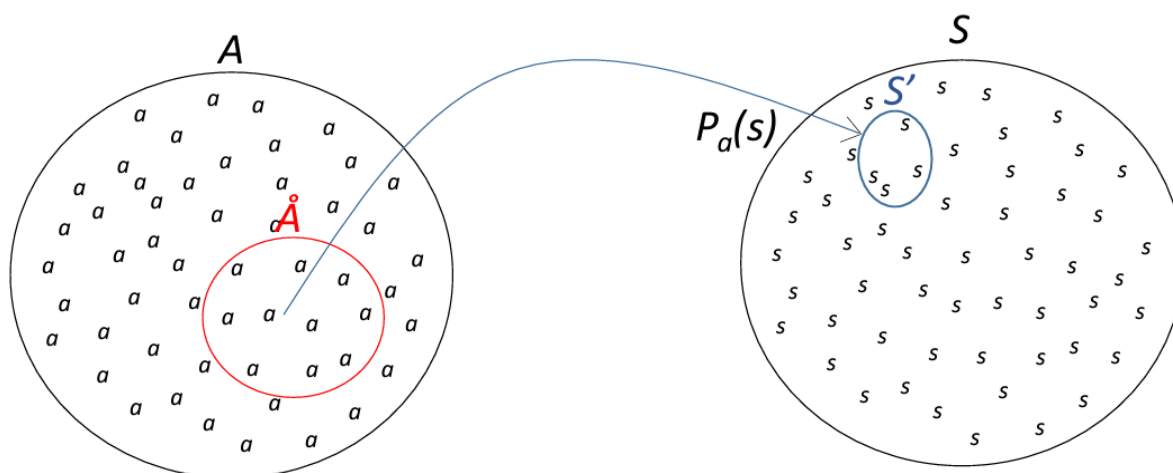
O pressuposto de racionalidade é nuclear a qualquer teoria visando compreender a tomada de decisão dos agentes econômicos (Melo & Fucidji, 2016). Nesse cenário, as teorias baseadas na limitação racional são notadamente superiores, o que pode ser explicado pelo abandono da ideia de maximização perfeita dos resultados, assumindo que o decisor somente pode agir, em sistemas complexos, no sentido de encontrar resultados satisfatórios (Melo & Fucidji, 2016).

Decisões baseadas na limitação racional podem ser geradas relaxando um ou mais dos pressupostos da teoria da utilidade (Simon, 1997). Em vez de assumir um conjunto fixo de alternativas para decisão, podemos postular um processo de geração de alternativas (Simon, 1957, 1997). De mesma forma, ao invés de assumir distribuições de probabilidade conhecidas de resultados, podemos introduzir procedimentos de estimativa para eles, ou podemos procurar estratégias para lidar com a incerteza que não pressupõem conhecimento de probabilidades, culminando no entendimento de que é possível abandonar a maximização de uma função de utilidade, postulando uma estratégia de satisfação (Jolls et al., 1998; Simon, 1957, 1997).

Os desvios particulares dos pressupostos da teoria da utilidade, de maximização global, introduzidos por economistas de orientação comportamental, são derivados do que se sabe, empiricamente, sobre o pensamento humano e os processos de escolha, e especialmente sobre os limites da capacidade cognitiva humana para descobrir alternativas, computando suas consequências sob certeza ou incerteza, e fazer comparações entre elas (Simon, 1997).

O processo pensado por Simon pode ser representado pela Figura 1, onde Campos Filho e Paiva (2018) representam no grupo A todas as alternativas de decisão e no grupo S todas as alternativas de resultados:

Figura 1 - Representação da Teoria da Racionalidade Limitada



Fonte: (Campos Filho & Paiva, 2018)

O grupo  $\dot{A}$  simboliza as alternativas que são visíveis organicamente pelos decisores, representado uma fração das alternativas existentes, já  $S'$  o subconjunto de soluções visíveis para o decisor como referência em  $\dot{A}$ , e  $P_a(S)$  a probabilidade de que a solução do problema seja compatível com a alternativa (Campos Filho & Paiva, 2018). Dentro desse grupo de alternativas e soluções, o decisor refina a sua escolha de “A” e “S” até encontrar uma dupla de opções na qual o resultado é mais razoável, ou mais satisfatório, de forma que analisando apenas a parte humanamente possível das alternativas se tenha um resultado aceitável (Campos Filho & Paiva, 2018; Simon, 1957).

O estudo dos processos de geração de alternativas revela rapidamente que na maioria das circunstâncias não é razoável falar em encontrar todas as alternativas (Simon, 1997). A geração de alternativas é um processo demorado e caro, onde, em situações reais, até mesmo a completude mínima raramente pode ser garantida (Simon, 1997). As teorias de busca ótima podem lançar alguma luz sobre tais processos, mas, devido aos limites da complexidade, o comportamento humano de geração de alternativas é geralmente mais bem descrito como busca heurística destinada a encontrar alternativas satisfatórias ou alternativas que representem uma melhoria em relação às aquelas anteriormente disponíveis (Simon, 1997).

Para Simon a capacidade humana de formular e solucionar problemas complexos é muito limitada, tendo em vista a quantidade de opções de conjuntos problemas-soluções



gerados nos sistemas verdadeiramente complexos, que não se prestariam à sumarização de alternativas e soluções, como o descrito neste trabalho (Simon, 1957). As pessoas deveriam considerar que os tomadores de decisão não possuem capacidade para lidar com todas as opções possíveis e lidar com todas as consequências advindas das suas decisões, o que exigiria da academia e das empresas conhecimento acerca do processo de tomada de decisão em condições ambientais reais (Simon, 1999). Para Simon, se “baseamos numa visão Popperiana de que a função da evidência é contestar teorias incorretas, então podemos dar à economia neoclássica, sem demora, um veredicto de fracasso comprovado”<sup>11</sup> (Simon, 1999, p. 94).

Dessa forma, cabe entender como o processo orçamentário pode ser moldado de forma que a limitação racional seja considerada a ponto de que seja obtida a melhor resposta para a aplicação dos recursos públicos, e quais instrumentos e ações seriam necessários para que o tomador de decisão da aplicação de recursos públicos no orçamento busque a ‘melhor’ solução com um ‘bom’ movimento (Campos Filho & Paiva, 2018).

#### **2.4. Interseção entre a Teoria da Racionalidade Limitada e a Teoria Orçamentária**

A teoria orçamentária se alimenta das teorias comportamentais desde os primeiros teóricos do assunto, especialmente da limitação racional (Mohr & Kearney, 2021). A ligação da teoria orçamentária com as teorias racionais, especialmente a limitação racional, se deve ao fato de que a teoria orçamentária foca na resolução de problemas, o que é exatamente o que a racionalidade limitada tenta explicar: como resolver problemas tendo em vista as limitações computacionais humanas (Bendor, 2010).

Tal ligação já é encontrada na teoria incremental de Lindblom (1959) e Wildavsky (1964), que nada mais é do que um atalho para a decisão complexa, decidir na medida da decisão anterior, o que seria aplicado aos processos políticos em geral (Bendor, 2010; Davis et al., 1966; Mohr & Kearney, 2021). Dessa forma, já se identifica que a teoria orçamentária se suporta na teoria da racionalidade limitada, tendo em vista que a principal estratégia orçamentária é uma consequência da limitação racional (Bendor, 2010).

Todavia, baseado na teoria que melhor explica o processo orçamentário desde os primeiros teóricos, o incrementalismo (Willoughby, 2002, 2014), atalho mental mais utilizado pelos gestores orçamentários, as políticas presentes no orçamento tendem a se perpetuar

---

<sup>11</sup> Tradução de “*if we hold a Popperian view that the function of evidence is to disprove incorrect theories. Then against neoclassical economics we can bring in, without delay, a verdict of failure proven.*”

irracionalmente, por ser muito difícil que alguma política seja removida da agenda orçamentária após a sua inclusão, pela premência incremental dos orçamentos (Coate & Morris, 1999). O resultado dessa limitação é que políticas que já não fazem mais sentido público continuem sendo financiadas em detrimento de novas políticas com melhor possibilidade de resultado social (Coate & Morris, 1999).

A explicação padrão é que grupos de interesse que representam os beneficiários se formam para defender políticas, de modo que, mesmo quando a sua justificação de interesse público desaparece, há pressão política para mantê-las (Coate & Morris, 1999). Coate e Morris (1999) dão como amostra da disfunção do extremismo incremental o exemplo africano em que observou que os governos daquele continente mudaram as políticas para garantir assistência financeira externa, todavia, mesmo com a melhoria econômica, grupos poderosos encontram apoio político para manter as políticas assistenciais (Coate & Morris, 1999). Nessa linha, os órgãos financeiros internacionais, como FMI e Banco Mundial, antes de aplicarem os seus recursos em países necessitados, exigem mudanças políticas para tentar obter mudança de comportamento político e quebrar a constância de políticas ineficazes (Coate & Morris, 1999).

Nesse ambiente, surge a necessidade de se alcançar meios de fazer com que o atalho utilizado para resolver a complexidade orçamentária, o incrementalismo, não seja um complicador para o alcance da solução orçamentária satisfatória (Pardini & Amaral, 1999). O grande motivador para a necessidade de repensar a utilização isolada do incrementalismo é a necessidade de entrada de novas políticas e a falta de incrementos equivalentes de recurso em montante equivalente à necessidade, demonstrando a limitação da utilização da heurística em um ambiente de orçamentos decrementais (Pardini & Amaral, 1999; Schick, 1983).

## **2.5. *Medium-term Expenditure Frameworks***

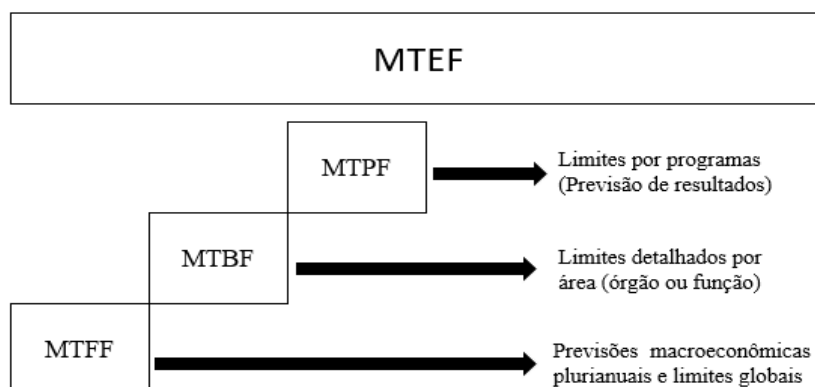
Os MTEF já são existentes e implantados pelo mundo desde a década de 1980, com experiências iniciais consideradas para períodos anteriores a essa época, entretanto com a crise financeira de 2008 foram adotados por vários países, para promover melhorias no processo de alocação dos gastos, e para permitir melhorias de eficiência e efetividade das políticas públicas, especialmente no contexto de restrições orçamentárias, como o encarado nos anos seguintes à crise. (Fortis & Gasparini, 2020; Raudla et al., 2020, 2022; Vlaicu et al., 2014). Manuais de boa prática orçamentária, especialmente nas duas últimas décadas, induzem a implantação da sistemática para trazer maior transparência ao gasto público, como, dentre outros, o Manual de

Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional - FMI (2007), e as recomendações de boa governança orçamentária da OCDE (OECD, 2015).

O instrumento se apresenta com um elemento presente nas reformas mais avançadas da gestão da despesa pública (Raudla et al., 2022), sendo definido como uma ferramenta para vincular política, planejamento e orçamento ao médio prazo (Kąsek & Webber, 2009). Consiste, basicamente, em um envelope, ou um teto por área, ou órgão, de recursos definidos de cima para baixo e uma estimativa de baixo para cima dos custos atuais e de médio prazo das políticas existentes, e envolve a renovação desse exercício a cada ano para refletir as mudanças na política, sem abandonar, geralmente, o contexto anual de aprovação orçamentária (Kąsek & Webber, 2009). Os MTEF podem também ser definidos como arranjos institucionais no processo orçamentário que exigem a apresentação de certas informações financeiras de médio prazo em momentos específicos, procedimentos para fazer previsões plurianuais e planos de receitas e despesas, e obrigações de estabelecer limites numéricos de despesas além do horizonte orçamentário anual (Harris et al., 2013).

Os MTEF se apresentam, ainda, como uma sistemática de gerenciamento de receitas e despesas em perspectiva plurianual (Harris et al., 2013), tratando então de uma abordagem estratégica de olhar para o futuro para estabelecer prioridades e alocar os recursos públicos eficientemente (Fortis & Gasparini, 2017; World Bank, 2012a). Ressalte-se que geralmente o termo MTEF é usado de forma genérica para representar o conjunto dos modelos marcos de médio prazo, os quais são classificados segundo a literatura correlata em: MTFF – *Medium-term Fiscal Framework*, MTBF – *Medium-term Budgetary Framework* e MTPF – *Medium-term Performance Framework*, no sentido crescente do grau de abrangência de detalhes das entregas (Brumby & Hemming, 2013), como disposto na Figura 2.

Figura 2 – Variantes de MTEF



Fonte: Produzido pelo autor

A variante menos avançada, MTFF, se destina à previsão do agregado fiscal, sem determinação de tetos ou limites para órgãos, ou políticas, na versão intermediária, MTBF, são determinados limites para grupos de atividades, políticas ou órgãos, e a versão mais abrangente, MTPF, cuidaria de determinar limites baseados nos resultados das políticas públicas (Brumby & Hemming, 2013). Deve-se salientar que a plurianualidade orçamentária, como a prevista nos MTEF, não significa serem aprovados orçamentos para mais de um exercício, há tão somente a disposição de limites agregados para os gastos futuros, mantendo a aprovação orçamentária no horizonte anual, o que não impediria de existir a aprovação multianual, o que é incomum, mas existente, como no Uruguai, que aprova a totalidade do orçamento para cinco exercícios (Fortis & Gasparini, 2017).

São vários os motivos apresentados na literatura para defender a utilização do modelo plurianual com MTEF, derivados da constatação de Wildavsky (1986), que apontava como deficiências do orçamento tradicional, puramente anual, a miopia, o conservadorismo e o provincianismo. O MTEF típico intenta resolver o dilema de conciliar as urgências de curto prazo com as prioridades de médio prazo, de forma que resolva o *trade-off* entre a necessidade de responsabilidade fiscal e a necessidade estatal de investir para proporcionar o desenvolvimento econômico (Schiavo-Campo, 2009).

Para Schick (1998) os MTEF favorecem o cumprimento dos três elementos básicos da gestão do gasto público, disciplina fiscal agregada, eficiência alocativa e eficiência operacional, fornecendo uma linha de base para medir os impactos orçamentários das mudanças nas políticas. Uma estrutura de médio prazo é necessária porque as prioridades relativas mudam lentamente; de fato, as principais decisões de alocação normalmente têm um impacto maior nos orçamentos futuros do que naquele para o qual foram inicialmente tomadas. Para o autor, em todos os países é necessária uma perspectiva de médio prazo para redefinir as prioridades orçamentárias, considerando as futuras implicações financeiras e programáticas das decisões atuais (Schick, 1998).

Há um argumento muito forte para uma abordagem orçamentária de médio prazo: uma perspectiva anual é muito curta quando muitos programas governamentais têm custos e benefícios que se estendem desigualmente por muitos anos (Brumby & Hemming, 2013). Competir por recursos incrementais disponibilizados por meio de orçamentos anuais incentiva políticos e burocratas a perseguir seus próprios interesses estreitos e de curto prazo, resultando em alocações orçamentárias que não servem bem à economia e à sociedade, o que é debelado com o fornecimento de garantias de financiamento necessárias para uma abordagem mais

estratégica e voltada para o futuro para definir prioridades de gastos, constantes dos MTEF (Brumby & Hemming, 2013).

Schick (1998) ensina que os orçamentos são geralmente feitos para um único ano e as restrições fiscais são geralmente expressas como metas anuais, entretanto as restrições de um ano de cada vez podem induzir os gastadores a adiar as despesas para os anos seguintes, permitindo que o governo afirme que atingiu as metas atuais, dificultando o cumprimento das metas futuras. Essas considerações sugerem que uma estrutura de gastos de médio prazo é um instrumento útil, talvez essencial, de disciplina fiscal. Quando aplicado corretamente, uma estrutura plurianual obriga o governo a avaliar o impacto das ações de gastos atuais nos orçamentos futuros (Auerbach, 2006; Schick, 1998).

A sistemática de orçamentar com visão de médio prazo está sendo impulsionada, principalmente, por organismos internacionais de financiamento e de cooperação internacional, como o Banco Mundial, FMI, OCDE, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Comissão Europeia, com recomendações nesse sentido contidas nos manuais de boa conduta orçamentária e outros documentos como em: *Beyond the Annual Budget* (World Bank, 2012a), *Manual on Fiscal Transparency* (IMF, 2007), *Best Practices for Budget Transparency* (OECD, 2002), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* (OECD, 2015), *Better Spending for Better Lives* (IDB, 2018), Diretiva 2011/85/UE do “Six Pack” do Conselho da União Europeia (2011) e os Regulamentos 472 e 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia (2013a, 2013b).

A academia também tem se debruçado sobre o tema, sobre especialmente a efetividade da implantação de mecanismos de dilatação do prazo das decisões orçamentárias, para entender, principalmente, se faz sentido para um país atender à demanda dos órgãos multilaterais internacionais. Na prática, as recomendações têm sido atendidas, como observado por Vlaicu *et al.* (2014) que analisou a existência dessas estruturas em 181 países no período de 1990 a 2008, os dados obtidos demonstraram o aumento substancial de orçamentação com MTEF no período, passando de 11 países em 1990 para 132 no final de 2008 (Vlaicu *et al.*, 2014).

A orçamentação plurianual é defendida pelos órgãos multilaterais internacionais pela sua suposta possibilidade de permitir maior transparência com a visualização do gasto já contratado para os próximos anos, maior efetividade dos gastos públicos, pela indução de disciplina fiscal e pela alocação mais realista (IDB, 2018; World Bank, 2012a), entretanto é

indicado que o prazo dessa extrapolação plurianual deve ser ajustado para a realidade de cada país, como indicado na pesquisa de Auerbach (2006) que indica que apesar do argumento básico para a utilização da janela orçamentária plurianual é necessário ser bem dosado o tamanho da janela, de forma que possa fornecer uma imagem mais precisa do impacto de longo prazo dos gastos públicos, uma janela muito curta permitiria o deslocamento de custos além do ponto final da janela e uma muito longa incluiria anos futuros para os quais a regra atual é essencialmente sem sentido (Auerbach, 2006).

Corroborando com as visões apresentadas, Allen Schick (2006), em discussão sobre sustentabilidade fiscal, exalta a necessidade de planejamento de gastos públicos para sustentabilidade fiscal futura, com a previsão multianual de gastos, assim entendendo o autor como a extensão do prazo da orçamentação para de três a cinco anos. As linhas de base para projeções plurianuais utilizadas nos MTEF, serviriam a dois propósitos valiosos no orçamento: fornecer percepções sobre as condições orçamentárias futuras, incluindo as de longo prazo, como previdência, e indicar uma base para estimar o impacto das mudanças políticas propostas ou adotadas em orçamentos futuros (Schick, 2006). Entretanto, o autor (2006) entende que normalmente as linhas de base são irreais, pelo fato da maioria dos governos não pressuporem mudanças significativas no desempenho econômico como consequência de política fiscal e de novos gastos, o que exigiria atenção por parte dos implementadores para a estratégia ser efetiva (Schick, 2006).

### **2.5.1. Experiências Internacionais de MTEF**

A crise econômica de 2008, que devastou as finanças da maioria dos países do mundo, levantou discussão mundial sobre as regras fiscais vigentes, concluindo pela necessidade de adoção de instrumentos fiscais de última geração, como os MTEF, que proliferaram pelo mundo desde então (Schick, 2010a). Nos achados da pesquisa sobre regras fiscais do pós-crise, Allen Schick (2010a) apresenta que regras fiscais de curto prazo, de um ou dois anos, são facilmente rompidas com transferência de gastos para anos futuros, por meio de manobras pontuais que geram aumentos de receitas a curto prazo ou reduções de gastos no futuro. Um MTEF reduziria os incentivos para esse tipo de estratagema, entretanto esses tendem a ser mais bem aplicados em países com crescimento econômico sustentado, como a Austrália. Apesar disso, a orçamentação com MTEF, entende o autor, veio para ficar, porque um único ano seria um

período inadequado para programar iniciativas de políticas e regular as finanças públicas (Schick, 2010a).

A promoção de maior transparência, principal justificativa para adoção da previsão multianual no orçamento público, pode ser constatada com a presença do princípio nos principais manuais internacionais de transparência, o que é explorado na pesquisa de Bastida e Benito (2007), que faz um apanhado sobre a transparência nos instrumentos orçamentários pelo mundo. Bastida e Benito (2007) foca na análise da adoção do código de boas práticas de transparência orçamentária da OCDE, onde pesquisou 41 países e concluiu que a transparência está negativamente correlacionada com a corrupção e positivamente correlacionada com o desenvolvimento econômico. Dos países pesquisados, observou o autor que 71% possuíam orçamento com estratégia plurianual, o que induz que a estratégia é reconhecida pelos países como princípio, que mesmo não cumprindo outros princípios, aplica o da orçamentação plurianual de médio prazo (Bastida & Benito, 2007).

De outra perspectiva, existem estudos que ponderam acerca da efetividade automática desse tipo de orçamentação, especialmente pela implantação açodada em países de renda baixa. Schiavo-Campo (2009) em estudo de estruturas orçamentárias de médio prazo em países em desenvolvimento, especialmente os africanos, alerta que grandes diferenças econômicas e institucionais entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento foram deixadas de lado e os MTEF se espalharam a ponto de que no final da primeira década desse século praticamente não era possível um programa de reforma de gestão pública apoiado por ajuda humanitária que não exigia o desenvolvimento de um MTEF ou alteração no modelo dos existentes. O autor (2009) salienta que ao negligenciar as considerações institucionais e de capacidade, a introdução dos MTEF produziu, na maioria dos países em desenvolvimento, fachadas elaboradas de reforma fiscal com altos custos de transação, sem melhorar os resultados orçamentários (Schiavo-Campo, 2009).

Uma iniciativa programática de MTEF não deve ser entendida como tendo como objetivo uma reengenharia total do sistema orçamentário (Schiavo-Campo, 2009), mas como a introdução progressiva de elementos programáticos selecionados no sistema orçamentário existente, não devendo entrar em conflito com as regras básicas do orçamento existente e o nível de detalhamento deve considerar o nível de capacidade local. O autor ressalta, entretanto, que embora um MTEF não possa compensar as deficiências de orçamento e gestão financeira, pode auxiliar a remediá-las no devido tempo e especialmente no sentido de fortalecer o vínculo

entre a política governamental e o orçamento e, assim, tornar o orçamento um instrumento mais eficaz de desenvolvimento e redução da pobreza (Schiavo-Campo, 2009).

Uma comprovação da necessidade de cuidado por parte dos países em seguir a orientação internacional de inserir modelos de orçamentação plurianual de médio prazo foi apresentada por Roberts e Andrews (2005), em artigo que estudaram as reformas orçamentárias em Gana, com foco na implementação do MTEF. Os autores concluíram que as reformas foram bem-sucedidas no início, na implantação, mas falhou em sequência. A implantação do MTEF em Gana se deu em ambiente de grande apoio político, entretanto após a implementação da peça com sistemática plurianual, o mesmo apoio não foi visto na execução, na qual a falta de reflexão das prioridades estratégicas mencionadas no processo de reforma, com padrões reais de gastos, exigiria priorização, o que gerava custo político alto (Roberts & Andrews, 2005). A retórica era de que devia se compreender a necessidade de manter gastos elevados de saúde e educação, que acabaram sendo reduzidos após a implantação do MTEF. A pesquisa demonstrou que a reforma se demonstrou muito grande para a capacidade institucional do país, que não observou a fragilidade do apoio político, a fragilidade institucional e ainda a real viabilidade do recebimento dos recursos que eram previstos por doadores internacionais (Roberts & Andrews, 2005).

O contraponto à implantação de MTEF's também podem ser encontrados em modelos de países desenvolvidos, com críticas menos contundentes, como a pesquisa de Heinemann (2005) sobre o planejamento orçamentário plurianual da Alemanha. Segundo o autor (2005), embora o planejamento orçamentário de médio prazo tenha se tornado obrigatório para os países membros da União Europeia – UE, os planos orçamentários plurianuais têm uma tradição muito mais longa em alguns países membros da UE, como na Alemanha, que usa o formato desde a década de 1960. Apesar da longa experiência, os autores observam que o MTEF alemão não está cumprindo o objetivo de reduzir a miopia do processo orçamentário anual, que seria o foco das autoridades orçamentárias ao obrigar o olhar para as consequências orçamentárias a médio prazo, com a pretensão de que a política orçamentária se torne mais sustentável e orientada para o futuro (Heinemann, 2005).

Heinemann (2005) colhe como achado de que o MTEF criado após a obrigação da implantação por parte da Comissão Europeia, fez com que o planejamento plurianual não fosse eficaz em tornar a política orçamentária mais previsível, com a apresentação de projeções fortemente tendenciosas para o excesso de otimismo. Tal iniciativa da UE parece ter transformado o planejamento orçamentário da Alemanha, não na direção de projeções mais



críveis e vinculantes, mas na produção de perspectivas menos realistas e indevidamente favoráveis (Heinemann, 2005). Uma conclusão política padrão na presença desse tipo de inconsistência leva à dedução de que ao lado do plano de médio prazo há necessidade da criação de instituições independentes confiáveis, que ao assumir a responsabilidade pelas previsões tem-se a possibilidade de maior confiabilidade das projeções fiscais multianuais (Heinemann, 2005).

A orçamentação plurianual depende de várias condições para ter sucesso, e apesar da consideração inicial de que tais instrumentos são utilizados para controle de despesas, algumas condições podem levar a mais gastos em vez de menos (Steunenberg, 2021). Steunenberg (2021) explorou como os atores políticos cumpriram os montantes determinados nos MTEF, sob dois perfis de governo: governo majoritário, governo de coalizão, em três cenários diferentes: sem choque externo, considerada a linha de base, com choque moderado e um com choque substancial (Steunenberg, 2021). Em governos majoritários, o primeiro-ministro e o ministro das finanças têm preferências semelhantes, fazendo o cumprimento do quadro ser facilitado. Já governos de coalizão estão associados a acomodação de preferências comuns (Steunenberg, 2021).

Em relação aos choques externos, que afeta a relação entre o líder político e o ministro das finanças e ministros setoriais, Steunenberg (2021) apresenta que um pequeno choque mantém a posição do ministro de finanças, em grandes choques esse passa a aceitar orçamentos maiores do que o definido no MTEF. Já em relação às consequências negociais, o modelo com custos de transação para romper a linha de base prevista, tende a manter o cumprimento do teto, já os modelos com incerteza sobre o futuro e de necessidade de mediação política tendem ao rompimento da linha de base e aceite de orçamento maior do que o previsto na série plurianual (Steunenberg, 2021).

Em resumo, a eficácia da orçamentação depende substancialmente da relação do governo com a sua base política, depende da dimensão dos choques econômicos e ainda do grau de incerteza sobre o futuro, se há custo de rompimento dos limites plurianuais e se é necessária mediação política para se obter o consenso (Steunenberg, 2021).

Algumas outras pesquisas focaram a análise da implementação de regras fiscais e a sua interferência em resultados econômicos e sociais, o que incluiu os MTEF, como em Franek e Postula (2020), que investiga a relação entre os instrumentos fiscais, como regras fiscais numéricas, instituições fiscais independentes e quadros orçamentários de médio prazo e o

desempenho fiscal dos países da União Europeia. Os autores (2020) obtiveram como conclusão de que a utilização do quadro orçamentário plurianual tem o impacto mais forte entre os instrumentos fiscais pesquisados, com melhor resultado em relação ao saldo fiscal ou saldo orçamentário resultante da aplicação da regra. Os autores (2020) observaram, entretanto, que os instrumentos são mais eficazes na melhoria do resultado em países com dívidas públicas mais altas, acima de 60% do PIB (Franek & Postula, 2020).

Em continuidade das pesquisas, Franek e Postula (2021) em estudo mais amplo sobre a medida de impacto dos instrumentos de governança fiscal, obtiveram a mesma conclusão no sentido da existência de uma correlação forte e estatisticamente significativa entre os MTEF e o resultado fiscal. Ressalvando, entretanto, que um dos achados da pesquisa demonstrara que as regras são mais eficazes quando há forte compromisso político e instituições fortes para apoiar a elaboração orçamentária, acrescentando que regras mais eficazes são apoiadas por conselhos fiscais independentes (Franek & Postula, 2021). Franek e Postula (2021) observaram ainda que os países com enquadramentos orçamentários com qualidade elevada foram o Reino Unido, Grécia e Espanha, enquanto a Hungria, República Checa e Polônia obtiveram a classificação mais baixa nesta área (Franek & Postula, 2021).

Egbide *et al.*, (2016) em outro estudo sobre o retorno social da implantação de quadros orçamentários de médio prazo, verificou se regras fiscais foram importantes para redução da pobreza com a implantação da lei de responsabilidade fiscal nigeriana (FRA) e MTEF. Como resultado, obteve que a FRA não teve correlação direta com a redução da pobreza, entretanto a implantação de MTEF teve relação estatisticamente significativa em relação à redução da pobreza da Nigéria, com a melhoria da gestão dos recursos públicos (Egbide *et al.*, 2016).

Em outra pesquisa sobre a relação com resultados fiscais, Vlaicu *et al.* (2014) em análise de um conjunto de dados coletados de adoções de quadros de médio prazo em todo o mundo de 1990 a 2008, utilizando uma estrutura de painel dinâmico para estimar os impactos dos MTEF nos agregados econômicos. O autor chegou à conclusão que, em média, o orçamento plurianual melhora o saldo fiscal em cerca de dois pontos percentuais em relação ao PIB. A orçamentação plurianual estaria associada a uma forte disciplina fiscal e os efeitos aumentam na medida que os MTEF são elevados a categorias superiores de sofisticação, até alcançar os quadros de desempenho de médio prazo (MTPF) (Vlaicu *et al.*, 2014).

A adoção de um instrumento fiscal, como os MTEF, acaba por induzir a indução de melhores práticas fiscais, como a implantação de orçamento de desempenho, foi o que Martí

(2019) concluiu em estudo focado nas ligações entre o Orçamento de Desempenho (OD) e os MTEF em 34 países membros da OCDE. Martí (2019) obteve resultados que mostraram que a implantação de MTEF's está relacionada com a implantação posterior de OD. O planejamento fiscal de médio prazo facilitaria o orçamento baseado no desempenho por fornecer uma abordagem sistêmica para a alocação de recursos conforme as prioridades e vincula o financiamento a resultados que podem levar mais de um ano para serem entregues (Martí, 2019).

Também em relação ao OD, Ho (2018) em artigo que propõe reconceituar o orçamento por desempenho, sugere que o planejamento orçamentário plurianual, em conjunto com outros instrumentos fiscais, como as revisões regulares de gastos, avaliação de risco, planejamento de políticas, dentre outras técnicas, deveriam estar integrados. O planejamento estratégico plurianual e o esforço para fortalecer a comunicação orçamentária e o diálogo orientado para o desempenho, tem o condão de contribuir positivamente para os resultados da execução orçamentária (Ho, 2018).

Os modelos e reflexos da orçamentação plurianual nas estruturas governamentais também são pesquisados pela academia, com pesquisas focando em países específicos ou em grupos de países com similaridades. Di Francesco e Barroso (2015), por exemplo, pesquisaram a aplicação prática de MTEF na Austrália, Áustria, Canadá e Holanda, membros da OCDE. Dos quatro países pesquisados, três adotam MTEF por política administrativa ou convenção (Austrália, Canadá e Holanda) e na Áustria o processo é ditado na lei, levando o processo de orçamentação anual na Áustria a ser altamente integrado aos marcos de médio prazo. Em termos de obrigatoriedade, Austrália e Canadá adotam MTEF indicativo, já Áustria e Holanda tem o formato vinculativo (Di Francesco & Barroso, 2015).

Di Francesco e Barroso (2015) concluíram para esses países que as práticas das definições dos custos dos programas ainda são vistas como aquém dos objetivos declarados nos MTEF, e permanece uma constância de processos ainda incrementais. Constata-se, ainda, uma lacuna na literatura técnica para definição dos marcos, refletindo em entendimentos variados na prática de cada país (Di Francesco & Barroso, 2015). A observação levou os autores à conclusão de que é importante um processo rigoroso de definição dos custos de cada política, de baixo para cima, pelos ministérios setoriais e uma definição rígida dos limites por área, de cima para baixo, pelos ministérios de finanças (Di Francesco & Barroso, 2015). O MTEF é visto como um componente de suma importância para uma preparação orçamentária mais estratégica (Di Francesco & Barroso, 2015).

Em revisão das práticas de orçamento plurianual em seis países, Austrália, Áustria, Alemanha, Nova Zelândia, Estados Unidos e Reino Unido, Boex *et al.* (2000) tem em vista tirar alguma lição dessa experiência para uso potencial em países em desenvolvimento e em transição. Inicialmente os autores já indicam que a orçamentação plurianual não tem sido uma panaceia, mas tem sido uma ferramenta útil de política fiscal para economias desenvolvidas, e fundamental para o sucesso desses países no esforço de melhorar a disciplina fiscal no setor público, apesar do risco identificado de introduzir maior rigidez de gastos e inércia do processo orçamentário, um risco que não foi identificado nos países desenvolvidos pesquisados (Boex et al., 2000).

Boex *et al.* (2000) dão como exemplo de abordagem completa para o orçamento plurianual, o plano financeiro federal da Alemanha, que aprimorou o processo orçamentário de várias maneiras, entretanto se apresenta como muito complexo para implementação em muitos países. Abordagens mais complexas de orçamentação plurianual tem o condão de apresentar melhores resultados, entretanto abordagens desse nível, como a da Alemanha, exigem mais recursos administrativos para a sua consecução (Boex et al., 2000).

A indicação primordial é de que cada país deve desenvolver sistemática plurianual conforme a situação local, sendo desejável que os governos com economia em transição sigam uma estratégia de um plano mais enxuto, com menos elementos, que já permitiria a visualização e alerta precoce de desequilíbrios fiscais futuros e melhoria da disciplina fiscal (Boex et al., 2000). Mesmo na ausência de capacidade administrativa abundante, a introdução de elementos plurianuais básicos pode fornecer uma estrutura para análise sistemática e melhoria na tomada de decisão relativa à formulação dos orçamentos (Boex et al., 2000).

Os benefícios da implantação da plurianualidade orçamentária, com marcos de médio prazo, superam os riscos associados, como inflexibilidade e inércia do processo orçamentário, ou projeções excessivamente otimistas que poderiam gerar gastos excessivos. Se executado adequadamente, os planos financeiros plurianuais forneceriam elevado grau de certeza sobre as políticas fiscais futuras (Boex et al., 2000).

No âmbito da União Europeia, os MTEF são utilizados em todos os países por força da Diretiva do *Six Pack*<sup>12</sup> (Council of the European Union, 2011) e Regulamentos do *Two Pack*<sup>13</sup> (European Parliament & Council of the European Union, 2013a, 2013b), componentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia<sup>14</sup>. A própria União Europeia conta com um marco fiscal plurianual para as despesas da União, com prazo de sete anos, para as despesas comuns do bloco (Crowe, 2016). A utilização de MTEF não é uma prática muito recente na Europa, muitos Estados-Membros da UE já o utilizam antes deste instrumento se tornar uma prioridade do Pacto de Estabilidade e Crescimento Europeu (Tița et al., 2014). A Suécia, por exemplo, introduziu um MTEF num horizonte de 3 anos em 1997 em resposta à crise orçamentária e financeira que atravessou no início dos anos 90. No norte da Europa, os Países Baixos, adotaram o MTEF em 1994, e a Finlândia, em 1995, sendo a medida tomada para apoiar governos nacionais para superar a crise econômica impondo disciplina fiscal no âmbito das reformas fiscais desses países, visando alcançar a estabilidade fiscal (Tița et al., 2014).

A adequada abordagem do MTEF entre os estados-membros da União Europeia foi introduzida pelo Reino Unido em 1998, ao adotar duas regras de disciplina fiscal denominadas: "regra de ouro" e "regra do investimento sustentável" (Tița et al., 2014). Estas duas regras foram os pilares sobre os quais se consubstancia o planeamento da despesa pública num horizonte de três anos. Seguindo o modelo inglês, a prática fiscal espanhola introduziu o MTEF em 2001, para equilibrar o orçamento e alcançar um baixo nível de déficit (Tița et al., 2014).

Tița *et al.*, (2014) ao demonstrar a importância de um quadro orçamentário de médio prazo, relatam a experiência da Romênia, membro da União Europeia desde 2007, que em 2014 ainda não conseguiu implementar a orçamentação plurianual devido à instabilidade política que não permitiu a aplicação das políticas orçamentárias da UE. Outro impedimento para a implementação bem-sucedida do referido quadro é dado pela falta de uma estratégia clara nas

---

<sup>12</sup> "Six-Pack", é um conjunto de regras para a supervisão económica e fiscal composto por cinco regulamentos e uma diretiva proposta pela Comissão Europeia e aprovada por todos os 27 Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu em dezembro de 2011. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_898](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898)

<sup>13</sup> "Two-Pack" é um conjunto de dois regulamentos adicionais ao "Six-Pack" em vigor desde 30 de maio de 2013 em todos os Estados-Membros da área do euro. As novas medidas são focadas na transparência nas decisões orçamentárias dos Estados-Membros, promovendo uma coordenação mais forte na área do euro a partir do ciclo orçamental de 2014 e o reconhecimento das necessidades especiais dos Estados-Membros da área do euro sob forte pressão financeira advinda da crise económica. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_13\\_457](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_457)

<sup>14</sup> O Pacto de Estabilidade e Crescimento (Stability and Growth Pact) é um conjunto de regras destinadas a garantir que os países da União Europeia prosseguem finanças públicas sólidas e coordenem as suas políticas fiscais. [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en)

finanças públicas de médio prazo naquele país (Tița et al., 2014). Dada a especificidade da economia romena e as principais vulnerabilidades do sistema fiscal romeno, acredita-se que caberiam limites fixos de MTEF nos indicadores orçamentários, e deslizando no horizonte de operação do plano, acrescentando no final de cada ano um novo ano no horizonte de tempo (Tița et al., 2014).

Promover a sustentabilidade e a convergência orçamentária é o principal objetivo das reformas de governança econômica da UE, que tornaram vinculativas as regras fiscais do bloco, com vistas à redução do déficit e fortalecer a prática orçamentária da região (Liargovas & Psychalis, 2021). O que corrobora com a literatura, que sistematicamente indica a importância de MTEF, que atuam no reforço da sustentabilidade das finanças públicas (Liargovas & Psychalis, 2021).

Em estudo do caso Grego, Liargovas e Psychalis (2021) identificaram que após a crise de 2008, que atingiu fortemente o país, a implantação do regime de governança fiscal da UE, elevou o País a uma situação acima da média do bloco no que diz respeito à implementação do marco orçamentário de médio prazo, o que significa que os gregos passaram a atingir suas metas fiscais, todavia tal estratégia não foi suficiente para estabilizar a dívida pública como porcentagem do Produto Interno Bruto - PIB devido ao fato do PIB estar constantemente caindo devido ao impacto no multiplicador fiscal. Portanto, entende-se claramente que os governos gregos, embora integrando reformas (como o MTEF, o Conselho Fiscal, a autoridade estatística nacional independente) na legislação grega, não conseguiram implementar integralmente todas as reformas de governança fiscal, uma vez que ainda há uma lacuna entre o processo de integração formal e o processo de implementação (Liargovas & Psychalis, 2021).

Outro estudo que explorou a experiência de crise e a governança fiscal na Europa, pesquisou a experiência de Portugal, Áustria e Finlândia, identificando que a experiência de crise e as reformas europeias levaram a uma maior centralização do processo orçamentário nos três países pesquisados. Portugal, que havia enfrentado a crise mais severa, introduziu extensas reformas no processo orçamentário, enquanto a Finlândia, que havia experimentado apenas um aperto fiscal moderado, não adotou nenhuma reforma importante, o mesmo ocorreu na Áustria, que com crise moderada aplicou reforma branda (Raudla et al., 2020). Portugal e Áustria só passaram a implantar MTEF a partir da determinação da UE, entretanto não se aproximaram da abordagem contratual da governança fiscal, ao implantarem modelos não vinculativos (Raudla et al., 2020).

No âmbito das reformas fiscais europeias do século passado, portanto anterior à obrigação por parte da UE, uma experiência de reforma bastante exitosa, com implantação de MTEF, é tratada por Wehner (2007) em estudo do processo orçamentário da Suécia. Como já citado anteriormente, em Tita (2014), a Suécia já conta com orçamento plurianual desde a década de 1990. As reformas alteraram a relação do Poder Legislativo no trato do orçamento, sem a remoção dos poderes, apenas constringendo para um maior controle dos gastos e *accountability*, demonstrando que o MTEF pode ser efetivo nos seus objetivos principais preconizados pela literatura (Wehner, 2007).

Antes das reformas do início dos anos 1990 na Suécia, o parlamento era considerado o maior responsável pelo fraco desempenho fiscal, a reforma, mesmo sem alterar o papel do parlamento, que não foi reduzido, reformularam o processo de decisão das alocações orçamentárias (Wehner, 2007). O arranjo organizacional do processo orçamentário pré-reforma era altamente fragmentado, com pouca coordenação, o orçamento era introduzido por partes, com vários comitês setoriais decidindo sobre o seu quinhão (Wehner, 2007). Os resultados agregados eram imprevisíveis, pois nenhum comitê tinha responsabilidade pelos agregados fiscais, em vez disso, os comitês setoriais deliberaram de forma independente e geraram propostas consistentemente no sentido de aumentar os gastos sob sua jurisdição (Wehner, 2007). Os esforços para reformar o sistema orçamentário levaram vários anos, tendo sido impulsionados pela crise econômica (Wehner, 2007).

A reestruturação do processo orçamentário Sueco introduziu a tomada de decisões de cima para baixo, envolvendo a determinação de limites agregados antes das decisões de alocação (Wehner, 2007). Na regra atual o parlamento vota primeiro os tetos orçamentários antes de decidir as dotações individuais, para vincular o agregado total de despesas possíveis, em seguida são propostos tetos agregados para as 27 áreas de despesas para o próximo orçamento e mais dois anos adicionais (Wehner, 2007). Com a adoção desse processo o número de emendas e de dotações foi reduzido, sendo que as dotações foram reduzidas pela metade e as emendas parlamentares caíram de uma média de 33 para 4 (Wehner, 2007). A centralização da tomada de decisão agregada no Comitê de Finanças passou a permitir a imposição de uma forte restrição orçamentária aos comitês setoriais (Wehner, 2007).

Fora da Europa, um país que se destaca pela implantação de regras fiscais de médio prazo é a Austrália, que criou as primeiras regras nesse sentido em meados da década de 1980 (Gruen & Sayegh, 2005). No primeiro plano, no orçamento de 1985/86, o governo australiano estabeleceu três compromissos de médio prazo: não aumentar a receita tributária em 3 anos (%).

PIB), não aumentar as despesas (% PIB) e reduzir o déficit orçamentário. De forma geral, os três objetivos foram alcançados, como exemplo o déficit caiu de 3,5% do PIB em 1983/84 para superavit de 2% após 5 anos (Gruen & Sayegh, 2005).

Ainda em relação à Austrália, Gruen e Sayegh (2005) destacam que após os primeiros ciclos de orçamento plurianual, em 1990, o país foi atacado por uma crise econômica que mudou o foco para uma política fiscal para apoiar a recuperação econômica, entretanto mesmo assim foi possível a manutenção da ideia de austeridade fiscal. Em decorrência, em 1996, foi formalizada a Carta da Honestidade Orçamentária<sup>15</sup>, que ao impor uma série de requisitos de transparência, como relatórios ao governo, incluindo o requisito de publicar um relatório de perspectivas econômicas e fiscais pré-eleitorais quando uma eleição federal for convocada, fornecia uma estrutura para a condução da política fiscal, e relatórios fiscais, impondo a exigência uma estratégia fiscal de médio prazo baseada em princípios de boa gestão fiscal (Gruen & Sayegh, 2005).

A estratégia fiscal de médio prazo australiana considera como objetivo primário o de manter o equilíbrio orçamentário, ao longo do ciclo econômico, e manter objetivos adicionais de manter superavit orçamentário durante o ano e nos três subsequentes, além de não aumentar a carga tributária global e melhorar o resultado do patrimonial do governo no médio e longo prazo (Gruen & Sayegh, 2005). A linguagem usada na estratégia fiscal acabou por deixar muito espaço para a discricionariedade, o que contrasta com regras rígidas de muitos países, como no Reino Unido, entretanto, apesar das críticas iniciais do FMI e OCDE, em momento posterior, na crise financeira asiática, a discricionariedade foi vista como um exemplo de sensatez, o que fez com que outros países a copiassem (Gruen & Sayegh, 2005).

### **2.5.2. Experiência nos países da OCDE**

As experiências internacionais com MTEF são adotadas de formas diferentes em cada um dos países que implementa a estratégia, com variações na forma de aprovação, tipo de teto, prazo, base, frequência de revisão e nível de detalhamento, dentre outras variações (OECD, 2019), o que pode ser resumido, no âmbito da OCDE, no que se apresenta na Tabela 1, corroborada com algumas pesquisas mais detalhadas, apresentadas nas referências de estudos na última coluna.

---

<sup>15</sup> *Charter of Budget Honesty*



Tabela 1 – Formatos de MTEF em países da OCDE

País	Ato	Aprovação <sup>16</sup>	Tipo de teto	Prazo (anos)	Período	Frequência de revisão	Abrange	Nível 1 dos Limites	Nível 2 dos Limites	Monitoramento	Experiência relatada na Literatura
<b>Alemanha</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	4	Rolante	Anual	Todas as despesas		Órgão	Relatórios para o Parlamento	(Boex et al., 2000)
<b>Australia</b>	Infralegal	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	4	Rolante	Mais de uma vez por ano	Todas as despesas		Programas ou Setores	Controle Interno	(Boex et al., 2000; Di Francesco & Barroso, 2015; Gruen & Sayegh, 2005)
<b>Áustria</b>	Lei	Legislativo	Obrigatório	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	Sem monitoramento formal.	(Boex et al., 2000; Di Francesco & Barroso, 2015; Raudla et al., 2020)
<b>Bélgica</b>	Não utilizava a estratégia de MTEF										
<b>Canada</b>	Infralegal	Ministro das Finanças	Indicativo	5	Rolante	Anual	Todas as despesas		Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(Di Francesco & Barroso, 2015)
<b>Chile</b>	Lei	Ministro das Finanças	Indicativo	4	Rolante	Mais de uma vez por ano	Todas as despesas		Programas ou Setores	Controle Interno	(Fortis & Gasparini, 2017)
<b>Coréia</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	5	Rolante	Anual	Obrigatórias e Discricionárias	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)

<sup>16</sup> Trata-se do órgão que aprova os limites totais, por órgão ou por setor, sendo possível que o limite seja diretamente gestado no legislativo e aprovado no legislativo, como o caso da Suécia, ou aprovados no Poder Executivo e chancelados no Poder Legislativo, como o caso da Alemanha.

País	Ato	Aprovação <sup>16</sup>	Tipo de teto	Prazo (anos)	Período	Frequência de revisão	Abrange	Nível 1 dos Limites	Nível 2 dos Limites	Monitoramento	Experiência relatada na Literatura
<b>Dinamarca</b>	Lei	Legislativo	Obrigatório	4	Rolante		Obrigatórias, discricionárias e Operacionais	Não há	Programas ou Setores	IFI <sup>17</sup>	(OECD, 2019)
<b>Eslováquia</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		Sem monitoramento formal.	(OECD, 2019)
<b>Eslovênia</b>	Lei	Ministro das Finanças	Obrigatório	3	Rolante	Anual		Total	Programas ou Setores	Sem monitoramento formal.	(OECD, 2019)
<b>Espanha</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		IFI	(Franek and Postula 2021; OECD 2019)
<b>Estônia</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	4	Rolante	Mais de uma vez por ano	Obrigatórias, Operacionais e Investimentos		Órgão	Sem monitoramento formal.	(OECD, 2019)
<b>Finlândia</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	4	Fixo	Uma por período	Todas as despesas	Total	Órgão	IFI	(Raudla et al., 2020)
<b>França</b>	Lei	Legislativo	Obrigatório	3	Fixo	A cada 2 ou 3 anos	Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)
<b>Grécia</b>	Lei	Legislativo	Obrigatório	4	Rolante	Anual	Todas as despesas		Órgão	IFI	(Franek and Postula 2021; Liargovas and Psychalis 2021)
<b>Hungria</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	Controle Interno	(Franek and Postula 2021)

<sup>17</sup> Instituição Fiscal Independente

País	Ato	Aprovação <sup>16</sup>	Tipo de teto	Prazo (anos)	Período	Frequência de revisão	Abrange	Nível 1 dos Limites	Nível 2 dos Limites	Monitoramento	Experiência relatada na Literatura
<b>Irlanda</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	IFI	(OECD, 2019)
<b>Islândia</b>	Lei	Legislativo	Obrigatório	5	Rolante	Anual	Obrigatórias e de Investimentos	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)
<b>Israel</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	3	Rolante	Mais de uma vez por ano	Todas as despesas	Total	Órgão	Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)
<b>Itália</b>	Infralegal	Outro	Obrigatório	3	Rolante						(OECD, 2019)
<b>Japão</b>	Infralegal	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	3	Fixo	Sem revisão	Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	Controle Interno	(OECD, 2019)
<b>Letônia</b>	Lei	Legislativo	Obrigatório	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	IFI	(OECD, 2019)
<b>Lituânia</b>	Não utilizava a estratégia de MTEF										
<b>Luxemburgo</b>	Lei	Outro	Indicativo	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		Controle Interno	(OECD, 2019)
<b>México</b>	Não utilizava a estratégia de MTEF										
<b>Noruega</b>	Não utilizava a estratégia de MTEF										
<b>Nova Zelândia</b>	Infralegal	Outro	Indicativo	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	Relatórios para o Parlamento	(Boex et al., 2000)
<b>Países Baixos</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	4	Fixo		Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	IFI	(Di Francesco & Barroso, 2015)

País	Ato	Aprovação <sup>16</sup>	Tipo de teto	Prazo (anos)	Período	Frequência de revisão	Abrange	Nível 1 dos Limites	Nível 2 dos Limites	Monitoramento	Experiência relatada na Literatura
<b>Polónia</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		IFI	(Franek and Postula 2021)
<b>Portugal</b>	Lei	Legislativo	Obrigatório	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(Raudla et al., 2020)
<b>Reino Unido</b>	Infralegal	Ministro das Finanças	Obrigatório	4	Fixo	A cada 2 ou 3 anos	Discrecionárias, Operacionais e Investimento	Total	Órgão	Controle Interno	(Boex et al. 2000; Fortis and Gasparini 2017; Franek and Postula 2021)
<b>República Tcheca</b>	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	3	Fixo	Anual	Todas as despesas	Total		IFI	(Franek and Postula 2021)
<b>Suécia</b>	Lei	Legislativo	Obrigatório	3	Rolante	Sem revisão	Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(Wehner, 2007)
<b>Suíça</b>	Infralegal	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)
<b>Turquia</b>	Lei	Outro	Indicativo	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)

Fonte: Produzido pelo autor com dados do Banco de Dados Internacional de Práticas e Procedimentos Orçamentários<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Disponível em [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP\\_2018](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP_2018), contém os resultados do inquérito da OCDE sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários nos países da OCDE.

Pelos dados da pesquisa de procedimentos orçamentários da OCDE (2018a), dispostos na Tabela 1, dos 34 membros filiados em 2018, 31 (91%) utilizam MTEF nos seus processos orçamentários<sup>19</sup>, prevalecendo o formato de MTEF aprovado por Lei, utilizado em 77% dos países, com 58% adotando tetos obrigatórios para pelo menos um exercício futuro do MTEF. Noventa por cento produzem o quadro para 3 ou 4 anos de horizonte e a revisão mais frequente é a anual (61%). A base mais utilizada é a rolante (81%), onde a cada exercício é acrescentado um exercício novo de limites, e 77% (24 países) utilizam o marco para todas as despesas públicas, sendo predominante a existência de limites globais (74%), concomitante ou não com limites por programas (39%) ou órgãos setoriais (39%).

### **3. DIAGNÓSTICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL DO BRASIL**

#### **3.1. Instrumentos Legais**

O sistema orçamentário brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1988, é formado por três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>20</sup>, que desempenham papéis específicos no processo orçamentário (Brasil, 1988). Os três instrumentos são aprovados como leis pelo Congresso Nacional após proposta formulada pelo Poder Executivo e possuem efeito limitado ao período a que se referem. Um complexo de sistema de regras constitucionais, legais e infralegais regem o processo de elaboração dos três instrumentos, que preveem o seu conteúdo, formato, datas para elaboração e vigência dos instrumentos (Brasil, 1988; Giacomoni, 2019; Lima, 2018; M. J. Mendes, 2009).

Dessa forma, a Constituição constituiu um sistema de planejamento de gastos públicos em um formato piramidal, com o PPA como um instrumento de planejamento estratégico, com a LDO como um instrumento de planejamento tático e a LOA como responsável pela dimensão operacional. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas do governo para um período de quatro anos. A LDO define as metas e prioridades da administração pública para o próximo ano, além de orientar a elaboração da LOA. Por fim, a LOA é o instrumento que detalha as

---

<sup>19</sup> Bélgica, México e Noruega não aplicavam a técnica em 2018

<sup>20</sup> Art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988

receitas e despesas do governo para o ano seguinte, conforme as diretrizes estabelecidas pelo PPA e pela LDO (Crepaldi & Crepaldi, 2017; Gadelha, 2017; Lima, 2018; M. J. Mendes, 2009).

A tripartição das leis orçamentárias possui semelhança com o modelo alemão de planejamento orçamentário, que parece ter sido utilizado como base pelo constituinte, onde também são encontrados três instrumentos, um plano plurianual (*mehrjahrig* *Finanzplanung*)<sup>21</sup>, um plano orçamentário anual (*haushatsplanung*)<sup>22</sup> e uma lei orçamentária (*haushaltsgesetz*)<sup>23</sup> ou até com o modelo Francês em que existem dois instrumentos, todavia também com a ideia de um instrumento orientar o subsequente, em que há um instrumento de diretrizes orçamentárias e o orçamento propriamente dito, todavia o plano plurianual alemão possui base rolante, com um ano sendo acrescentado a cada ano, diferentemente do que ocorre no sistema brasileiro. (Guimarães Filho, 1999; OECD, 2019; Torres, 2007).

O sistema instituído pela CF inovou substancialmente o processo orçamentário brasileiro pelo aumento da participação do Congresso Nacional na elaboração das peças orçamentárias (Abraham, 2020; Medas, 2019). Tal aumento do protagonismo legislativo pode ser constatado pela diferença dada pela Constituição Federal anterior em comparação com a atual, onde o Poder Executivo produzia quatro peças, o Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI, o Orçamento Fiscal da União, o Orçamento das Empresas Estatais e o Orçamento Monetário, sendo que apenas o OPI e o Orçamento Fiscal eram submetidos ao Congresso e sem a possibilidade de alterações por emendas por parte do Legislativo (Abraham, 2020).

No que se refere à nova estrutura de instrumentos, a CF também inovou ao dar maior importância ao planejamento, notadamente ao planejamento de médio prazo, com a introdução do Plano Plurianual como umas das peças orçamentárias a ser aprovada pelo Congresso Nacional com período equivalente ao de um mandato presidencial, não coincidente com este, iniciando no segundo ano do mandato e sendo concluído no final do primeiro ano do subsequente (Brasil, 1988; Giacomoni, 2021; Paulo, 2014). É fato que sob égide da Constituição Federal de 1967, o congresso já aprovava o OPI, como já citado, de duração trienal, que seguia as diretrizes previstas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND, que apresentavam diretrizes gerais para o desenvolvimento nacional, definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais (Abraham, 2020; Giacomoni, 2019, 2021)

---

<sup>21</sup> Art. 109, 3, da Lei Básica da República Federal da Alemanha

<sup>22</sup> Art. 110, 1, da Lei Básica da República Federal da Alemanha

<sup>23</sup> Art. 110, 2, da Lei Básica da República Federal da Alemanha

Todavia, há de se ressaltar, que as peças orçamentárias produzidas sob a CF de 1967 não contavam com a abrangência de grande parte das despesas públicas, tendo em vista que o Orçamento Fiscal se apresentava esvaziado pelo escopo reduzido, tendo em vista a transferência de grande parte das funções públicas para as empresas públicas e consequente esvaziamento da administração direta (Abraham, 2018). De outro lado, o OPI constava apenas as despesas de capital, principalmente grandes investimentos, e se apresentava como um instrumento informativo, não se configurando como um instrumento efetivo de planejamento de médio prazo, logo se tornando como uma peça sem efetividade prática e com concentração no curto prazo e nitidamente operacional (Giacomoni, 2021; Guimarães Filho, 1999).

O Plano Plurianual então se tornou a peça orçamentária de comunicação do planejamento de médio prazo e o orçamento anual sob a CF de 1998, em contraponto ao OPI, que visava na prática o curto prazo, o PPA foi concebido com foco no futuro (Giacomoni, 2021; Guimarães Filho, 1999). O constituinte objetivou dar maior racionalidade à ação estatal em relação aos gastos públicos, tendo em vista a ideia de defini-los a partir de uma visão prospectiva, de sustentabilidade do planejamento e da própria sustentação fiscal do Estado, ao fazer com que os orçamentos sejam baseados no plano (Paulo, 2014).

### **3.2. Funcionamento do Processo**

A CF determinou que Lei Complementar irá dispor sobre “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”<sup>24</sup>. Todavia, até então não foi editada a lei em questão (Giacomoni, 2019, 2021), continua vigendo o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT<sup>25</sup> da CF de 1988, onde determina que o PPA terá vigência até final do primeiro ano do exercício financeiro do mandato presidencial subsequente e será encaminhado até o final de agosto do primeiro ano do mandato atual. Em relação à LDO é determinado o envio em meados de abril e a LOA encaminhada até o final de agosto de todos os anos<sup>26</sup> (Brasil, 1988).

O fluxo contínuo do processo orçamentário se inicia com o planejamento, no caso com a confecção do PPA. O processo do PPA se inicia logo que o chefe do Poder Executivo toma

---

<sup>24</sup> § 9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988

<sup>25</sup> § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

<sup>26</sup> Idem

posse, baseado, em tese, no plano de governo apresentado à população durante o processo eleitoral (Paulo, 2010). Todavia, ressalte-se uma incongruência lógica para os primeiros anos dos mandatos presidenciais, em que a LDO do exercício seguinte deve ser encaminhada antes do PPA que contempla o exercício seguinte como o primeiro exercício, o que vai de encontro com a lógica da pirâmide orçamentária com a confecção e aprovação da LDO desse exercício sem antes existir as diretrizes, objetivos e metas que deveria estar alinhada.

Além das três leis orçamentárias, a CF ainda cita, no capítulo das Finanças Públicas, a necessidade dos planos nacionais, regionais e setoriais previstos na própria CF sejam aprovados pelo Congresso Nacional em consonância com o plano plurianual<sup>27</sup>. Ressalte-se que os ditos planos nacionais, regionais e setoriais se apresentam como estratégicas de prazo superior ao PPA, como Planos de Educação, Saneamento e Saúde, constando ainda elementos além da mera determinação de despesas, ultrapassando o Plano Plurianual, o que leva ao entendimento de que os outros planos deveriam ser alterados a cada PPA para a ele se adaptar.

Ressalte-se que a Lei orçamentária, para ter vínculo direto com o PPA e LDO, é estruturada em programas, o Orçamento-Programa, que se apresenta como um plano de trabalho que integra planejamento e orçamento com os objetivo e meta do Plano. Dessa forma apresenta o orçamento uma visão gerencial baseada nas realizações, representando uma ligação entre planejamento, orçamento e gestão governamental (Paludo, 2017). O PPA apresenta os programas como resultado e o resultado do PPA serve de base para a LOA que objetiva detalhar as entregas para alcance dos objetivos do programa. Apesar da técnica ser adotada no regime da CF de 1988, essa foi determinada pela Lei n.º 4.320/1964<sup>28</sup>, reforçada pelo Decreto-lei n.º 200/1967<sup>29</sup>, e teve a primeira classificação funcional-programática em 1974<sup>30</sup>, mas foi apenas com a edição do Decreto n.º 2.829/1998<sup>31</sup> e com a vigência do primeiro PPA 2000-2003<sup>32</sup> se tornou realidade (Paludo, 2017).

Além das leis orçamentárias, outras determinações criaram instrumentos acessórios ao planejamento orçamentário governamental que também merecem atenção, como a determinação para o Poder Executivo produzir bimestralmente um relatório resumido de

---

<sup>27</sup> §4º do art. 165 da Constituição Federal de 1988

<sup>28</sup> Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

<sup>29</sup> Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 – Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências

<sup>30</sup> Portaria n.º 9 de 28 de janeiro de 1974 – Institui a classificação funcional-programática

<sup>31</sup> Decreto n.º 2829, de 29 de outubro de 1998 – Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências

<sup>32</sup> Lei n.º 9.989, de 21 de julho de 2000 – Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003



execução orçamentária<sup>33</sup>. Acrescenta-se, ainda, os instrumentos criados pela LRF, que regulamenta parte dos dispositivos constitucionais constantes do capítulo II do Título VI da CF, como o anexo de meta fiscais - AMF, em que “serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”<sup>34</sup>.

A LRF determinou, ainda, que a LDO será acompanhada de um anexo de riscos fiscais<sup>35</sup>, em que serão avaliados os passivos e outros riscos às contas públicas e ainda um anexo com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial do governo para o exercício a que a LDO se destina. Determinou também como se dá na execução o cumprimento das metas fiscais, especialmente a meta de resultado primário, com a avaliação bimestral de receitas e despesas públicas, criando assim mais um instrumento para o arcabouço orçamentário brasileiro, onde se determina a restrição de empenho e movimentação financeiro com foco no cumprimento das metas fiscais do exercício definidos no AMF da LDO<sup>36</sup>.

Em 2016, o processo orçamentário foi alterado com a criação do Novo Regime Fiscal – NRF<sup>37</sup>, que determinou a instituição de teto para os gastos públicos para a União até o exercício de 2036. A regra definiu que as despesas primárias<sup>38</sup> seriam limitadas à despesa do exercício anterior, com correção pela inflação do período, em cada um dos Poderes<sup>39</sup>. A inclusão do teto de gastos objetiva resultado parecido com o um dos pretendidos pelo MTEF em sistemas orçamentários nacionais, tendo em vista a imposição da necessidade de priorização dos gastos no âmbito de cada um dos tetos dos poderes.

Todavia, o teto no âmbito do Poder Executivo, que representa quase a totalidade dos recursos (96%)<sup>40</sup>, congrega todos os Ministérios setoriais e assim o problema do pool comum de recursos se manifesta, onde cada grupo de interesse (ministério setorial), tem incentivo para aproveitar os espaços de gastos uns dos outros, a falta de visão do todo acaba por induzir a

---

<sup>33</sup> §3º do art. 165 da Constituição Federal de 1988

<sup>34</sup> § 1º do art. 4º da LRF - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

<sup>35</sup> § 3º do art. 4º da LRF

<sup>36</sup> Art. 9º da LRF

<sup>37</sup> Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016

<sup>38</sup> Exclui despesas financeiras, como as decorrentes dos pagamentos de juros e amortização da dívida pública.

<sup>39</sup> A EC 95/2016 determinou teto único para o Poder Executivo e para cada um dos Órgãos dos outros poderes, como cada uma das casas legislativas e cada um dos órgãos do poder judiciário e órgãos independentes.

<sup>40</sup> Conforme Mensagem Presidencial do PLOA 2023 - [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ploa/Mensagem\\_Presidencial\\_2023.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ploa/Mensagem_Presidencial_2023.pdf)

tendência de pressionar por gastos acima do necessário, para receber maior parte possível do montante total (de Haan et al., 2013).

Já o caso do teto de gastos aplicado aos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, que originalmente foi direcionado a cada um dos órgãos e não ao Poder inteiro, já possui capacidade de conter o ímpeto de criar novas despesas sem a redução de outras despesas, tendo em vista a existência de apenas um decisor de nível aproximado ao de um ministro, resultando em instrumento similar ao MTEF, apesar da inexistência de quadros com as previsões futuras, mas de fácil cálculo pela simplicidade da definição do teto (Abraham, 2020; W. M. de Abreu & Oliveira, 2022; Brasil, 1988; OECD, 2022).

O teto de gastos levantou inúmeras discussões acerca da sua possibilidade de aplicação da forma como implementado e as pressões políticas e da sociedade organizada acabaram por pressionar a sua alteração por cinco Emendas Constitucionais desde a sua criação em 2016, culminando com a alteração prevista na EC 126, de 2022, que previu a desconstitucionalização do teto e deu prazo até o final de agosto de 2023 para o Poder Executivo encaminhar proposta de Lei Complementar que determinasse nova regra fiscal em substituição à regra da EC 95 (Menezes et al., 2022).

Dessa forma, conforme a previsão constitucional, o teto de gastos criado pela EC 95 foi revogado em 2023 com a sanção da Lei Complementar (LC) n.º 200<sup>41</sup>, que instituiu o regime fiscal sustentável, com a introdução de novos tetos para as receitas primárias, a partir do exercício financeiro de 2023 e já orientando o PLOA 2024. A LC 200 inovou ao incluir na LRF um marco fiscal de médio prazo no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025, com prazo de quatro anos, entretanto, ressalte-se, sem indicação de obrigatoriedade nos termos da Lei.

Outra inovação recente no sentido da plurianualidade orçamentária e na tentativa de introduzir a estratégia no orçamento brasileiro, se deu no PLDO 2024<sup>42</sup>, com a determinação<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023 - Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6.º da Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm)

<sup>42</sup> Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 4, de 2023 - <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/156890>

<sup>43</sup> Art. 4.º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2024 constarão na Lei do Plano Plurianual 2024-2027, e deverão ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento. Parágrafo único. As despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas no caput serão evidenciadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei e acompanhadas de projeções de médio prazo, para o exercício de 2024 e os três exercícios seguintes.

de que o PLOA 2024 contasse com projeções de médio prazo, indicativas, para 2024 e para os três anos seguintes em relação às prioridades e metas da administração federal, que deveriam constar no PPA 2024-2027. O PLPPA 2024-2027<sup>44</sup> constou<sup>45</sup> as prioridades e metas da administração pública e o PLOA 2024<sup>46</sup> constou a previsão plurianual dos gastos para as prioridades indicadas, em seu anexo VII, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Anexo VII do PLOA 2024 Projeção Plurianual das Metas e Prioridades

PRIORIDADE	PLOA 2024	Projeções de Despesa PPA 2024-2027		
		2025	2026	2027
Combate à Fome e Redução das Desigualdades	298,7	314,5	323,7	366
Combate ao desmatamento e Enfrentamento da Emergência Climática	13,5	14,2	15,3	15,9
Educação Básica	69,3	70,6	80,2	85
Novo PAC	91,4	97,5	103,8	110,1
Neoindustrialização, Trabalho, Emprego e Renda	61,7	58,7	62,2	63,9
Saúde: Atenção Primária e Atenção Especializada	166,5	174	182,8	196,7

Fonte: Mensagem Presidencial do PLN 29, de 2023 (PLOA 2024).

Todavia, a própria Mensagem Presidencial<sup>47</sup> do PLOA 2024 alerta que os montantes previstos, além de indicativos, trata-se de despesas com sobreposição, ou seja, a mesma despesa pode contribuir com mais de uma prioridade, o que não permite a consideração dos montantes totais das despesas para cada uma das prioridades. Nesse ponto a estratégia parece não coadunar com o MTEF clássico, tendo em vista não ser possível limitar a despesa por tal formato de quadro.

<sup>44</sup> Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28, de 2023 -

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159634>

<sup>45</sup> Art. 3º São prioridades da administração pública federal, incluídas aquelas advindas do processo de participação social na elaboração do PPA 2024-2027: I - combate à fome e redução das desigualdades; II - educação básica; III - saúde: atenção primária e atenção especializada; IV - Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC; V - neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e VI - combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

<sup>46</sup> Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 29, de 2023 -

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159659>

<sup>47</sup> “É importante ressaltar que, algumas despesas compõem simultaneamente mais de uma agenda prioritária e, portanto, não seria adequado somar os montantes atribuídos a cada uma delas.” Mensagem Presidencial do PLOA 2024

### 3.3. Avaliação internacional do processo orçamentário Brasileiro

O sistema orçamentário brasileiro foi avaliado em alguns momentos por organismos internacionais. O FMI realizou avaliação do processo orçamentário brasileiro em 2017<sup>48</sup>, visando apoiar a aplicação de nova regra fiscal de despesa através da melhoria da gestão das finanças públicas. Para tal intento foi produzido um relatório de assistência técnica. A avaliação contou com levantamento de dados orçamentários e entrevistas com autoridades e técnicos dos ministérios da área econômica e setoriais (IMF, 2017a).

Para o FMI, a regra do teto de gastos, recém-implantada no momento da avaliação, sinalizava um compromisso do Brasil com a disciplina fiscal, entretanto identificou que para implantar com sucesso a regra seriam necessárias mudanças estruturais, institucionais e processuais. As mudanças propostas pelo FMI focaram na necessidade de redução da rigidez orçamentária, representada pela indexação de gastos, vinculação de receitas e obrigatoriedade de execução de grande parte do orçamento, sinalizando que tal nível de indexação causa uma miríade de problemas, como o baixo nível de investimento (IMF, 2017a).

O Fundo entendeu que os principais desafios à implementação de novas regras orçamentárias seriam as dificuldades de planejamento, como a falta de instrumentos que direcionem a política fiscal para o médio prazo. Na ocasião o FMI avaliou, em linha com a academia, que o PPA não realiza esse papel, na prática (IMF, 2017b).

Em outra linha de propostas, o FMI entende que para se ter sucesso com uma regra fiscal de despesas existe a necessidade de atrelar o processo orçamentário à regra, de forma que os gastos sejam orientados para o cumprimento do limite. Nessa linha indicou a orientação do orçamento para o médio prazo, com o fortalecimento do AMF, para que se transforme num efetivo MTEF e que se desenvolva um efetivo MTEF para os gastos serem previstos antecipadamente, com previsão de tetos setoriais, como é de praxe nos MTEF's. Para que o MTEF seja efetivo, indicou o organismo que os Restos a Pagar (RAP) deveriam ser reduzidos de forma que o orçamento seguinte seja o planejado para o exercício e reduzir os transbordos ao mínimo possível (IMF, 2017a, 2019).

Em outra avaliação, o Banco Mundial<sup>49</sup>, corrobora a avaliação do FMI, indicando que as evidências destacam que a ausência de uma estratégia fiscal de médio prazo no Brasil tem

---

<sup>48</sup> *Brazil Technical Assistance Report—Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms*

<sup>49</sup> *A Fair Adjustment: Efficiency and Equity of Public Spending in Brazil*

contribuído para a ocorrência de ciclos de expansão econômica seguidos por ajustes de curto prazo. Isso se deve, em parte, à ênfase anterior no saldo primário acumulado de 12 meses, que oferecia poucos incentivos para conter gastos durante períodos de alta arrecadação. Além disso, a adoção de metas de superavit primário constantes e a excessiva vinculação das despesas às receitas agravaram essa tendência, levando a cortes no investimento público ou a medidas emergenciais para compensar quedas nas receitas durante períodos de dificuldades econômicas (World Bank, 2017).

Nesse contexto, para o Banco Mundial, a introdução do teto de gastos desvinculado do desempenho das receitas ou da atividade econômica visa estabelecer limites claros para os gastos de longo prazo, evitando expansões pró-cíclicas e aumentando a previsibilidade da política fiscal. A eficácia da implementação dessa regra poderia ser aprimorada com a introdução de um orçamento plurianual. A criação de um MTEF, que inclua projeções macroeconômicas com estimativas detalhadas de gastos, melhoraria a priorização das despesas no contexto do teto de gastos. Além disso, um processo orçamentário plurianual no qual Executivo e Legislativo colaborem na definição de prioridades de gastos a médio prazo reduziria a necessidade de vincular as despesas a fontes específicas de receitas (World Bank, 2017).

Em outra avaliação, a OCDE<sup>50</sup> revisou as práticas do centro de governo do Brasil, a fim de fornecer subsídios ao governo brasileiro para melhorar a capacidade institucional para criar um ambiente propício para direcionar esforços para um governo de resultados. Na mesma linha do FMI e Banco Mundial, a OCDE entendeu que o orçamento brasileiro carece de visão de futuro, com foco no planejamento de médio prazo. A organização chegou a uma conclusão parecida com a do FMI em relação ao PPA, entendendo que o instrumento não está vinculado ao orçamento para comandá-lo, na prática, levando a entender que o documento não forneceria uma perspectiva plurianual, nos termos do MTEF utilizado nos países membros da organização. Para o organismo é necessário fortalecer os vínculos do orçamento com o planejamento de despesas no médio prazo. A OCDE entende que o orçamento federal brasileiro enfrenta desafios variados, como de coordenação, priorização e alocação de recursos orçamentários (OECD, 2022).

---

<sup>50</sup> Revisão do Centro de Governo do Brasil – Rumo a um Centro Integrado e Estruturado de Governo

Na avaliação da OCDE, a separação entre orçamento e planejamento no nível Federal em duas secretarias<sup>51</sup> acaba por enfraquecer o processo, o que conjugado com a falta de atualização do PPA, tanto nos anos que já constam no plano, quanto pela não possibilidade de “rolagem” de anos<sup>52</sup>, acabam por deslocar o PPA da realidade, com previsão de montante de gastos muito otimistas (OECD, 2022). A organização entende que ao trazer o plano para o processo da construção do orçamento, com previsões macroeconômicas iguais, faria com o que o planejamento fosse mais efetivo. Todavia, há o entrave legal de transformar o PPA em um MTEF, tendo em vista o prazo estanque de sua vigência, o que careceria de toda forma de ajuste no modelo (OECD, 2022).

A OCDE concluiu que no Brasil há quatro orçamentos efetivos e cada um é diferente do outro, um planejado no PPA, o PLOA, a LOA com as emendas parlamentares e o orçamento executado nos limites das avaliações bimestrais. A organização identifica no orçamento federal do Brasil uma desconexão do plano com o orçamento, considerando que o planejamento do PPA é “um evento a cada quatro anos”, desconectado do orçamento e se limitando ao governo federal, e ainda que os planos setoriais são deslocados das previsões do PPA e do orçamento (OECD, 2022, p. 116).

Sugere a OCDE que a solução seria trazer os planos para dentro do orçamento e limitar o planejamento às possibilidades de financiamento. Sugere então que os instrumentos atuais sejam adaptados para fortalecer o cenário de forma que o país se alinhe as práticas orçamentárias dos países membros da OCDE (OECD, 2022).

---

<sup>51</sup> Na ocasião Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loterias em relação ao PPA e Secretaria de Orçamento Federal em relação ao Orçamento, ambas do Ministério da Economia. Atualmente Secretaria Nacional de Planejamento e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento

<sup>52</sup> como é comum nos MGMP, qual seja, a cada ano acrescenta-se um ano no plano plurianual de forma a manter o número de exercícios.

## **4. MÉTODOS**

### **4.1. Desenho da Pesquisa**

Considerando que o objetivo deste estudo é analisar como a adoção da sistemática orçamentária de aprovação de *medium-term expenditure framework* (marcos de gasto de médio prazo) pode contribuir para a racionalidade no processo de alocação orçamentária no governo brasileiro, para responder à pergunta de pesquisa e atender aos objetivos geral e específicos, a pesquisa foi desenhada para apresentar aspectos qualitativos da estratégia do MTEF, analisando múltiplos fatores subjetivos sobre a aplicação da técnica nos orçamentos nacionais, como foi aplicada e quais os pontos positivos e negativos de tal aplicação, para entender o instrumento, como se dá a sua aplicação e como poderia se adaptar ao cenário brasileiro.

A pesquisa buscou as características do instrumento para apresentar uma descrição dos MTEF e explorou as relações do instrumento com a melhoria do processo orçamentário dos países que o implantaram, além de colher na literatura elementos que indiquem os resultados fiscais advindos da sua aplicação. A partir dos elementos constituintes da técnica foi avaliado se há possibilidade de aumento da racionalidade do processo de alocação orçamentária com a utilização dos MTEF. O ponto de vista da teoria orçamentária foi utilizado para entender a relação entre o instrumento e a teoria clássica que orienta a elaboração orçamentária.

Quanto aos meios de investigação, esta pesquisa utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica se utilizará de materiais publicados em revistas, livros e outros meios de publicização da informação científica (Gil, 2017; Vergara, 2016), para obter o entendimento sobre o estado da arte do conhecimento acumulado na área da pesquisa objeto deste projeto. A pesquisa documental baseou-se nos documentos internacionais de organismos internacionais, como importantes promotores da prática em âmbito internacional.

### **4.2. Fases e Procedimentos**

A investigação se iniciou pela revisão bibliográfica das teorias utilizadas como substrato teórico, as teorias orçamentária e da racionalidade limitada, além da bibliografia científica voltada para a definição, concepção e aplicação dos MTEF, em atendimento ao primeiro objetivo específico. Esta primeira fase da pesquisa buscou artigos científicos como base para a formação do estoque de achados científicos relacionados às teorias.

A pesquisa bibliográfica da teoria orçamentária se baseou na busca de textos seminais da área orçamentária, especialmente os mais citados na literatura. Como base inicial foi utilizada a sugestão de Rubin (2015) que apresentou um resumo da literatura clássica orçamentária a partir dos artigos mais citados na revista *Public Administration Review*, que se apresenta como uma das revistas mais avaliadas da área de administração pública no mundo. A autora (2015) estudou detalhadamente os quatro artigos mais relevantes da lista dos 75 mais influentes da revista: Lewis (1952), Wildavsky (1961), Schick (1966) e Levine (1978), a partir da leitura do artigo outros artigos seminais e básicos foram incluídos na pesquisa a partir das citações e da lista do link indicado pela autora<sup>53</sup>, como Key (1940) e Lindblom (1959), além de outros artigos dos mesmos consagrados autores e de outros correlacionados.

A busca por literatura relacionada aos textos seminais, levou à obtenção de artigos mais recentes que citavam os clássicos, o que auxiliou na formação de uma visão mais atualizada da teoria orçamentária, são exemplos os artigos de Abreu e Lima (2014b), Jones (1996), Bendor (2015), True (2000), dentre outros.

Propôs-se, ainda, a estudar a teoria da racionalidade limitada, cunhada por Simon (1957), pela estreita ligação com a teoria orçamentária, notadamente identificado nas primeiras buscas bibliográficas, em que pode ser constatado que os autores da teoria orçamentária se baseavam na teoria da limitação racional de Simon, mesmo não o citando diretamente. Nessa parte também foram buscados os textos clássicos de Simon (1978, 1979, 1996, 1999), dentre outros, como March (1994) e Padgett (1980).

Em sequência foi realizado um apanhado bibliográfico da experiência internacional de aplicação da estratégia de aprovação orçamentária com MTEF, baseado principalmente nas publicações científicas que analisaram os modelos implantados, para atender ao segundo objetivo específico desta pesquisa.

A busca da bibliografia dos MTEF baseou-se nas plataformas *Scopus* e *Web of Science*, pela importância no âmbito científico e pela abundância de artigos com relevância acadêmica. Como as plataformas concentram artigos em inglês, foram utilizados os termos que comumente são utilizados em língua inglesa para se referir a orçamentação plurianual, quais sejam: *medium term budgetary framework*, *medium term expenditure framework*, *medium term fiscal framework*, *medium term performance framework*, *multiyear budget*, *multi-year budget*, *multiannual financial framework* e *multiannual budget*, a busca foi limitada para devolver

---

<sup>53</sup> 75 Most Influential Articles <https://publicadministrationreview.wordpress.com/full-list/>



apenas artigos e cada variação foi considerada única, delimitada por aspas, para limitar aos artigos que continha pelo menos uma dessas expressões de forma idêntica ao digitado.

Na plataforma *Scopus*, nos dias 17 e 18 de abril de 2022, a busca retornou 93 resultados, na *Web of Science* retornou 53 resultados, de onde após foram selecionados os artigos que tinham o foco na formatação das estruturas de gasto de médio prazo e assuntos diretamente relacionados que poderiam acrescentar informações à pesquisa. Foram removidas as duplicidades e artigos que tratavam de quadros de meio de prazo fora do escopo da pesquisa.

O número baixo de artigos fez com que fossem utilizadas outras técnicas de mineração de artigos publicados, focados nas referências dos artigos selecionados e na criação de um alerta no Google Acadêmico com os termos “*medium-term expenditure framework*”, “*medium-term budgetary framework*” e “*budget planning*”, cujas escolhas foram baseadas nas palavras-chave dos artigos encontrados nas plataformas anteriores. O Quadro 1 resume as pesquisas nas bases para os artigos do MTEF.

Quadro 1 – Busca de literatura relacionada ao MTEF

<b>Plataforma</b>	<b>Query</b>	<b>Filtros</b>	<b>Resultado</b>
Scopus	"medium term budgetary framework" OR "medium term expenditure framework" OR "medium term fiscal framework" OR "medium term performance framework" OR "multiyear budget" OR "multi-year budget" OR "multiannual financial framework" OR "multiannual budget"	Type: Articles, Source Type: Journal, Subject Area: Social Sciences, Business, Management and Accounting, Economics, Econometrics and Finance	93 encontrados, 17 aproveitados na pesquisa
Web of Science	"medium term budgetary framework" OR "medium term expenditure framework" OR "medium term fiscal framework" OR "medium term performance framework" OR "multiyear budget" OR "multi-year budget" OR "multiannual financial framework" OR "multiannual budget"	Document Type: Article	53 encontrados, 3 aproveitados na pesquisa.
Google Scholar	"medium-term expenditure framework" OR "medium-term budgetary framework" OR “budget planning”.	Filtro: Resultados mais relevantes	408 e-mails, alguns artigos aproveitados - sem precisão.

Fonte: elaboração própria

Em seguida, a terceira fase da pesquisa foca na análise documental, baseada em relatórios técnicos de organismos internacionais de financiamento e/ou cooperação internacional que promovem estudos sobre a aplicação de técnicas fiscais e orçamentárias que servem de subsídio para pesquisas científicas, para orientação de governos nacionais membros e para orientação de futuros entrantes como membros das organizações. Em atendimento ao terceiro objetivo específico da pesquisa.

A indicação da necessidade da pesquisa dos documentos técnicos dos organismos multilaterais de cooperação econômica e financiamento advém da atual tentativa de aproximação do Brasil das práticas internacionais corroboradas por esses organismos, o que pode ser constatado com as demandas governamentais por análises do FMI (2017a), Banco Mundial (2017) e OCDE(2022) acerca do sistema fiscal e orçamentário brasileiro e o processo de acesso à OCDE<sup>54</sup>, iniciado em 2017 e ainda em andamento<sup>55</sup>.

Dada a natureza dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, baseia-se no *framework* de Bardin (2011), objetivando obter conhecimento acerca da mensagem transmitidas por esses organismos. A técnica é apropriada por buscar elementos além da mensagem declarada e obter conhecimento profundo da mensagem transmitida (Bardin, 2011; Bauer & Gaskell, 2017; Vergara, 2016). A análise de conteúdo pode ser também entendida como uma técnica de pesquisa para fazer inferências replicáveis acerca dos mesmos dados, utilizando-se o mesmo contexto de uso, envolvendo para alcançar esse objetivo procedimentos especializados, sendo possível obter novos *insights* que não seriam obtidos com a leitura tradicional (Krippendorff, 2018). Para a análise de conteúdo constante desta pesquisa foi utilizado o modelo de Bardin (2011).

Para realizar a análise de conteúdo foi utilizado o software NVIVO<sup>®</sup> da Lumivero<sup>56</sup>, por apresentar uma interface simples, amigável e permitir a realização das etapas da análise de conteúdo prevista no modelo Bardin (Freire et al., 2022). O Nvivo apresenta como vantagem a possibilidade de permitir a organização dos arquivos dos dados, permitir o manejo da codificação de forma rápida, de forma que é possível alterar a estrutura de codificação enquanto os documentos são codificados, sendo descobertas novas possibilidades de codificação, além de permitir o acesso rápido aos excertos codificados e conferência de pertinência da codificação

---

<sup>54</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao>

<sup>55</sup> Decreto nº 11.671, de 30 de agosto de 2023 - Institui o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

<sup>56</sup> <https://lumivero.com/products/nvivo>

(Alves, Dáfni; Figueiredo Filho, Dalson; Henrique, 2015; Freire et al., 2022; Freitas et al., 2017; Lage, 2010; Mozzato et al., 2017). Para efeito de apresentação da frequência de utilização do software no Brasil, uma pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD<sup>57</sup>, apresentou a utilização do software em 797 dissertações de mestrado e teses de doutorado de 2009 a 2023 em pesquisas qualitativas ou mistas, revelando-se ser um software muito utilizado na pesquisa qualitativa no Brasil.

O *corpus* da pesquisa é composto por documentos públicos de organismos internacionais multilaterais que contenha assunto, principal ou secundário, voltado para a promoção, avaliação ou descrição do MTEF. Esse foi construído visando representar a opinião do conjunto de órgãos internacionais e a opinião restrita a cada um dos órgãos representados na pesquisa, como descrito por Bauer e Gaskell (2017) como sendo o principal interesse do pesquisador qualitativo com a análise de conteúdo, qual seja, obter um resumo do pensamento de certo grupo. Intenta-se com o textos selecionados obter elementos para inferir sobre valores, atitudes, ideias, símbolos acerca do objeto estudado, representando a expressão de uma comunidade que escreve, o que representaria uma opinião pública por meios não diretos (Bauer & Gaskell, 2017).

A busca resultou em documentos sete instituições: Banco Mundial, FMI, OCDE, BID, CEPAL, ACBF e União Europeia, totalizando trinta e três documentos que apresentavam descrições, modelos, avaliações e sugestões de modelos de MTEF<sup>58</sup>, que após o procedimento de amostragem não probabilística do tipo intencional para selecionar os documentos para a análise documental, de forma que pudessem ser escolhidos documentos que continham a maior quantidade de informação para alcançar o objetivo da pesquisa, utilizando como regra a representatividade e homogeneidade, conforme o *framework* adotado, resultou em dezenove documentos selecionados (Bardin, 2011; Yin, 2016). No Quadro 2 apresentam-se os documentos relacionados com os organismos produtores.

---

<sup>57</sup> <https://bdttd.ibict.br/vufind/>

<sup>58</sup> seis do Banco Mundial, cinco do BID, um da CEPAL, cinco da União Europeia, oito do FMI, sete da OCDE e um da União Africana

Quadro 2– Documentos selecionados

<b>Organismo</b>	<b>Documento</b>
<b>African Union - African Capacity Building Foundation (ACBF)</b>	<i>The Experience of Medium Term Expenditure Framework and Integrated Financial Management Information System Reforms in Sub-Saharan Africa (ACBF, 2010)</i>
<b>Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)</b>	<i>Building Effective Governments (IDB, 2015)</i>
	<i>Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance based Rules in Latin America and the Caribbean (IDB, 2010)</i>
	<i>Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process (IDB, 2012)</i>
	<i>Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less (IDB, 2018)</i>
<b>Banco Mundial</b>	<i>MTEF from Concept to Practice (World Bank, 2002)</i>
	<i>MTEF's and Fiscal Performance (World Bank, 2012b)</i>
	<i>Beyond the Annual Budget (World Bank, 2012a)</i>
	<i>Performance Based Budgeting and Medium Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe (World Bank, 2009)</i>
<b>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)</b>	<i>Manual de Presupuesto Plurianual (CEPAL, 2007)</i>
<b>European Commission</b>	<i>Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States (European Commission, 2015)</i>
	<i>Medium-Term Budgetary Frameworks (EU Independent Fiscal Institutions, 2018)</i>
<b>Fundo Monetário Internacional (FMI)</b>	<i>Manual on Fiscal Transparency (IMF, 2007)</i>
	<i>How to Select Fiscal Rules (IMF, 2018)</i>
	<i>MTBF in Selected Sub-Saharan African Countries (IMF, 2017b)</i>
<b>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE</b>	<i>Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries (OECD, 2014)</i>
	<i>OECD Best Practices for Performance Budgeting (OECD, 2018b)</i>
	<i>Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries (OECD, 2019)</i>
	<i>Introduction to Medium-term Expenditure Frameworks(OECD, 2009)</i>

Fonte: Produzido pelo autor.

Posteriormente à análise documental, a pesquisa levantou um diagnóstico detalhado da atual situação do orçamento federal brasileiro, visando descrever os instrumentos legais orçamentários brasileiros, apresentar como funciona o processo, as avaliações externas já realizadas e analisar a viabilidade legal de se implantar a sistemática do MTEF ao orçamento brasileiro. A análise dessa fase da pesquisa observou os elementos atuais que indicam orçamentação para além do período anual e se são reconhecidos como MTEF, em linha com a academia, com a experiência internacional e com a indicação das indicações dos organismos internacionais sobre o formato e aplicação da orçamentação com MTEF. O diagnóstico se municiará de dados secundários colhidos em sítios públicos de dados abertos relativos à execução orçamentária, assim como dos textos legais da LOA, LDO e PPA, para entender a situação atual dos instrumentos e relacioná-los com a estratégia de planejamento do MTEF, atendendo ao quarto objetivo específico da pesquisa.

A última fase da pesquisa verificou se os elementos constituintes da estratégia do MTEF corroboram a estratégia de pesquisa de aumento da racionalidade do processo orçamentário. A ideia dessa fase foi avaliar o instrumento sob a ótica da teoria da racionalidade limitada para entender se os procedimentos constituintes do MTEF indicam preditores para aumento da racionalidade no processo orçamentário, tido como limitado racionalmente. Essa última parte da pesquisa atende ao quinto objetivo específico da pesquisa.

O Quadro 3 apresenta um resumo das fases da pesquisa com o respectivo objetivo específico.

Quadro 3– Fases e Objetivos da Pesquisa

<b>Fase da Pesquisa</b>	<b>Objetivo Específico</b>
Revisão bibliográfica das teorias orçamentária, da racionalidade limitada e a concepção teórica do MTEF.	Apresentar as teorias orçamentária e da racionalidade limitada e a concepção teórica dos MTEF.
Revisão bibliográfica das experiências internacionais do MTEF	Identificar os modelos de MTEF apresentados pela literatura e as experiências internacionais.
Análise documental de documentos de organismos internacionais.	Analisar o posicionamento dos organismos internacionais sobre a estratégia do MTEF.
Diagnóstico da situação atual do orçamento federal brasileiro.	Apresentar diagnóstico do modelo de alocação orçamentária do governo brasileiro e um estudo comparativo da sistemática dos MTEF com o modelo de alocação orçamentária do governo brasileiro.
Análise da racionalidade dos elementos constituintes do MTEF	Analisar a contribuição do MTEF para racionalização do processo orçamentário.

Fonte: elaboração própria

Os achados obtidos nas cinco fases da pesquisa serão utilizados para obter resposta à questão de pesquisa, ao descrever os modelos existentes de MTEF, apresentar como o instrumento interfere na alocação orçamentária dos países que o implantam, obter o retorno sobre como são vistos pelos organismos internacionais e, ao fim, com o olhar das teorias orçamentárias e da racionalidade limitada, obter a resposta pretendida pelo objetivo geral desta pesquisa e entender se a estratégia de aprovação orçamentária com MTEF induz racionalidade ao processo de alocação orçamentária dos recursos públicos.

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **5.1. Análise dos Documentos de Organismos Internacionais**

Como a prática de MTEF tem a defesa dos principais organismos internacionais multilaterais (Fortis & Gasparini, 2017; Schiavo-Campo, 2009), a análise dos documentos expedidos por estas instituições tornou-se premente para avaliação do MTEF. A avaliação desses documentos objetivou obter entendimento sobre como esses organismos promovem o instrumento, tendo em vista a constância desses documentos técnicos como base para pesquisas científicas sobre o modelo de orçamentação com MTEF (Bastida & Benito, 2007; Di Francesco & Barroso, 2015; Ho, 2018; Martí, 2019; Martins & Correia, 2021; C. C. Mendes et al., 2020, 2021; Raudla et al., 2022; Schick, 2006; Vlaicu et al., 2014; Wehner, 2007).

Com vistas ao levantamento de descritivos, em atendimento a um dos objetivos parciais desta pesquisa, de identificar os modelos de MTEF apresentados pela literatura e as experiências internacionais, a análise documental procurou pontos de identificação do instrumento, explorou as indicações de pontos positivos e negativos assim como os meios que indicavam êxito da estratégia. Buscou-se obter elementos comparativos com a pesquisa bibliográfica relativa ao MTEF para a formação das categorias de análise, o que acrescentaria pontos de pré-requisitos, modelos e justificativas para a estratégia ser implantada. Assim foram gerados os códigos principais no Nvivo para que a busca de conteúdo iniciasse no sistema, com geração dos códigos secundários durante a busca a partir do que foi encontrado.

O percurso de levantamento de categorias de codificação coaduna com o que Bardin (2011) entende como o modelo ideal de análise de conteúdo de documentos, assim como a estratégia apresentada por Bauer e Gaskell (2017). A utilização de um processo de busca de objetivos da pesquisa para a criação das categorias principais da codificação, baseadas na teoria, e repartindo-se os subcódigos à medida que são encontrados, vai ao encontro com a ideia de Bardin, que indica que “as categorias não são fornecidas antes da análise, elas emergem da classificação analógica e progressiva dos elementos” (Bardin, 2011, p. 149).

A pesquisa também se preocupou em obter fidedignidade na pesquisa, pois a análise de conteúdo enfrenta problemas com o fator do julgamento do pesquisador acerca da demarcação dos conteúdos a serem codificados e a própria escolha da codificação (Bauer & Gaskell, 2017). Para reduzir o viés de tal prática, são produzidos meios de se obter fidedignidade das informações obtidas com a análise. Bauer e Gaskell (2017) interpretam que para se obter

pesquisas fidedignas deve-se ter algum tipo de duplicidade de esforços para tentar repetir o resultado e chegar à conclusão se a pesquisa está no caminho correto.

Para esta pesquisa foi utilizada a técnica da dupla avaliação, ou dupla interpretação, em que os dados foram classificados em duas oportunidades, para determinar fidedignidade intrapessoal, entendendo se a análise se deu de forma consistente e estável (Bauer & Gaskell, 2017). A dupla interpretação foi escolhida pelo fato de a pesquisa ser feita por apenas um pesquisador, não permitindo comparação de dois ou mais codificadores em relação ao mesmo documento.

Dessa forma, foi realizado um teste piloto com seis documentos, de seis organismos, escolhidos de forma aleatória entre os documentos de cada um dos órgãos, resultando pelo menos um documento de cada um dos órgãos<sup>59</sup>, que foram classificados conforme a proposta das evidências a serem avaliadas nas colocações das instituições em seus documentos públicos. A primeira análise realizada em meados de julho de 2023, quando da utilização pela primeira vez do programa Nvivo, e a segunda análise dois meses depois, em setembro de 2023. Os resultados das duas análises estão dispostos no Tabela 3.

Tabela 3 – Códigos e Subcódigos das duas rodadas de análises

<b>Primeira Análise</b>		<b>Segunda Análise</b>	
<b>Códigos</b>	<b>Subcódigos</b>	<b>Códigos</b>	<b>Subcódigos</b>
Pontos Favoráveis	16	Pontos Favoráveis	14
Pontos Desfavoráveis	9	Pontos Desfavoráveis	9
Pré-Requisitos	14	Pré-Requisitos	23
Justificativas para a adoção	5	Justificativas para a adoção	5
Características do Instrumento	12	Características MTEF	15
Modelos	9	Modelos	9
Utilização - Frequência	0		
		Resultados	12
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>Total</b>	<b>87</b>

Fonte: Elaboração própria

<sup>59</sup> O documento da ACBF foi escolhido após a primeira análise por ser considerado importante por ser o único com uma análise aprofundada da implantação do modelo na África, considerado relevante pelos achados da pesquisa bibliográfica.



A execução de duas análises demonstrou que a relação de códigos e o número de subcódigos foi relativamente equivalente, com mudanças que permitiram obter mais informação da análise de conteúdo dos documentos. Da primeira para a segunda análise foi removido o código “Utilização-Frequência” por não apresentar informações que fossem comparáveis, tendo em vista a baixa prevalência e não ter encontrado modo para distribuir a codificação por subcódigos, o que dificultaria a compreensão. Todavia, foi incluído o item resultados que se apresentou como uma necessidade com a interpretação inicial da primeira codificação. A maior alteração se deu no código “pré-requisitos” com o desdobrando de subcódigos e com a inclusão de novos códigos a partir da leitura dos novos documentos selecionados. Afora as alterações encontradas, observa-se que os grupos de códigos apresentam similaridade entre a primeira e a segunda análise, o que leva ao entendimento de que demonstram que o rigor aplicado à codificação tem o condão de permitir uma pesquisa que represente fidedignamente o material estudado.

Na segunda etapa da análise, a exploração do material, seguiu-se a codificação dos artigos com base nas decisões tomadas na fase anterior da análise. A codificação realizada com o suporte do software Nvivo permitiu a transformação, por meio do recorte em referências, agregação de códigos em níveis, com códigos e subcódigos, a representação do conteúdo dos documentos (Bardin, 2011; A. H. Silva & Fossá, 2015). O resumo do número de excertos (referências) codificados no software encontra-se exposto conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Códigos, Subcódigos, número de arquivos e referências

<b>Código/Subcódigo</b>	<b>Documentos</b>	<b>Referências</b>
<b>Características MTEF</b>	<b>18</b>	<b>130</b>
Foco em objetivos de alto nível	6	12
Forte Ligação entre Orçamento e Sustentabilidade Fiscal	8	13
Implantação em Fases - MTFF, MTBF, MTPF	2	6
Mitiga as deficiências do orçamento anual	4	9
Monitoramento do desempenho governamental	5	8
Previsão Plurianual dos Gastos	13	28
Previsão Setorial de gastos	8	13
Prevê restrições no médio prazo	8	13

<b>Código/Subcódigo</b>	<b>Documentos</b>	<b>Referências</b>
Reconcilia o gasto à disponibilidade	10	28
<b>Justificativas para adoção</b>	<b>8</b>	<b>45</b>
Acompanhar outros países	3	3
Exigências de blocos econômicos	2	5
Exigências de financiadores	3	13
Melhoria técnica governamental	7	17
Resposta a crises	2	7
<b>Modelos</b>	<b>13</b>	<b>108</b>
Abrangência	7	30
Frequência de revisão	5	10
Instrumento de formalização	1	1
Margens Orçamentárias	3	10
Nível de detalhamento	5	6
Nível de Obrigatoriedade	7	17
Possibilidade de Rolagem	2	8
Prazo	9	19
Órgão responsável	3	7
<b>Pontos Desfavoráveis</b>	<b>8</b>	<b>57</b>
Considerar o Marco Plurianual como garantia mínima	3	4
Descolamento da realidade	5	11
Dificuldade de implantação eficaz	4	10
Falta de objetivos estratégicos governamentais	2	4
Falta de sucesso em países equivalentes	4	14
Implantação piloto em órgãos mais simples	2	4
Introdução de novo processo administrativo	2	4
Ligação do Orçamento com os objetivos políticos	2	2
Necessidade de apoio qualificado	3	4
<b>Pontos Favoráveis</b>	<b>19</b>	<b>208</b>

<b>Código/Subcódigo</b>	<b>Documentos</b>	<b>Referências</b>
Disciplina Fiscal	16	39
Eficiência Alocativa	9	26
Eficiência Técnica	9	18
Foco nos resultados	4	6
Impulsiona Reformas	4	4
Maior engajamento dos gestores	6	11
Manutenção do Investimento	3	4
Previsibilidade	9	13
Priorização	9	19
Qualidade do Gasto	9	14
Realismo Orçamentário	7	16
Reduz deficiências do Orçamento Anual	8	14
Transparência	6	9
Visão de Futuro	9	15
<b>Pré-Requisitos</b>	<b>18</b>	<b>294</b>
Ampla Abrangência	12	24
Avaliação do gasto atual	6	10
Capacidade de corte	1	1
Capacidade Institucional	9	18
Classificação Orçamentária satisfatória	1	1
Compromisso Político	13	33
Conscientização para planejamento de gastos	9	18
Conselhos fiscais	3	7
Declaração da estratégia nacional	6	14
Definição de Competência dos atores	3	3
Efetivar reformas estruturais	4	6
Estabelecimento formal	2	5
Implantação Gradual	5	7

<b>Código/Subcódigo</b>	<b>Documentos</b>	<b>Referências</b>
Motivação dos gastos	3	6
Mudança de horizonte das metas	6	10
Previsão de Transferências	1	1
Previsões Macroeconômicas realistas	12	36
Previsões Orçamentárias realistas	13	48
Reconciliação de Padrões Contábeis	2	3
Regras para despesas operacionais	1	1
Simplicidade	4	4
Transparência Orçamentária	12	19
Vinculação forte ao Orçamento Anual	9	19
<b>Resultados</b>	<b>8</b>	<b>175</b>
<b>Negativos</b>	<b>6</b>	<b>69</b>
Baixa eficiência alocativa	3	18
Desvio do objetivo	5	12
Implantação deficiente	5	26
Previsões não confiáveis	3	13
<b>Neutro</b>	<b>4</b>	<b>30</b>
Limitações à análise do Resultado	4	27
Não produziram resultado	2	3
<b>Positivos</b>	<b>7</b>	<b>76</b>
Implantação positiva	5	36
Melhoria Técnica	2	2
Previsões confiáveis	2	3
Priorização	3	14
Saldo fiscal positivo	4	8
Transparência	1	13

Fonte: Produzido pelo autor a partir do software Nvivo

No tratamento dos resultados identificaram-se os principais pontos tratados nos documentos pelo número de referências nos documentos. A Tabela 5 apresenta a distribuição das codificações por organismo, o que demonstra que a indicação de pré-requisitos é o grupo com maior número de referências, com aproximadamente 29% do total de referências sem duplicidades. O primeiro achado já se apresenta, com a prevalência de referências com indicação de pré-requisitos leva à inferência de que, apesar dos órgãos serem defensores da estratégia, entendem que a estratégia somente será efetiva no seu propósito se a implantação seguir uma lista de pré-requisitos.

Tabela 5 – Referências cruzadas

	ACBF	Banco Mundial	BID	CEPAL	Comissão Europeia	FMI	OCDE	Total	%
<b>Pré-Requisitos</b>	20	86	40	10	52	49	31	<b>288</b>	<b>29%</b>
<b>Pontos Favoráveis</b>	6	91	20	24	17	16	23	<b>197</b>	<b>20%</b>
<b>Resultados</b>	13	118	16	0	28	0	0	<b>175</b>	<b>18%</b>
<b>Características MTEF</b>	1	51	8	11	22	16	13	<b>122</b>	<b>12%</b>
<b>Modelos</b>	0	45	6	7	30	3	17	<b>108</b>	<b>11%</b>
<b>Pontos Desfavoráveis</b>	2	23	6	5	2	8	8	<b>54</b>	<b>5%</b>
<b>Justificativas para adoção</b>	7	20	5	0	9	0	3	<b>44</b>	<b>4%</b>
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>434</b>	<b>101</b>	<b>57</b>	<b>160</b>	<b>92</b>	<b>95</b>	<b>988</b>	<b>100%</b>

Fonte: Produzido pelo autor com dados do Nvivo

A mesma constatação é confirmada na matriz hierárquica constante da Figura 3, que demonstra a hierarquia dos códigos referenciados, com prevalência das indicações de pré-requisitos. Percebe-se que a indicação de pontos desfavoráveis à estratégia se apresenta como apenas o sexto mais citado, com os pontos favoráveis ocupando a segunda opção, o que pode ser constatado na Tabela 5 e visualizado na Figura 3.

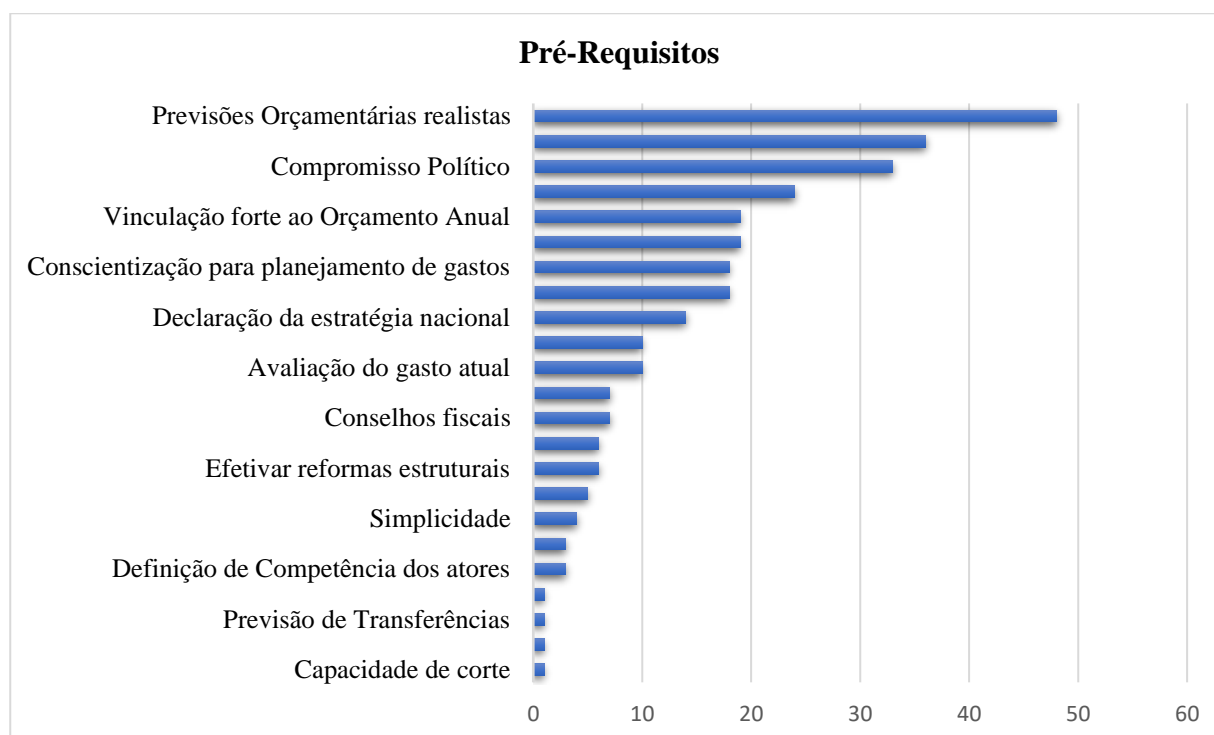
Figura 3– Matriz hierárquica



Fonte: Nvivo

Infere-se, dessa forma, que a natureza de defesa é visível, pela baixa indicação de pontos negativos e indicação de mais pontos positivos, todavia com o achado da necessidade de cumprimento dos pré-requisitos, destacando-se a necessidade de previsões realistas orçamentárias e macroeconômicas e forte compromisso político voltado para a manutenção dos limites plurianuais como foco das áreas, conforme apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Pré-Requisitos

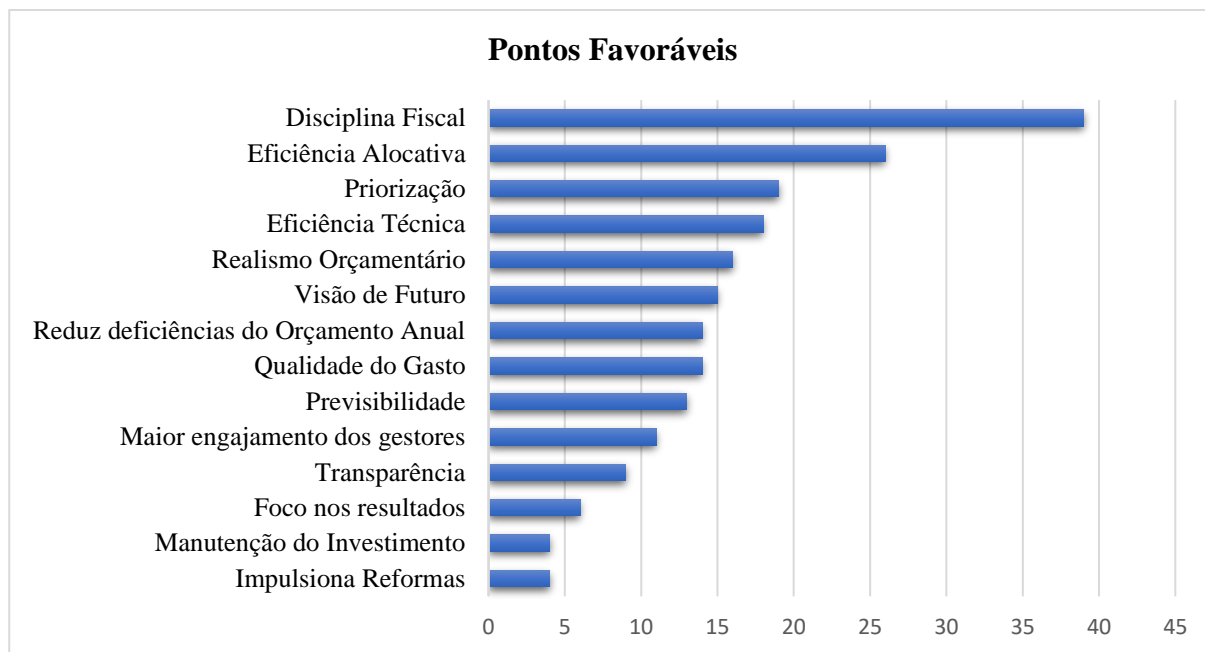


Fonte: Produzido pelo autor com dados do Nvivo

Como pontos favoráveis foi demonstrado o que a literatura já apresentava como o benefício na implantação de MTEF, como disciplina fiscal, eficiência alocativa, foco na priorização de gastos, dentre outros, como demonstrado na Figura 5. Nesse grupo de códigos obteve-se a confirmação da preocupação dos organismos com a qualidade e o compromisso requerido para que o MTEF tenha sucesso e seja benéfico.

A Figura 5 apresenta os subcódigos relativos aos pontos favoráveis ao MTEF, indicando que a melhoria do gasto, com disciplina fiscal, eficiência alocativa e técnica são os pontos fortes da estratégia.

Figura 5 – Pontos Favoráveis

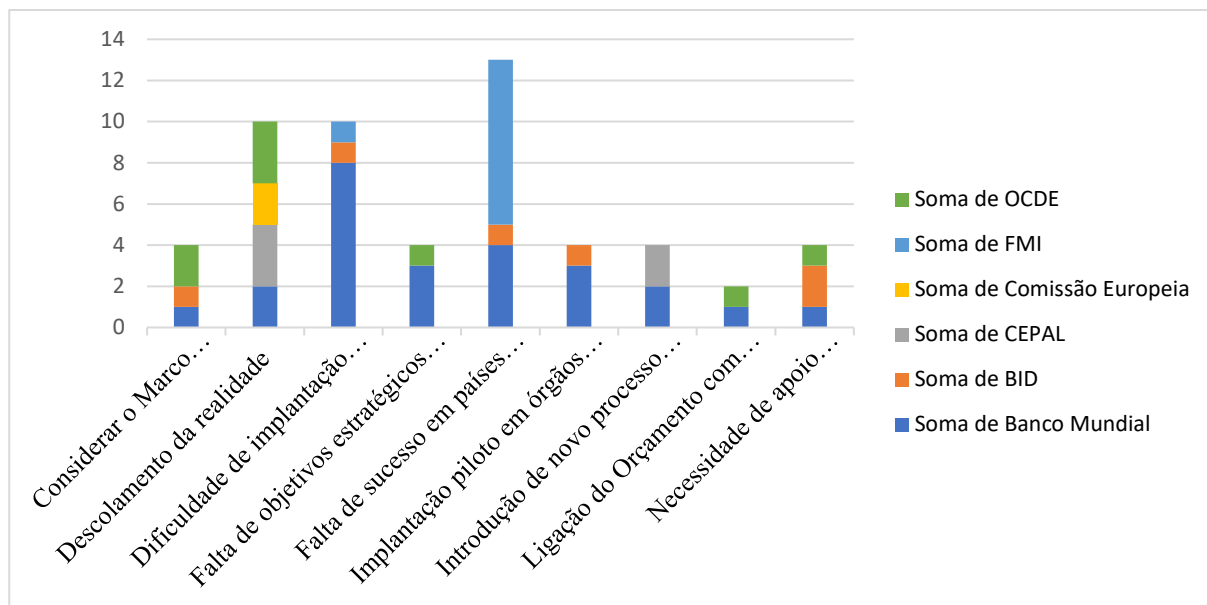


Fonte: Produzido pelo autor com dados do Nvivo

Em outra perspectiva, a Figura 6 demonstra a quantidade superior de referências no documento do Banco Mundial, inclusive com ligeira superioridade interna das referências de pontos favoráveis em relação aos pré-requisitos, o que pode ser explicado pela defesa veemente do mecanismo por parte do Banco, como constatado em *Beyond the Annual Budget* (World Bank, 2012a), especialmente para melhorar a avaliação dos países nos quais o Banco investe o recurso dos seus membros. Entretanto, mesmo o Banco Mundial apresentou número próximo de pontos referenciados como pré-requisitos, 86 referências de pré-requisitos contra 91 de pontos favoráveis, reafirmando o achado de que o instrumento só se torna útil se seguir uma série de fundamentos.



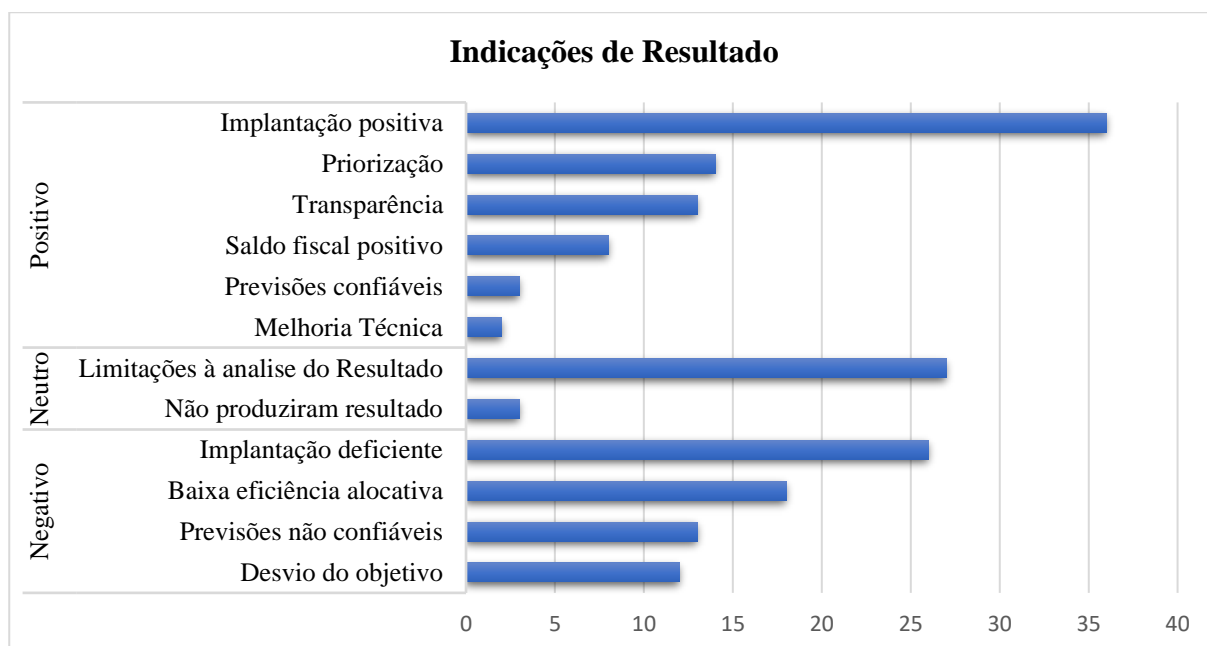
Figura 6 – Codificação por Organismo



Fonte: Produzido pelo autor.

Já as menções de resultados são mistas, como demonstração constante da Figura 7, não permitindo inferir o que ocorreu com a implantação do MTEF na visão dos organismos internacionais avaliados, com número de resultados positivos ligeiramente superior aos resultados negativos, 76 referências de resultados positivos e 69 referências de resultados negativos.

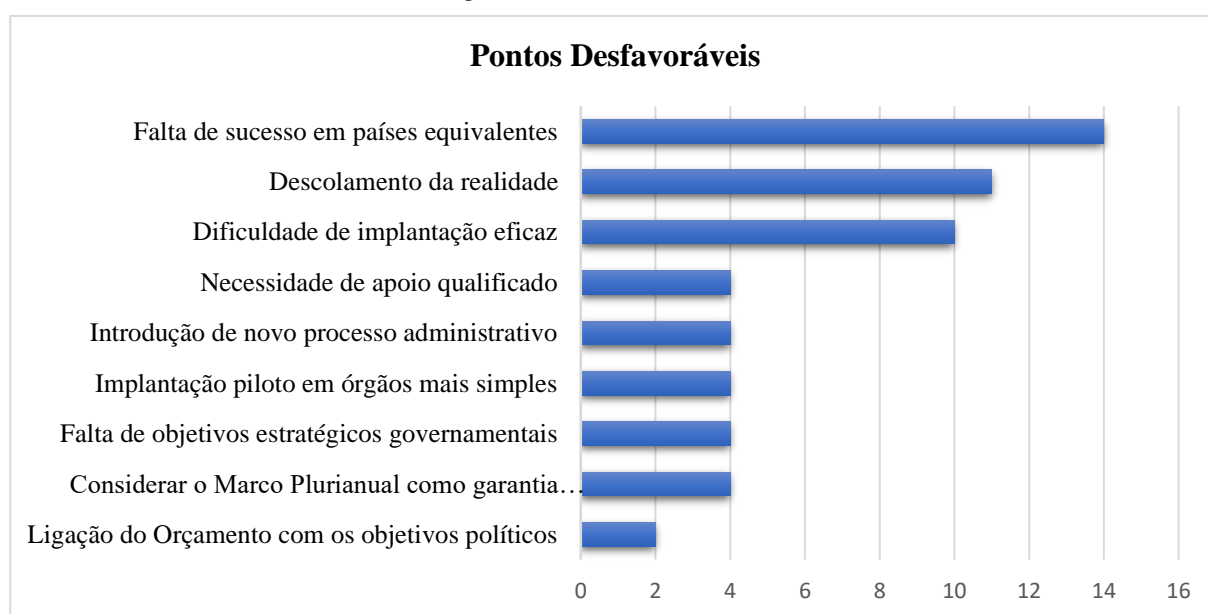
Figura 7 – Pontos de indicação de Resultados



Fonte: Produzido pelo autor com dados do Nvivo

Também foram apresentados pontos negativos à estratégia, apesar da baixa prevalência, com menos de 5% das referências codificadas localizadas nesse grupo, cuja quantidade de menções apresenta-se na Figura 8. Dessa baixa prevalência obteve-se como achado que os organismos não focaram nesses pontos, que parecem existir em maior prevalência, tendo em vista o número de resultados negativos. O foco dos pontos desfavoráveis, principalmente os pontos levantados em relação ao Banco Mundial, foi direcionado no entendendo de que a existência de insucessos na implantação em países que já implantaram acaba por atentar contra novas inserções em outros países.

Figura 8 – Pontos Desfavoráveis



Fonte: Produzido pelo autor com dados do Nvivo

A análise de conteúdo dos documentos das organizações internacionais multilaterais apresentou resultados demonstraram as principais características do MTEF, corroborando para o segundo objetivo específico da pesquisa, com a identificação de características do MTEF e as experiências internacionais, de forma que foi possível obter informações que não estavam dispostas claramente nos documentos, como prescrito pela literatura como o objetivo da análise de conteúdo (Bardin, 2011; R. M. Mendes & Miskulin, 2017).

Os resultados da análise de conteúdo foram significativos no sentido de compreender que o MTEF é um instrumento com potencial de prover aos sistemas orçamentários mecanismos que promovem melhor alocação dos gastos públicos com foco na disciplina fiscal,

corroborando com os achados das pesquisas de Franek e Postula (2020) e Schiavo-Campo (2009). Todavia, também foram encontrados elementos que levam à ideia de que para tal instrumento ter o resultado pretendido pelos seus objetivos há necessidade de compromisso político, com foco no engajamento de previsões fiscais e orçamentárias realistas e interesse em cumprir os limites definidos para os anos seguintes, com foco na obtenção de disciplina orçamentária, como já apresentado nas pesquisas de Steunenberg (2021) e Schiavo-Campo (2009).

A interpretação da análise de conteúdo conduz a pesquisa para a necessidade de verificar as condições brasileiras de cumprir os requisitos previstos nos achados na análise documental de forma que o instrumento obtenha sucesso na orçamentação brasileira. A reunião da defesa da literatura acerca do instrumento e a análise dos documentos de organismos internacionais de financiamento, fomento e grupos econômicos soberanos, passa a partir de então a contar com a necessidade de verificação da capacidade política e técnica de se implantar o MTEF no orçamento brasileiro.

## **5.2. Análise Racional do MTEF**

Nos estudos de ação organizada, o futuro é capturado em planos e contratos, feitos para evitar a incerteza implícita no futuro (March, 1994). Os planos são desenvolvidos com base nas expectativas do futuro e depois são implementados para concretizar o futuro que antecipam (March, 1994). Os orçamentos são um exemplo notável disso, por serem baseados em previsões de receitas e despesas e, por vezes, o mundo muda tão rapidamente que abre a necessidade de ajuste, levando à situação habitual de reprogramar para obter mais receitas, ou realocar os gastos, ou até fazer novas despesas com as previsões extras de final de ano (March, 1994).

A imprevisibilidade orçamentária e o incrementalismo radical acabam por provocar estratégias que podem ser vistas como inadequadas para a transparência pública e para a qualidade da aplicação das receitas públicas, como quando os órgãos financeiros centrais dos governos utilizam as estratégias de subestimar a informação da receita arrecadada, impor limites de gastos, revisar periodicamente os cálculos das dotações originais e atrasar sistematicamente a liberação financeira (Pardini & Amaral, 1999). De outro prisma, os órgãos de gastos passam a omitir informações ao órgão central sobre os recursos orçamentários que não serão necessariamente utilizados para manter a sua flexibilidade operacional (Pardini & Amaral, 1999).

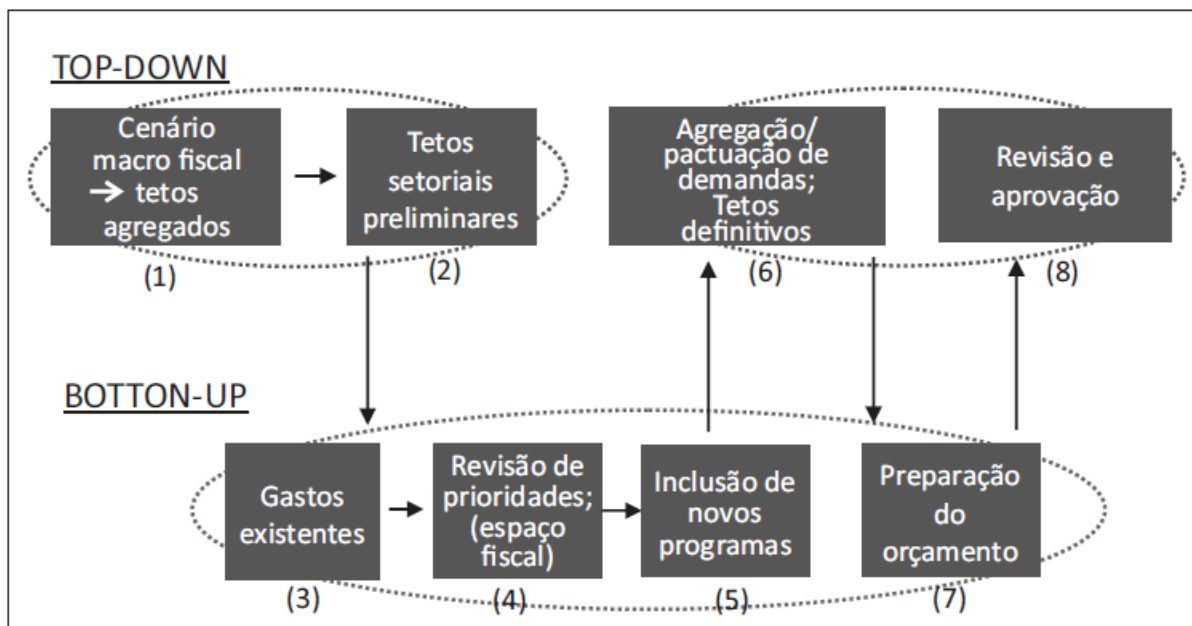
No sentido de tentar tornar o processo mais saudável, a literatura indica que a decomposição das decisões orçamentárias tem o condão de auxiliar os decisores orçamentários a controlar o montante orçamentário sem a necessidade de entrar em detalhes das ações de gasto de cada órgão (Bendor, 2010). O próprio Herbert Simon vai nessa linha ao entender que para melhorar a racionalidade deve-se ter como estratégia que os objetivos finais sejam especificados anteriormente ao nível governamental, de forma que as conexões entre objetivos e comportamento seriam mediadas pelos conhecimentos factuais e crenças sobre as relações entre meios e fins (Simon, 1995).

Para reduzir os efeitos deletérios da decisão de se basear no orçamento passado, nos moldes do incrementalismo, a literatura apresenta mecanismos visando induzir uma mudança de curso da política para as políticas de maior resultado político (Bendor, 2010). A ideia das ferramentas nesse sentido é retirar do gestor uma parte das possibilidades de decisão, reduzindo o leque, no sentido de forçar a mudança de comportamento e forçar escolhas dos gestores orçamentários, tanto do ponto de vista do gestor central, que opta por reservar espaço orçamentário, quanto do ponto de vista do gestor social, que opta por resguardar espaços orçamentários desnecessários, ambos visando autoproteção, com menos discricionariedade espera-se reduzir esses comportamentos (Pardini & Amaral, 1999).

Dessa forma, a definição de limites anteriores pode quebrar o ciclo ao permitir que a decisão seja tomada em momento político diferente do momento em que as micro decisões orçamentárias são tomadas, forçando a clareza no jogo orçamentário, pois, a base da racionalização se liga na antecipação dos efeitos futuros das ações atuais (March, 1994). Um procedimento racional (ou com menos limitação racional) persegue uma lógica de consequência, em que a escolha seria condicionada a perguntas básicas em relação a alternativas, expectativas, preferências e regras de decisão (March, 1994).

O MTEF reúne as características de prever uma visão de futuro para os gastos públicos, como apresentado simplificada na Figura 9, que demonstra o processo negocial constante no processo de construção de MTEF, no formato idealizado pela literatura (Fortis & Gasparini, 2017). Nos passos 1, 2, 6 e 8 a informação flui do órgão central para o órgão setorial e os passos 3, 4, 5, e 7 no sentido do órgão setorial para o órgão central (Fortis & Gasparini, 2017).

Figura 9 – Processo simplificado do MTEF



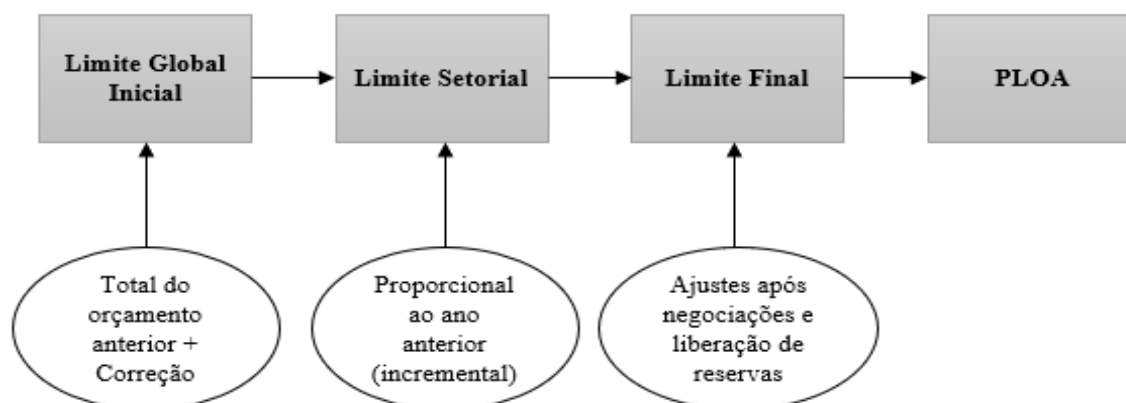
Fonte: Fortis e Gasparini (2017)

Sendo assim, a busca por preditores de racionalidade já encontra o primeiro elemento do direcionamento racional, representado pela visão de futuro do modelo, coadunando com o que March (1994) e Williamson (1985) apresentaram em seus estudos como pressupostos da ação racional. Em ambos estudos, a ação racional é identificada como constante de planos e contratos, onde seriam alcançadas antecipações de efeitos futuros da ação organizada, aproximando o MTEF do que os estudos da escolha racional entendem como racionalidade substantiva (Melo & Fucidji, 2016), com a solução antecipada.

Dessa ligação entre o que a teoria (March, 1994; Melo & Fucidji, 2016; Williamson, 1985) do MTEF e o que a teoria indicou como um preditor de racionalidade substantiva e a concepção de futuro do MTEF, é possível inferir que o instrumento se adequaria ao entendimento de que a antecipação do próximo movimento orçamentário, contratualizando-o através do MTEF, permitiria maior racionalização ao processo, considerando a característica da plurianualidade do instrumento.

É fato que no orçamento sem MTEF o foco orçamentário está no passado, focado na base orçamentária do ano anterior, como apresentado na Figura 10, com dois focos de decisões: na definição da correção da base orçamentária e na definição da distribuição dos eventuais acréscimos ou reservas (Pardini & Amaral, 1999).

Figura 10 – Orçamento sem MTEF



Fonte: produzido pelo autor.

A definição de marcos, ou limites, para os orçamentos seguintes se contraporia ao princípio de que quanto maior o número de decisões a serem tomadas em sistemas complexos, maior a interferência na racionalidade da decisão (Jolls et al., 1998; March, 1994; Simon, 1957; Willoughby, 2002). O MTEF reduz o número de decisões no orçamento anual ao ponto que o montante orçamentário de cada grupo de despesas (órgão, função etc.) já foi decidido no exercício anterior, com base em previsões econômicas do ano anterior. March (1994) nos ensina que a racionalidade limitada impõe ao decisor a consideração de algumas alternativas sequencialmente, com a estratégia de MTEF, a decisão do limite orçamentário inicial já está dada no MTEF anterior, com uma sequência organizada de decisões.

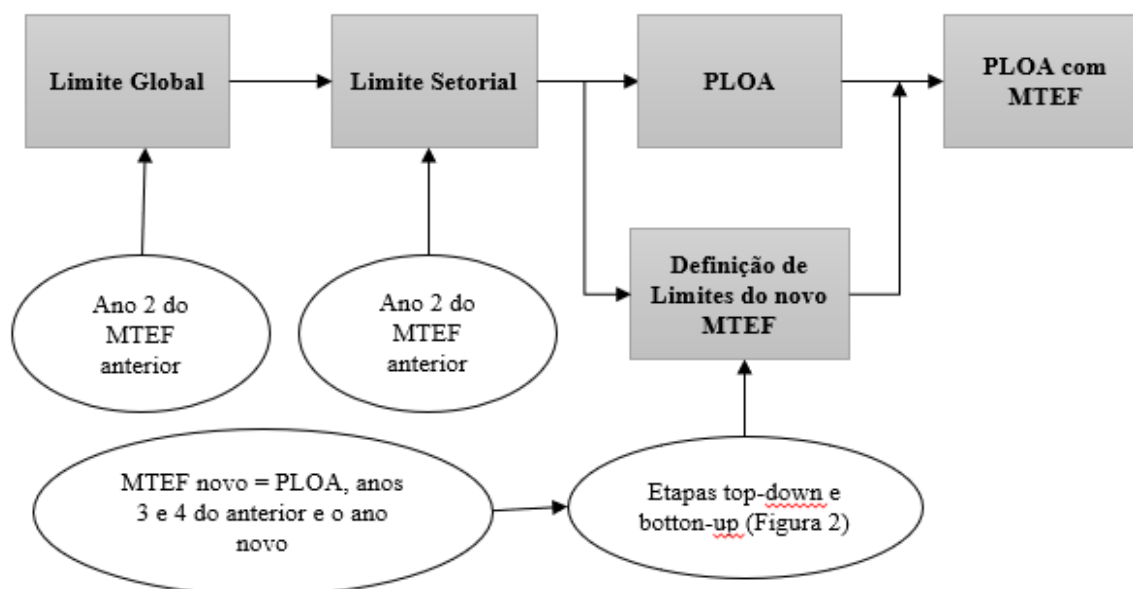
A estratégia de definir os limites em dois movimentos: definição de cima para baixo do limite global e contraponto da definição setorial de baixo para cima dos custos dos programas setoriais (Kąsek & Webber, 2009), tem o condão de promover outro dos movimentos mitigadores da limitação racional, a decomposição, na qual os tomadores de decisão optam por dividir os problemas em subproblemas (Bendor, 2010; March, 1994), o que no caso representa a solução da distribuição do limite global por parte do órgão central e já contrastado anteriormente pelo demandado pelo órgão setorial, restando a distribuição por itens de despesa e a resolução de novos problemas.

A definição de limites indicativos para os anos seguintes, até mais dois a três exercícios (Fortis & Gasparini, 2020; World Bank, 2012a), também coaduna com a visão de que o quanto

mais adiantar a decisão futura, mais racional será o processo, compreendendo que não é possível adiantar o futuro mais longínquo, pela limitação racional de se prever as condições econômicas com maior precisão, opta-se por limites indicativos, ajustados quando da próxima previsão plurianual, corroborando também com a resolução de parte do problema de se definir o limite não indicativo detalhado anteriormente, pois também esse limite já conta com uma prévia indicativa quando chega a vez de atualizar o exercício no qual o limite é impositivo (Bendor, 2010; March, 1994; Simon, 1995).

Para ilustrar, a Figura 11 apresenta uma estrutura simplificada da sequência de decisões do processo orçamentário com a utilização de MTEF, de forma que é possível visualizar as decisões tomadas no exercício e as decisões já tomadas nos MTEF's anteriores, as quais são atualizadas a cada exercício.

Figura 11 – Sequência de decisões – LOA com MTEF



Fonte: produzido pelo autor, com base no formato mais comum na OCDE, conforme seção 2.5.2.

Considerando o modelo mais aplicado, de quatro anos, com limite obrigatório para o primeiro e segundo exercícios e indicativos para os dois exercícios seguintes<sup>60</sup>, o processo é iniciado com o limite global e setorial já dados, sendo que o limite do exercício é o limite vinculativo do MTEF anterior, representado o ano 2 do marco anterior, as decisões se voltam para a decisão da inclusão do último ano no novo MTEF e no ajuste dos anos 3, 4 que se

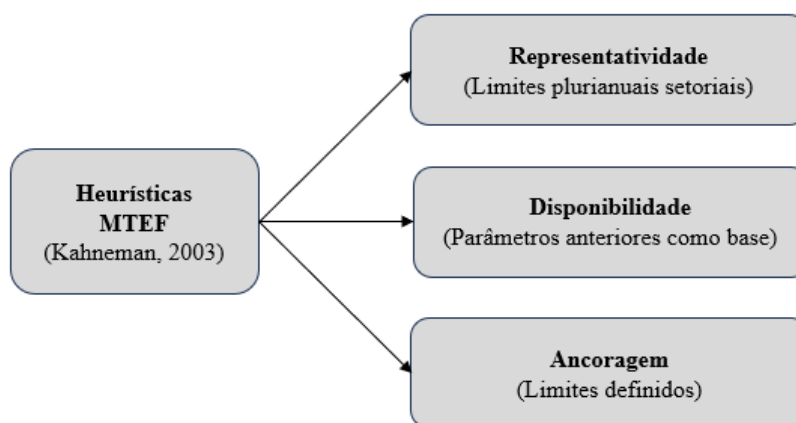
<sup>60</sup> conforme seção 2.5.2 dessa dissertação.

transformam nos anos 2 e 3 do novo MTEF. Para o gasto presente o foco se dá em enquadrar o montante das despesas no limite já dado, enquanto é decidido o montante do orçamento seguinte (Fortis & Gasparini, 2020; Tollini, 2018, 2021).

Transladando o modelo para o Brasil, o primeiro ano seria o referente ao PLOA do ano seguinte à confecção do MTEF, o segundo ano é o limite obrigatório do próximo PLOA, e os dois outros exercícios seriam indicativos para os dois exercícios seguintes (Fortis & Gasparini, 2020; Tollini, 2018, 2021).

Todo o cenário descrito pelas características do MTEF também vão ao encontro da teoria orçamentária incrementalista, no sentido de que é necessário por parte do limitado racionalmente no âmbito do processo orçamentário, as “ajudas de cálculo”, de Wildavsky (1964) e Davis *et al.* (1966), que se baseavam nas ideias de Lindblom (1959), mitigando a limitação racional com a utilização de heurísticas, não se limitando ao incrementalismo com visão do passado, para heurísticas de facilitação da decisão futura, como representatividade (limites setoriais plurianuais), disponibilidade (parâmetros orçamentários e econômicos anteriores como base) e ancoragem (limites definidos), como descrito por Kahneman (2003) e representado na Figura 12.

Figura 12 – Heurísticas MTEF



Fonte: Produzido pelo autor.

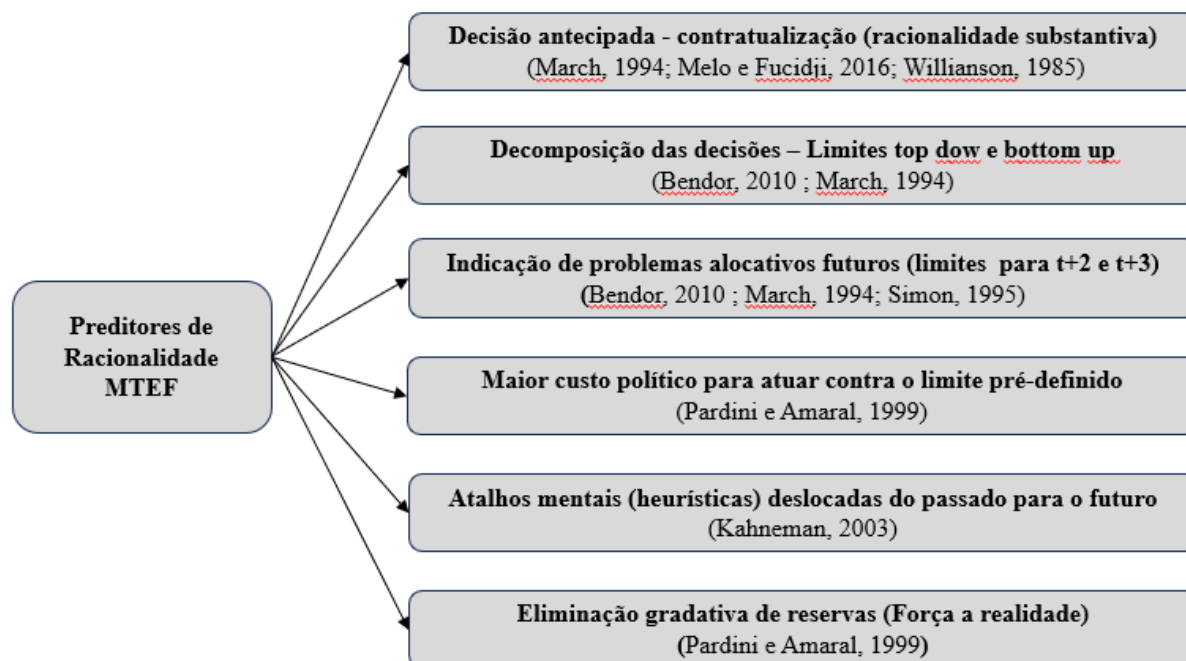
Para Simon (1995) a teoria permite a incerteza, mas o decisor deve buscar as opções que alcancem o melhor resultado, cujas probabilidades forem de alguma forma atreladas aos diferentes resultados possíveis, para que a ação que tenha o melhor valor esperado do resultado, ou seja, a maior utilidade esperada, para ser o formato de decisão escolhido. O que é



corroborado por March (1994), que entende que a pesquisa contemporânea sobre a escolha por indivíduos e organizações se concentra nas estratégias de enfrentamento da limitação racional, as maneiras pelas quais as escolhas são feitas com base em expectativas sobre o futuro, considerando a situação de informação incompleta característica da limitação racional.

É fato que a existência do MTEF não impede que os limites sejam desrespeitados ou alterados, tendo em vista o hábito arraigado de decidir anualmente, no curto prazo, o que pode fazer com que os atores se ajustem para manter os comportamentos existentes (Raudla et al., 2022). Todavia, a implantação da estratégia inclui um custo político extra no processo, que pode fazer com que o gasto possa ser pensado de forma mais detida, especialmente com a eliminação gradativa das “reservas” por parte do gestor central e setoriais, de forma que as opções sejam claras e disponíveis, conforme bem apresentado por Pardini e Amaral (1999), o que acaba por criar facilitadores para os decisores poderem sinalizar prospectivamente para a resolução dos problemas alocativos, como a disciplina de Silva *et al.* (2021).

Figura 13 – Preditores de Racionalidade MTEF



Fonte: Produzido pelo autor.

A Figura 13 resume o que a pesquisa indicou como preditores de racionalidade com a utilização do modelo orçamentário com MTEF, permitindo verificar que a estratégia, quando implantada nos moldes apresentados pela academia.

### 5.3. Análise do processo orçamentário brasileiro

O complexo e rígido sistema orçamentário brasileiro apresenta algumas inconsistências e carece de regulamentação em alguns pontos (W. M. de Abreu & Oliveira, 2022; IMF, 2017a; Medas, 2019; F. A. de Oliveira et al., 2022). O principal regulamento ainda não foi editado após mais de trinta anos da promulgação da CF, a nova Lei de Finanças prevista no art. 165<sup>61</sup>, que deveria dispor sobre “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”(W. M. de Abreu & Oliveira, 2022; Giacomoni, 2019, 2021).

A carência de regulamentação desse dispositivo faz com a Lei n.º 4320/1964 ainda esteja vigendo, mesmo após tantas transformações no sistema orçamentários desde a sua edição (W. M. de Abreu & Oliveira, 2022; Giacomoni, 2019, 2021). Nesse sentido, outra estratégia que persiste é a utilização da LDO como regulamentadora do que se deveria na Lei de Finanças, o que permite que uma Lei ordinária de efeito concreto, com prazo de vigência anual, seja utilizada para cobrir os vazios deixados pela não edição da Lei complementar que seria necessária para a regulamentação dos instrumentos orçamentários (W. M. de Abreu & Oliveira, 2022; Giacomoni, 2019).

A não existência da nova lei de finanças prevista, por via de consequência, exige a permanência da aplicação das normas transitórias do ADCT<sup>62</sup>, que determina o envio do PPA pelo Poder Executivo até o final de agosto para avaliação do Congresso Nacional, para aprovação até o final do primeiro exercício do mandato presidencial. Em relação à LDO, o ADCT determina o envio em 15 de abril de todo exercício e a LOA até o último dia de agosto de todo exercício, tendo a LDO prazo para aprovação pelo Congresso Nacional até o final da primeira parte da sessão legislativa anual (17 de julho), e a LOA até o final do exercício. Todavia, em vários exercícios tais prazos não foram respeitados, com LDO aprovada no segundo semestre e LOA aprovada já no exercício em que deveria vigor.

O uso dos prazos provisórios do ADCT acabam criando inconsistências como a citada anteriormente, em relação à LDO, que no primeiro ano do governo, mesmo sem sequer o projeto de PPA estar concluído, já é encaminhada ao congresso para aprovação, em desacordo com a sua finalidade de trazer o planejamento de médio prazo para o ano em que direciona o projeto de LOA (M. J. Mendes, 2009). Pode-se dizer também sobre a inconsistência de o PPA ser

---

<sup>61</sup> § 9º do art. 165 da CF de 1988

<sup>62</sup> § 2º do art. 35 do ADCT

encaminhado ao congresso na mesma data do Projeto de LOA, afastando também a aplicação do plano no que se refere à LOA daquele exercício, tendo em vista que o plano ainda não se transformou em Lei e já está sendo utilizado nos moldes do que o Poder Executivo propôs no Congresso, reduzindo a potência da participação legislativa em relação ao instrumento com o recebimento de um Projeto de LOA já orientado por um plano ainda não analisado pelo Legislativo (M. J. Mendes, 2009).

Para reduzir tais inconsistências, o Projeto de Lei de Finanças com a tramitação mais avançada<sup>63</sup>, já aprovado no Senado Federal e aguardando deliberação da Câmara dos Deputados, determina que o PPA seja baseado no plano de governo da chapa vencedora nas eleições presidenciais, portanto mais estratégico, e seria encaminhado até o final de abril do primeiro ano de exercício e aprovado até meados desse primeiro exercício para já regular o Projeto de LOA do segundo ano do mandato presidencial. Além da regulamentação dos prazos e conteúdo das peças orçamentárias, os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional visando regulamentar o §9º do art. 165 da CF, determinam várias outras regras correlatas que seriam removidas das LDOs para cumprir o mandamento constitucional (W. M. de Abreu & Oliveira, 2022).

Tendo como horizonte os prazos vigentes para a confecção dos Projetos de lei do planejamento orçamentário brasileiro, os gestores de cada pasta ministerial são instados a produzir propostas nos prazos determinados pelos órgãos gestores do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, conforme determinado pela Lei n.º 10.180/2001<sup>64</sup>, que organiza o sistema.

Apesar da existência da previsão dos montantes de receita e despesa constantes do AMF da LDO do exercício, aprovada no ano anterior, os órgãos gestores das políticas setoriais não possuem acesso ao montante que terão disponibilidade até meados do mês de junho do exercício<sup>65</sup>, não sendo importante para essa definição as definições do PPA, pois genéricas e não vinculativas, e as definições do AMF, pois agregadas por grandes grupos de despesas (Tollini, 2018, 2021). Para o ano de 2023, por exemplo, a Portaria SOF/MPO n.º 57/2023<sup>66</sup>, determina fases qualitativas a partir de fevereiro, mas somente determina a divulgação dos

---

<sup>63</sup> Projeto de Lei do Senado n.º 229, de 2019 - <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91341>

<sup>64</sup> Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 – Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

<sup>65</sup> Como exemplo o cronograma previsto na Portaria SOF/MPO n.º 57, de 2023.

<sup>66</sup> Portaria SOF/MPO n.º 57, de 17 de março de 2023 - Estabelece procedimentos e prazos para a elaboração das propostas orçamentárias para o Projeto de Lei Orçamentária de 2024

referenciais monetários (montante a que cada órgão tem direito no orçamento), para o final do mês de junho, com poucos dias para a decisão acerca da alocação.

Cabe apresentar, que o AMF além de simplificado, é geralmente calculado apenas com a correção inflacionária dos montantes e considera dados macroeconômicos produzidos internamente ao Poder Executivo, sem o que a experiência internacional indica como mais indicado, de utilizar dados de órgãos externos ao órgão central para reduzir o viés (Fortis & Gasparini, 2020; Tollini, 2021). A desconexão do planejamento com o realizado pode ser visualizada nos demonstrativos de cumprimento das metas<sup>67</sup>, constante dos próprios AMF, que demonstram, em relação ao último ano, as divergências entre o que se projetou e o que foi realizado, como pode ser verificado na Tabela 6, constante do último demonstrativo de cumprimento de metas, constante do PLDO 2024<sup>68</sup>, em relação ao exercício findo de 2022.

Tabela 6 - Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas à 2021

Item	LDO 2022 R\$ milhões	Realizado R\$ milhões	% Erro*
A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III)	-170.474	54.947	410%
I. Receita Primária Líquida	1.450.562	1.856.102	22%
II. Despesa Primária Total	1.621.036	1.801.998	10%
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-	843	
B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais	-4.417	4.754	193%
C - Resultado Primário: Governo Federal (A + B)	-174.891	59.701	393%
D - Resultado Primário: Governos Estaduais e Municipais	-2.600	66.293	104%
E - Resultado Primário: Setor Público Não Financeiro (C + D)	-177.491	125.994	241%
F - Resultado Nominal: Setor Público Não-Financeiro	-608.718	-460.433	32%
G - Dívida Líquida: Setor Público	5.962.774	5.658.017	5%

Fonte: Anexo IV.2 do PLN 4/2023

Nota\*: % Erro = ((Realizado – LDO 2022)/Realizado)\*100

Esse modelo torna o planejamento, nos moldes pretendidos pela CF, destoado da realidade, pois o gestor acaba por ter prazo mínimo desde a definição do quinhão e a efetiva preparação da proposta de orçamento para o ano seguinte, o que acaba por fomentar a

<sup>67</sup> Determinado pelo inciso I do art. 2º da LRF

<sup>68</sup> Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023

manutenção da base orçamentária do que já executou no passado com pequenos incrementos, para cobrir novas iniciativas ou correções de dispêndios das iniciativas atuais.

Vários outros problemas advêm da falta de planejamento orçamentário, resultando do sobreposição entre os três instrumentos e a utilização dos mecanismos pensados para melhorar o planejamento, sem a efetividade pretendida para esses. Dessa forma, são constantes níveis elevados de alterações orçamentárias durante o exercício financeiro e elevadas necessidades de contingenciar os gastos anteriormente autorizados pela baixa previsibilidade dos agregados de receita (W. M. de Abreu & Oliveira, 2022).

Daí um instrumento que passa a ter grande protagonismo no processo orçamentário passou a ser o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas – RARDP, produzido bimestralmente para atender à LRF<sup>69</sup>. É neste instrumento que se verifica se o montante planejado da receita está alinhado com a despesa prevista, conforme a prescrição da LRF. A baixa qualidade do planejamento acaba por levar a definição dos gastos para o momento da arrecadação, levando o planejamento para a “boca do caixa”, reduzindo a possibilidade de se planejar a contento, tendo em vista a possibilidade de a qualquer momento ter que efetuar expressivos cortes para o cumprimento das regras fiscais e logo depois ter à disposição um montante vultoso para executar com poucos dias para o final do exercício (Afonso, 2016).

Nesse cenário se apresenta um ator também muito importante para as definições de gasto, a Junta de Execução Orçamentária – JEO<sup>70</sup>, composta pelos Ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, que tem como missão a definição, no nível de centro de governo, dos limites globais das despesas a constar da proposta de orçamento anual, além de definir os montantes e quais órgãos devem ser limitados para o cumprimento das regras fiscais, quando da elaboração dos relatórios bimestrais de receitas e despesas, além de outras competências correlatas (W. M. de Abreu & Oliveira, 2022).

Um dos sintomas de que o sistema não funciona como previsto na CF está no PPA, que desde a CF foi produzido de diversas formas, mas nunca logrou orientar a execução orçamentária no médio prazo, como parecia ser a ideia do constituinte (Bijos & Tollini, 2022; Couri & Bijos, 2022; Paulo, 2014). É notório que um dos motivos se deve à falta de regulamentação sobre o formato do instrumento, tanto na Lei de finanças quanto na LRF, que teve o capítulo dedicado ao formato do PPA vetado pelo Presidente da República. De acordo

---

<sup>69</sup> Art. 9º da LRF

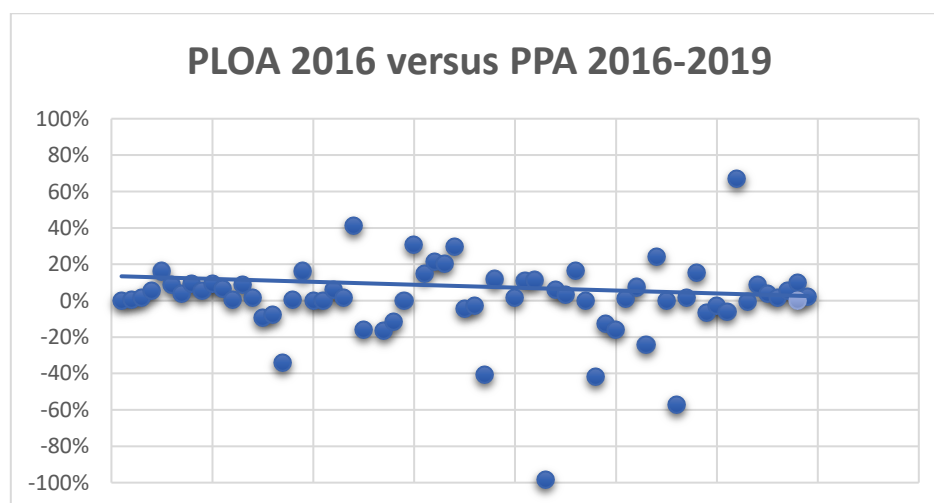
<sup>70</sup> Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019 - Dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária.

com Paulo (2014), o PPA padece de uma crise de identidade, pois apesar do papel de orientador das outras peças do planejamento orçamentário, ainda não foi reconhecido como um instrumento efetivo de planejamento. Paulo (2014) ainda vai mais longe ao entender que ao invés de orientar as leis orçamentárias, acaba por ser orientado por elas, o instrumento de curto prazo orienta o instrumento que seria de médio prazo, invertendo a lógica.

O PPA também é identificado como um instrumento distante da realidade, que mesmo no exercício inicial do plano, os programas do PPA não correspondem ao que é encaminhado ao congresso no PLOA referente ao primeiro ano do PPA. Tal constatação foi observada nos PPA 2016-2019 e 2020-2023, com o uso de dados públicos disponíveis em sítio do governo federal<sup>71</sup>. A Figura 14, apresenta um gráfico de dispersão percentual dos programas do PPA no PLOA 2016 e no primeiro ano do PPA 2016-2019, esperava-se uma linha fixa na variação 0%, afinal os dois documentos foram entregues no mesmo dia no Congresso Nacional. A Figura 15, apresenta a mesma relação para o PLOA 2020 *versus* o PPA 2020-2023.

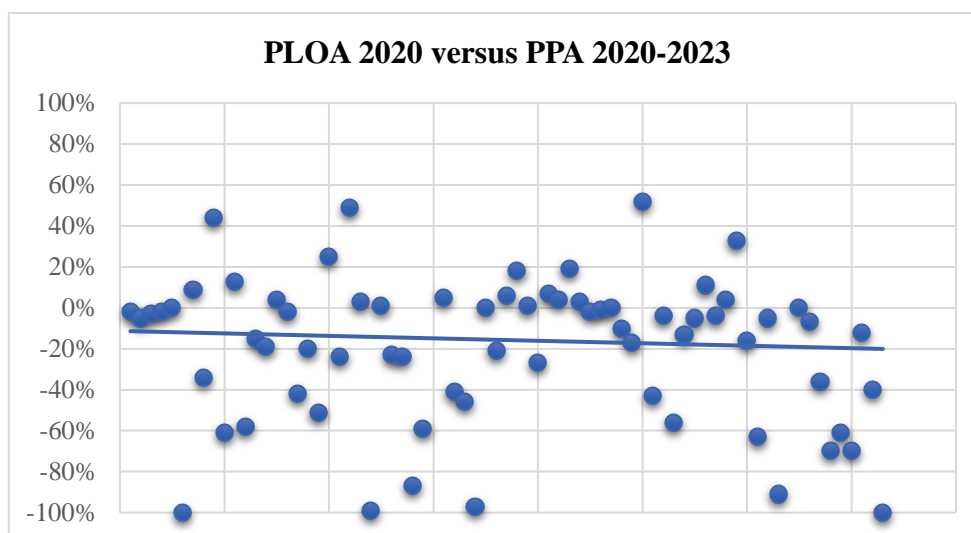
O valor do orçamento de cada programa no PLOA 2016 foi comparado com valor por programa referentes ao exercício de 2016 no PPA 2016-2020. Quando o valor do programa no PLOA 2016 é igual ao valor do programa em 2016 do PPA 2016-2019, o marcador referente ao programa fica sobre a linha de 0%, representando que o valor do programa em ambos instrumentos foi planejado com o mesmo valor. O mesmo foi plotado na figura subsequente em relação ao PLOA 2020 e o PPA 2020-2023. Em casos extremos de -100% o programa não consta em um dos instrumentos, mesmo que encaminhados no mesmo dia.

Figura 14 – PLOA 2016 *versus* planejado para 2016 no PLPPA 2016-2019



Fonte: produzido pelo autor com dados públicos do PPA e do PLOA

<sup>71</sup> Sítios: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/outras-publicacoes-relacionadas> e <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019>

Figura 15 – PLOA 2020 *versus* planejado para 2020 no PLPPA 2020-2023

Fonte: produzido pelo autor com dados públicos do PPA e do PLOA

Dessa forma, o instrumento já não obedece à necessidade mais citada pelos manuais internacionais sobre o MTEF, qual seja, previsões orçamentárias e macroeconômicas realistas, conforme pode ser observado no Figura 14 e no Figura 15.

O desprestígio do PPA dentre as peças do planejamento orçamentário, perpetrado por diferentes governos desde a sua criação, acabou por chegar no seu ápice em 2019, com o encaminhamento de proposta de sua extinção por parte do governo federal<sup>72</sup> (Paulo, 2021). A PEC encaminhada sequer justificou tal exclusão, tão somente propôs a extinção do instrumento e transferiu parte das competências do PPA para os outros instrumentos (Paulo, 2021). Um misto de falta de utilidade prática efetiva e a intenção dos governantes de não se comprometer no médio prazo, podem ter justificado tal proposta, o que foi muito criticado pela academia e pelos técnicos como o remédio inadequado para a solução da baixa efetividade do plano (Paulo, 2021).

Em outra característica do arcabouço legal do orçamento brasileiro, as Leis orçamentárias são alteradas por créditos adicionais, os quais são mecanismos de retificação do orçamento durante a sua execução e abertos com autorização do Congresso Nacional, que pode ser dada diretamente ou através da LOA, conforme definição da Lei n.º 4320/1964 e da CF (Giacomoni, 2021). Estudo de Abreu e Oliveira (2022) identificam que em 2020 foram atendidas 3.948 solicitações de créditos adicionais com a publicação de 254 atos, o que

<sup>72</sup> Proposta de Emenda à Constituição n.º 188, de 2019 – Poder Executivo

representou uma movimentação de mais de R\$ 1,5 trilhão de reais em um universo de R\$ 2,6 trilhões do orçamento total, por volta de 57% de reprogramação durante o exercício em relação ao planejamento do PLOA.

Todavia, há de se ressaltar a lei orçamentária brasileira é muito detalhada, o que pode explicar parte do movimento exagerado de movimentações orçamentárias, como afirma Tollini (2008) que o orçamento brasileiro é, provavelmente, o mais detalhado do mundo. De toda forma, não corrobora com o planejamento um movimento tão elevado, dificultando a ideia de transferir as decisões orçamentárias para o médio prazo, afastando das decisões de ocasião, notadamente de curto prazo.

Afora o PPA e o AMF, outros elementos do orçamento brasileiro remetem à plurianualidade, ligados ao transbordo de dotações, receitas e déficits entre exercícios, conhecidos como *carry over* (Aquino & Azevedo, 2017). No orçamento brasileiro são encontradas quatro formas de transferência, conforme bem detalhado por Aquino e Azevedo (2017), quais sejam, a reabertura de créditos adicionais especiais e extraordinários editados no último quadrimestre do exercício<sup>73</sup>, a possibilidade de utilização do superavit apurado no balanço patrimonial do exercício anterior<sup>74</sup> como fonte de crédito, os restos a pagar processados e os não processados<sup>75</sup> (Aquino & Azevedo, 2017).

Em todos os quatro casos têm-se casos de ultra vigência dos créditos e receitas orçamentárias, o que, a princípio, corrompe o princípio orçamentário da anualidade, não representando o que a literatura entende como um caso de planejamento orçamentário de médio prazo, pois nesses casos o planejamento é afastado por se tratar de situações sob o controle do executor e sem autorização específica dos órgãos planejadores do Poder Executivo ou do Poder Legislativo (Bijos, 2022; Couri & Bijos, 2022; Fortis & Gasparini, 2017, 2020). A falta de planejamento inerente aos transbordos, especialmente os restos a pagar, acabam por criar um orçamento paralelo de montantes crescentes, que interferem na gestão orçamentária do ano seguinte, que já se inicia com inúmeros compromissos pendentes de pagamento, concorrendo com o orçamento atual (W. M. de Abreu & Oliveira, 2022; Aquino & Azevedo, 2017).

Para efeito de visualização do montante de dotações vigentes transbordadas para o exercício seguinte, a Tabela 7 com dados do Siga Brasil – Portal do Orçamento<sup>76</sup> e Tesouro

---

<sup>73</sup> § 2º do art. 167 da CF de 1988

<sup>74</sup> Inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4320, de 1964

<sup>75</sup> Art. 36 da Lei nº 4320, de 1964

<sup>76</sup> <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>



Transparente<sup>77</sup>, relativos aos RAP's inscritos somados aos RAP's reinscritos<sup>78</sup>, em cada exercício, desde 2010, em relação às dotações das respectivas LOA's, relativos a despesas discricionárias<sup>79</sup>, em ambos agregados.

Tabela 7 - Rap's Inscritos e Reinscritos

R\$ bilhões

<b>Exercício</b>	<b>Discricionária</b>	<b>RAP transferido</b>	<b>%</b>
<b>2010</b>	<b>135,7</b>	<b>70,98</b>	<b>52%</b>
<b>2011</b>	<b>148,47</b>	<b>84,56</b>	<b>57%</b>
<b>2012</b>	<b>166,38</b>	<b>88,55</b>	<b>53%</b>
<b>2013</b>	<b>181,4</b>	<b>108,42</b>	<b>60%</b>
<b>2014</b>	<b>185,0</b>	<b>127,9</b>	<b>69%</b>
<b>2015</b>	<b>200,55</b>	<b>121,08</b>	<b>60%</b>
<b>2016</b>	<b>142,29</b>	<b>107,84</b>	<b>76%</b>
<b>2017</b>	<b>157,96</b>	<b>85,4</b>	<b>54%</b>
<b>2018</b>	<b>139,61</b>	<b>90,52</b>	<b>65%</b>
<b>2019</b>	<b>137,68</b>	<b>91,57</b>	<b>67%</b>
<b>2020</b>	<b>135,87</b>	<b>77,23</b>	<b>57%</b>
<b>2021</b>	<b>129,17</b>	<b>83,06</b>	<b>64%</b>
<b>2022</b>	<b>145,06</b>	<b>94,63</b>	<b>65%</b>
<b>2023</b>	<b>208,14</b>	<b>97,52</b>	<b>47%</b>

Fonte: Siga Brasil e Tesouro Transparente

Ressalte-se que, apesar da falta da edição da Lei de Finanças, a legislação orçamentária brasileira conta com mais de uma centena de dispositivos constitucionais relativos a Finanças Públicas. Estudo de Couri e Bijos (2022) identificou cento e oitenta e oito dispositivos constitucionais relacionados à matéria no capítulo dedicado ao tema de forma definitiva<sup>80</sup> e outros setenta e sete dispositivos provisórios no ADCT<sup>81</sup>. Na Constituição promulgada existiam sessenta e sete dispositivos (Couri & Bijos, 2022). O excesso de dispositivos acaba por inviabilizar o planejamento e até inviabilizar a própria aplicação dos dispositivos já aprovados, pois não estão sendo avaliadas as regras anteriores antes de incluir uma nova regra, é o caso da alteração recente, oriunda da EC 102, de 2019, que exigiu duas alterações na LDO, para que a

<sup>77</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br>

<sup>78</sup> RAPS inscritos processados e não processados e RAPS exercícios anteriores

<sup>79</sup> RP's 2, 3, 6, 7, 8 e 9

<sup>80</sup> Artigos 165 a 169 da CF de 1988

<sup>81</sup> Em vários artigos do ADCT

lei traga uma previsão dos agregados fiscais para três anos discriminando qual parte do montante seria destinado a investimentos em andamento.

A mesma EC 102<sup>82</sup>, incluiu dispositivo para a LOA poder conter previsões plurianuais de despesas, com destaque para os investimentos<sup>83</sup>, com destaque parecido com o que vem sendo priorizado nas LDO's durante a vigência do PPA 2020-2023<sup>84</sup>. As iniciativas certamente são bem-vindas para resolver o viés de curto prazo da programação orçamentária e atender ao que a literatura e os organismos internacionais entendem como um problema do orçamento brasileiro, todavia tais alterações são realizadas sem se ater aos dispositivos mais antigos que são mantidos, como exemplo o AMF e PPA que não foram alterados na citada reforma da EC 102, dificultando o entendimento sobre o que constaria dos documentos atuais em detrimento dos novos dispositivos (Couri & Bijos, 2022).

Sendo dessa forma, leva-se ao entendimento de que a legislação brasileira já permitiria a possibilidade da implantação de sistemática de MTEF sem a necessidade de ruptura drástica nos instrumentos legais e organizacionais do processo orçamentário, tendo em vista que a sistemática adotada na maioria dos países mantém a aprovação anual do orçamento, com a inclusão de quadros anexos com previsões plurianuais. A natureza atual da LDO permitiria a possibilidade de definição dos parâmetros a serem utilizados nos cálculos relativos aos próximos exercícios e ser base para a definição do recém-previsto anexo plurianual da LOA.

Ressalte-se, entretanto, que apesar da possibilidade de inclusão de anexo com previsões plurianuais em anexo à LOA, há necessidade de definição do formato mais adequado ao Brasil, como bem pontuou Tollini (2021). Os achados da pesquisa documental indicam necessidade de vários requisitos, como a eleição da estratégia de definição dos parâmetros macroeconômicos que serão considerados na definição dos próximos exercícios, indicando que se espera que essa definição seja feita por órgão independente, como utilizado, por exemplo, na Espanha, Dinamarca, Finlândia, Grécia e Irlanda, de forma que sejam baseados em premissas públicas e corroboradas pelos agentes econômicos. Acrescenta-se a necessidade de escolha do formato do instrumento, com definições a respeito da base, se fixa ou rolante, se obrigatório ou indicativo e o nível de detalhamento, dentre outras definições.

---

<sup>82</sup> Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019 - Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>83</sup> § 14 do art. 165 da CF

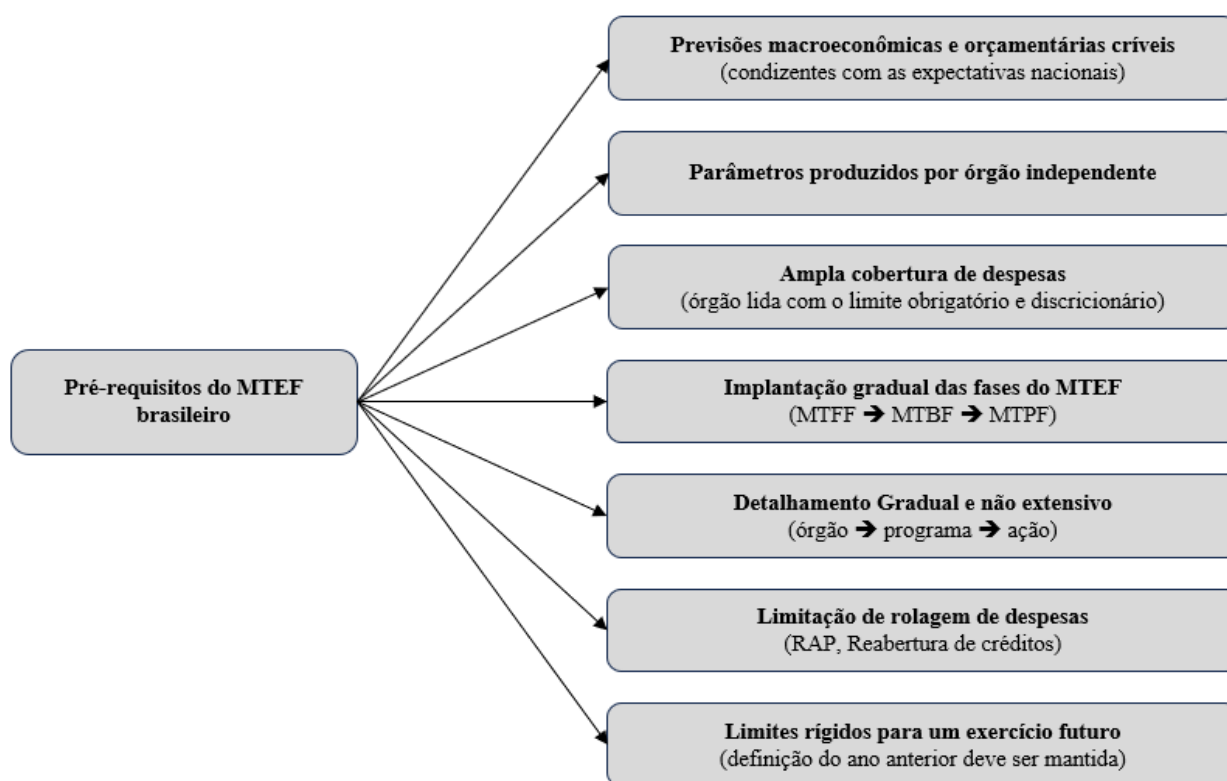
<sup>84</sup> O PPA 2020-2023 – Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 previu no anexo III os investimentos plurianuais prioritários e as LDO's desde então têm considerado como prioridades os investimentos do anexo III do PPA, como exemplo o inciso V do art. 4º da LDO 2021 – Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021

Tais definições poderiam ser inseridas na Lei de finanças, em discussão no Congresso Nacional, entretanto, provisoriamente, pode ter o mesmo tratamento já dispensado às outras definições pendentes de regulamentação pela Lei de Finanças e inseridas nas LDO, de forma condizente com a atual situação do regramento jurídico brasileiro.

Ressalte-se que a experiência internacional indica cuidado com a implantação de mecanismos inovadores como o MTEF, como indicou a pesquisa de Schiavo-Campo (2009), que colheu como achado a necessidade de concertação entre os atores do processo para que o instrumento seja levado a sério. Para Schiavo-Campo (2009) se um país não consegue montar um orçamento anual razoável e executá-lo de forma minimamente aceitável, é muito improvável que haja qualquer uso para um quadro de despesas de médio prazo.

Para resumir as indicações, apresenta-se na Figura 16 uma indicação dos pré-requisitos para uma possível reforma exitosa no orçamento brasileiro com implementação de MTEF.

Figura 16 – Pré-requisitos do MTEF brasileiro



Fonte: Produzido pelo autor

Por fim, entende-se que haveria necessidade de uma mudança gradual com foco na melhoria do planejamento dos gastos públicos e nos dados que suportam as previsões, para não

se apresentar apenas como mais uma obrigação, sem conexão com a realidade, como podem ser entendidos o AMF e o PPA com as regras atuais, que não se apresentam como direcionadores da decisão de gastos futuros, sem impacto no planejamento e no aumento da racionalidade do processo (Couri & Bijos, 2022; Fortis & Gasparini, 2017; Tollini, 2021; World Bank, 2012a). A reforma poderia seguir a abordagem gradual adotada em muitos países, nos quais o MTEF foi inicialmente adotado em cada uma das suas fases, MTFF, MTBF e MTPF e em um número limitado de setores, por exemplo, educação, saúde, infraestrutura, para depois avançar sobre o total das despesas, como foco na ideia de que a mudança abrupta não corrobora com a qualidade da reforma (Vlaicu et al., 2014; World Bank, 2012a).

## 6. CONCLUSÕES

Era esperado que esta pesquisa contribuísse para a discussão acadêmica sobre a sistemática de aprovação orçamentária com *Medium-term Expenditure Framework* – MTEF, com vistas à aplicação da estratégia ao orçamento federal brasileiro. A ideia era obter o entendimento se a estratégia tinha o condão de promover maior racionalidade na alocação dos recursos públicos, do ponto de vista das teorias orçamentária e da racionalidade limitada. Nessa busca foram empreendidos esforços para entender como se dá a aplicação do MTEF em outros países, e como os organismos internacionais veem o instrumento, especialmente pela constatação que organismos internacionais multilaterais têm empreendido esforços para promover o instrumento mundo afora.

Essa dissertação responde, de forma geral, ao requerido pela pesquisa. A contribuição para a academia consistiu em analisar o MTEF para entender como suas estratégias componentes interagem com a teoria orçamentária e da racionalidade limitada. Foi possível entender que o MTEF se apresenta como uma estratégia que possui o poder de promover disciplina fiscal, melhorar a priorização do gasto público, para aumentar a qualidade da orçamentação pública, todavia exige um longo caminho para sua implementação exitosa.

Foi possível entender que o processo orçamentário brasileiro não atende ao requerido para a implantação da estratégia, tendo em vista os achados em relação ao que se requer de uma estratégia exitosa de MTEF e a prática atual na construção do orçamento federal brasileiro. O arcabouço legal já permite a adoção da estratégia, todavia os elementos atuais vocacionados para a plurianualidade orçamentária, notadamente o PPA e o AMF da LDO, não atendem ao requerido pelo modelo indicado para aplicação do MTEF. As estratégias que compõem a previsão orçamentária carecem de alterações para que o modelo possa ser implantado, especialmente no que se refere à melhoria do planejamento dos instrumentos existentes para em seguida adaptar o sistema para a viabilização do MTEF. Inferiu-se que a mudança deva ser introduzida gradualmente e que o compromisso com a implantação deve perpassar por todo o período da implantação, de forma que as fases do instrumento sejam atendidas. Pouco adiantaria uma implantação açodada do instrumento pelo que a pesquisa indicou nas suas frentes de análise.

Para obter tal conclusão, a pesquisa perpassou por etapas coordenadas. Foi realizada uma radiografia do processo orçamentário brasileiro, com inclusão do ponto de vista da plurianualidade, considerando os esforços atuais de reforma do processo orçamentário nacional constantes das alterações legais empreendidas nesse sentido no arcabouço legal brasileiro.

Pesou também a intenção do país em se tornar membro da OCDE, o que exigiria a adequação dos instrumentos locais às diretrizes da organização, que com outros organismos também estudados, promovem a estratégia como uma ferramenta inovadora e capaz de melhorar a qualidade dos orçamentos públicos que contam com a estratégia.

No levantamento da literatura voltada para análise das experiências internacionais com o MTEF, obteve-se como achado que a grande maioria dos países membros da OCDE, utilizam a estratégica, seguindo a promoção da organização, para implantá-la entre os membros atuais e os novos membros. O mecanismo de aprovação orçamentária para o médio prazo consta dos dez princípios de boas práticas orçamentárias da OCDE, indicando a necessidade de adequação. A pesquisa apresentou informações de que a Europa aplica como regra o MTEF para os países membros do bloco econômico da União Europeia, cuja obrigação advém do pós-crise econômica de 2008, todavia, apesar da obrigação a partir de 2011, alguns países europeus já mantinham estruturas de plurianualidade orçamentária há muito tempo, como a Alemanha, que adota o formato desde os anos 60, Reino Unido e Suécia implantaram no final dos anos 90, em virtude de crises econômicas pretéritas.

A experiência sueca é apresentada pela literatura como muito exitosa, implantada antes da obrigação da União Europeia, a reforma implantada na Suécia mudou substancialmente a relação do Poder Legislativo com o orçamento, tornando o processo mais realista em relação ao que se tinha antes da implantação da sistemática de previsão plurianual de tetos globais e setoriais para as despesas. O fraco desempenho fiscal da época da implantação foi superado, dentre outras estratégias, por conta da mudança de lógica da definição dos espaços orçamentários para os anos seguintes. A estratégia foi inclusive indicada como um modelo que poderia ser exitoso para o orçamento brasileiro, como bem demonstrado na pesquisa de Tollini (2018, 2021), que propôs um modelo adaptado ao Brasil.

Fora da Europa destaca-se a experiência da Austrália, que também tem um processo mais antigo de previsão de marcos fiscais e orçamentários, com implantação em 1985. A sistemática foi implantada na Austrália com foco na redução do déficit orçamentário, o que deveria ser alcançado sem aumentar a receita tributária. Em 1984 o déficit orçamentário do País era de 3,5% do PIB e cinco anos depois da implantação do MTEF passou para um superávit de 2% do PIB.

Ressalte-se um elemento intrigante relacionado às experiências australiana e sueca, ambos países obtiveram melhora substancial nos índices orçamentários após a implantação da

plurianualidade orçamentária baseada no MTEF, todavia os modelos dos dois países são muito diferentes, especialmente nos pontos cruciais da estratégia. Na Suécia os limites são obrigatórios, aprovados por lei e contemplam alteração apenas na revisão do quadro para incluir um novo exercício, já a Austrália adota um MTEF indicativo, aprovado por ato infralegal e com muitas possibilidades de alteração dos montantes. Dessa comparação de experiências dá para se deduzir que os motivos são diferentes para o êxito do processo, na Suécia o foco está em induzir disciplina fiscal ao Poder Legislativo, visto como o vilão do orçamento antes da reforma, já na Austrália o foco foi em criar uma metodologia para gestão fiscal por parte do próprio Poder Executivo, que já possuía compromisso com a disciplina fiscal, carecendo apenas de um instrumento para visualização dos espaços possíveis para novos gastos.

No âmbito da OCDE, a pesquisa obteve como achado que o modelo prevalecente é aprovado por lei, contando com limites obrigatórios, com horizonte temporal de 3 ou 4 anos, com base rolante, e com a consideração de todas as despesas sob os tetos, setoriais ou por órgão.

A experiência exitosa nos países desenvolvidos foi um achado da pesquisa bibliográfica, por outro lado, em países em desenvolvimento, como pode ser considerado o Brasil, o resultado já não foi tão interessante. A experiência africana é um exemplo de insucesso na maioria dos países do continente que implantaram MTEF. Os achados da pesquisa indicaram que o insucesso dessas estratégias está relacionado especialmente com a implantação forçada do instrumento para obter financiamento internacional por parte de doadores e bancos de desenvolvimento, que entendiam que a apresentação do orçamento com marcos de gasto para o futuro tornaria a visualização da situação fiscal do país mais facilitada. Sendo assim, os países não se prepararam adequadamente para a implantação e produziram documentos que desviaram da realidade e cumpriam papel protocolar.

Para obter a compreensão sobre a posição dos organismos internacionais multilaterais acerca da orçamentação plurianual com MTEF, a pesquisa analisou o conteúdo dos documentos produzidos por organizações que focam na promoção do MTEF. Foram estudados documentos de sete instituições: Banco Mundial, FMI, OCDE, BID, CEPAL, ACBF e União Europeia.

Os achados da pesquisa documental foram cruciais para o entendimento do MTEF, com foco em características, pontos favoráveis, pontos desfavoráveis e pré-requisitos para a implantação da estratégia nos orçamentos nacionais. Foi possível comprovar que as instituições realmente entendem ser muito importante para os modelos orçamentários públicos a visão de futuro, sendo veementes em demonstrar a falta de lógica de um sistema orçamentário que só

tenha o orçamento do um exercício como planejamento, reverberam a colocação de Wildavsky (1961), de que o orçamento anual é míope, quando constatado que a maioria das despesas ultrapassa um exercício orçamentário.

Como defensores da prática, era esperado o foco nos pontos favoráveis nos manuais produzidos pelos órgãos internacionais, o que foi identificado, com baixo número de menções a pontos desfavoráveis, apesar de existirem pontos negativos. Todavia, o maior número de menções nos documentos foi no sentido de indicar pré-requisitos para a implantação de MTEF, com larga vantagem para o segundo grupo de menções, os pontos favoráveis, com aproximadamente 50% a mais de menções. Internamente ao grupo de menções de pré-requisitos, a dianteira é da necessidade de previsões orçamentárias e macroeconômicas realistas, sem as quais não haveria possibilidade de implantação exitosa de MTEF. Outros pontos também se destacam, como a necessidade de compromisso político para a disciplina fiscal, a necessidade de se submeter todas as despesas ao crivo dos marcos e ter capacidade institucional para promover tais melhorias.

Os pontos favoráveis apresentados na pesquisa documental foram no sentido do que já havia sido identificado na revisão bibliográfica, como a possibilidade de melhoria da disciplina fiscal, eficiência alocativa e melhor priorização do gasto, dentre outros. Os pontos desfavoráveis estão ligados à falta de cumprimento dos pré-requisitos, principalmente, como a falta de realidade das previsões e falta de apoio político, além da inclusão de mais um instrumento para ser produzido anualmente com a peça orçamentária, aumentando a necessidade de capacidade administrativa. Do andamento da pesquisa até esse ponto já foi possível identificar importantes marcadores necessários para viabilizar a implantação de tal sistemática no orçamento brasileiro.

De outro lado, a pesquisa também analisou se os elementos constituintes da estratégia de aprovação orçamentária com MTEF, com foco em analisar se o instrumento é viável para induzir maior racionalidade no processo de alocação orçamentária. O orçamento, situado então entre os processos em que notadamente os atos são baseados na limitação racional, carecem assim de instrumentos que levem à melhoria da racionalidade para obter respostas mais satisfatórias. A pesquisa demonstrou que a teoria orçamentária desde o início da sua teorização se baseou em aspectos da teoria da racionalidade limitada, tanto que os paradigmas mais famosos são baseados em atalhos mentais, heurísticas, como a tão propalada teoria incrementalista de Wildavsky e os instrumentos mais atuais que vão ao encontro da tentativa



de melhorar o atalho até a boa decisão alocativa. A pesquisa foi no sentido de obter esse entendimento, se os MTEF corroboram com a racionalidade da alocação orçamentária.

Na busca de preditores de racionalidade do MTEF, a pesquisa teve como resultado que os elementos constituintes do MTEF, quais sejam, a previsão antecipada de cenários de gasto, a decisão antecipada do cenário, a decisão em momento político diferente do momento político da execução, e a necessidade de tomada de menos decisões no momento da elaboração orçamentária, indica que o MTEF é um promotor de racionalidade no processo orçamentário. Logicamente o início da estratégia se apresentaria como custoso e não promotor de racionalidade, pois a promoção depende da “rolagem” de MTEFs antigos, mas quando a estratégia já está implantada, várias decisões são tomadas antecipadamente, sem o “calor” do momento da elaboração e execução orçamentária. O próprio MTEF se autoalimenta de dados dos MTEF’s anteriores para a construção dos novos cenários, o que pode ser verificado na Figura 11, da seção 5.2.

Passada mais essa fase, voltou-se para o orçamento brasileiro. Do ponto de vista legal, foi possível entender que o arcabouço atual é suficiente para viabilizar a implantação de MTEF no orçamento brasileiro. A Constituição foi emendada em 2019<sup>85</sup> para incluir a possibilidade de a LOA ser acompanhada de projeções plurianuais de despesas, e com a recente revogação do Teto de Gastos, a Lei Complementar<sup>86</sup> do Novo Regime Fiscal Sustentável alterou o AMF para incluir a necessidade de produzir um marco fiscal de médio prazo. Na mesma linha, o PLDO 2024<sup>87</sup>, também inovou no campo da plurianualidade orçamentária ao prever a necessidade de o PLOA 2024 prever projeções para quatro anos das metas e prioridades previstas no PLPPA 2024-2027. Ressalte-se que nos casos dos novos quadros do AMF e do PLDO 2024, as previsões são indicativas e não vinculadas aos créditos orçamentários, ou seja, não são apresentadas previsões de gastos por área ou despesa nos detalhes da programação orçamentária.

Identificou-se que três estratégias do orçamento federal brasileiro são relacionadas ao MTEF, quais sejam, o Anexo de Metas Fiscais, que indica cenário fiscal para o ano em que se destina e dois seguintes, os transbordos orçamentários, notadamente os Restos a Pagar, que permitem que dotações orçamentárias de um exercício sejam efetivamente executadas em exercícios seguintes e o Plano Plurianual.

---

<sup>85</sup> Emenda Constitucional n.º 102, de 2019

<sup>86</sup> Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023

<sup>87</sup> Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 4, de 2023

A pesquisa de início identifica que os transbordos orçamentários passam ao largo do planejamento. São realmente elementos plurianuais, mas muito descolados da ideia de planejamento prevista nos MTEF. A pesquisa obteve como achado que a indicação é justamente a de se evitar tal prática ao máximo, como bem-apresentado pelo FMI, na avaliação que fez do processo brasileiro. Como achado, a pesquisa identificou que nos últimos treze anos, que somente de Restos a Pagar, o equivalente de 60% da dotação discricionária é transferido para o ano seguinte, concorrendo com o orçamento de outro exercício.

Sobre o Anexo de Metas Fiscais, obteve-se o entendimento de que a peça pode ser considerada uma estratégia que se aproxima de um MTFF, todavia foi constatado que se trata de um cenário muito resumido e que não é utilizado na prática para orientar os limites orçamentários das leis seguintes, notadamente por ser indicativo e produzido com dados distantes da realidade, o que pode ser constatado com as variações apresentadas entre o previsto e o realizado, como verificado no anexo específico do PLDO que detalha o cumprimento das metas. A pesquisa já tinha identificado que uma das premissas básicas para a implantação de MTEF é a existência de previsões realistas, transparentes e, de preferência, com o escrutínio de órgãos de previsão fiscal independentes, o que os dados empíricos indicaram é que isso não ocorre no Brasil.

Em relação ao PPA, a pesquisa obteve vários dados para verificar a pertinência de se classificar ou de se utilizar do instrumento para fazer frente à necessidade de planejamento orçamentário de médio prazo. A avaliação da pesquisa obteve como resposta que o PPA não se adequa ao que a literatura entende como o MTEF, tal constatação veio de mais de uma frente da pesquisa. A literatura relacionada ao Brasil demonstrou o entendimento de que o PPA, da forma como concebido, não se adequa aos objetivos de um MTEF, tendo em vista a sua desconexão do processo orçamentário e desconexão da realidade fiscal brasileira. O Plano não se apresenta, na prática, como orientador do orçamento e os organismos internacionais entenderem no mesmo sentido. Para a OCDE (2022) o orçamento brasileiro conta com instrumentos desconexos e lidamos na realidade com quatro orçamentos diferentes, um do PPA, outro do PLOA, outro da LOA e outro com a execução orçamentária limitada pela programação orçamentária.

O PPA foi considerado pela literatura como pouco agregador de planejamento orçamentário efetivo, a mesma situação foi observada pelas avaliações do FMI, Banco Mundial e OCDE sobre o sistema de planejamento orçamentário brasileiro, que consideram que o instrumento não é um substituto do MTEF, como defendido pelos órgãos. Tamanha é a

desconexão do PPA da realidade, que mesmo no exercício inicial do plano, no qual são enviados do mesmo dia do primeiro ano do mandato presidencial, os programas do PPA não correspondem ao que é encaminhado ao congresso no PLOA referente ao primeiro ano do PPA.

A pesquisa sobre plurianualidade orçamentária no Brasil é ainda incipiente, com poucas publicações sobre a estratégia na academia. Os documentos técnicos dos órgãos econômicos brasileiros já discutem o assunto há algum tempo, especialmente nos momentos de crises. Nesses momentos surge a necessidade de atuação governamental, de um lado para estimular a demanda agregada da economia e de outro lado para a necessidade de redução de gastos para convergir os resultados fiscais para as metas fiscais previstas, para manter menor defasagem entre o que se arrecada e se gasta, para manter estável a economia do País. Para resolver esse *trade off* a tarefa não é simples, tendo em vista o tamanho do País e as suas complexidades política, econômica e social.

Nesse ambiente, novas pesquisas podem focar na análise das escolhas brasileiras pelo formato dos instrumentos orçamentários com foco na obtenção de entendimento sobre o modelo de planejamento que se almeja para melhorar a aplicação dos recursos públicos. A qualidade intertemporal do gasto é um importante nicho de pesquisa para exploração pela academia brasileira, tendo em vista a constante constatação da necessidade de se obter melhor qualidade do gasto público. Não basta o estudo da eficiência, eficácia e efetividade do gasto no curto prazo, pois os reflexos se estendem por vários exercícios na maioria dos casos.

Em outra frente, a pesquisa não avançou para a avaliação dos orçamentos dos entes subnacionais, o que também se apresenta como uma lacuna importante a ser explorada em pesquisas futuras, em relação ao comportamento desses entes em relação ao planejamento futuro de gastos. Há necessidade de entender ainda qual a interferência federal nesse planejamento local, tendo em vista que boa parte dos gastos dos entes subnacionais advém de arrecadação federal e/ou de transferências federais.

Pesquisas futuras também podem buscar entender o porquê do Brasil optar por alterar a legislação orçamentária com tanta frequência e não concluir a reforma iniciada na alteração anterior. Há de buscar entender porque existem tantos instrumentos que não “conversam”, como o constatado na pesquisa em relação ao PPA e o PLOA, onde foi possível observar que nem mesmo no primeiro ano os instrumentos convergem para o mesmo objetivo alocativo. Nesse campo há de se entender porque não há movimento político, ou até técnico, direcionado para a solução dos instrumentos atuais ao invés de criar novos instrumentos. A pesquisa obteve achado

nesse sentido com as mudanças mais recentes. Ao invés de adaptar o PPA e o AMF ao que se apresenta como formato mais adequado de MTEF, a opção foi pela manutenção dos instrumentos e a inclusão de mais quadros com aproximações do que seria o formato mais exitoso do MTEF.

Ainda no campo comportamental, novas pesquisas podem buscar entender a motivação dos agentes envolvidos no processo orçamentário brasileiro, especialmente os envolvidos há mais tempo, para se comportarem no sentido de que a melhor estratégia é a construção de novos instrumentos ao invés de obter melhor resultados dos atuais. Também haveria necessidade de entender porque os agentes políticos optam por tantas regras sacramentadas na Constituição, ao invés de focar na legislação infraconstitucional ou infralegal, como forma de tornar mais flexível o direcionamento do arcabouço para o melhor resultado prático de alocação dos gastos públicos. Entrevistas com atores-chave do processo podem levar a conclusões sobre os motivos e obter evidências que indiquem o melhor caminho que pode ser indicado para o resultado mais satisfatório.

Finalmente, em relação ao modelo de MTEF brasileiro, novas pesquisas podem obter o formato mais adequado para implantação da estratégia no sistema orçamentário brasileiro, baseando-se nas experiências anteriores de reforma orçamentária, para evitar a produção de novos documentos sem utilidade prática. Entende-se que essa pesquisa contribuiu para a academia, mas possui limitações do ponto de vista prático, tendo em vista não ter tido acesso a um sistema completo de implantação exitosa de MTEF em um sistema orçamentário nacional, especialmente em relação a algum país com condições políticas, econômicas e sociais parecidas com as do caso brasileiro, o que pode explorado no futuro.

## Referências

- Abraham, M. (2020). *Curso de direito financeiro e orçamentário* (6th ed.). Forense.
- Abreu, C. R., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 73–90. <https://doi.org/10.1590/0034-76121776>
- Abreu, W. M. de, Neiva, V. M., & Lima, N. (2014a). Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista Do Serviço Público*, 63(2), 135–155. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i2.92>
- Abreu, W. M. de, Neiva, V. M., & Lima, N. (2014b). Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista Do Serviço Público*, 63(2), 135–155. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i2.92>
- Abreu, W. M. de, & Oliveira, M. L. de A. (2022). O Orçamento Público Brasileiro como Instrumento de Política Fiscal: Processo, Instituições e Evidências Autoria. *XLVI EnANPAD 2022*.
- ACBF. (2010). The Experience of Medium Term Expenditure Framework and Integrated Management Information System Reforms in Sub-Saharan Africa. *Occasional Paper*, 9.
- Afonso, J. R. (2016). Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, 17(1), 9–28. <https://doi.org/10.18593/ejll.v17i1.9555>
- Afonso, J. R., & Ribeiro, L. (2020). Revisão dos gastos públicos no Brasil. *Revista Conjuntura Econômica*, 74(9), 20–23.
- Almeida, D. P. B., & Bijos, P. R. S. (2020). Planejamento e Orçamento no Brasil: propostas de inovação. In F. Salto & J. Pellegrini (Eds.), *Contas Públicas no Brasil* (pp. 395–415). SaraivaJur.
- Alves, Dáfni; Figueiredo Filho, Dalson; Henrique, A. (2015). O Poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo. *Revista Política Hoje*, 24(2), 119–134.
- Aquino, A. C. B., & Azevedo, R. R. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580–595. <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Auerbach, A. J. (2006). Budget windows, sunsets, and fiscal control. *Journal of Public Economics*, 90(1–2), 87–100. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.02.004>
- Baekgaard, M., Larsen, S. K., & Mortensen, P. B. (2019). Negative feedback, political attention, and public policy. *Public Administration*, 97(1), 210–225. <https://doi.org/10.1111/padm.12569>
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (1st ed.). Edições 70.
- Bastida, F., & Benito, B. (2007). Central Government Budget Practices and Transparency: an international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667–716. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2017). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Editora Vozes Limitada.
- Bendor, J. (2010). *Bounded Rationality and Politics* (1st ed.). University of California Press. <http://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1pp6td>
- Bendor, J. (2015). Incrementalism: Dead yet Flourishing. *Public Administration Review*, 75(2), 194–205. <https://doi.org/10.1111/puar.12333>
- Bijos, P. R. S. (2022). Spending Review e MTEF: caminhos para maior estabilidade? In *Governança Orçamentária no Brasil* (pp. 159–188). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>
- Bijos, P. R. S., & Tollini, H. M. (2022). Estudo Técnico nº 4, de 2022 \_ Planejamento de Médio Prazo do Processo Orçamentário. *Consultoria de Orçamentos e Fiscalização*

*Financeira.*

- Bin, D., & Castor, B. V. J. (2007). Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(3), 35–56. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000300003>
- Boex, L. F. J., Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2000). Multi-year budgeting: A review of international practices and lessons for developing and transitional economies. *Public Budgeting and Finance*, 20(2), 91–112. <https://doi.org/10.1111/0275-1100.00013>
- Brasil. (1964). *Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964* (Vol. 1, pp. 1–20). Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (2022). *Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32 de 2022*. Congresso Nacional. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/ploa-2023>
- Brumby, J., & Hemming, R. (2013). Medium-Term Expenditure Frameworks. In R. Allen, R. Hemming, & B. H. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (pp. 219–236). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9781137315304\\_11](https://doi.org/10.1057/9781137315304_11)
- Caiden, N. (1982). The Myth of the Annual Budget. *Public Administration Review*, 42(6), 516. <https://doi.org/10.2307/976121>
- Campos Filho, A. C., & Paiva, L. H. da S. de. (2018). *Economia Comportamental Aplicada às Políticas Públicas*. Escola Nacional de Administração Pública. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3127>
- CEPAL. (2007). *Manual de presupuesto plurianual*. <https://doi.org/10.2765/905635>
- Coate, S., & Morris, S. (1999). Policy persistence. *American Economic Review*, 89(5), 1327–1336.
- Council of the European Union. (2011). Council Directive 2011/85/EU. *Official Journal of The European Union*, 306, 41–47. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>
- Couri, D., & Bijos, P. R. S. (2022). Subsídios para uma Reforma Orçamentária no Brasil. In F. Salto, J. Villaverde, & L. Karpuska (Eds.), *Reconstrução : O Brasil dos Anos 20* (pp. 161–171). SaraivaJur.
- Crepaldi, S. A., & Crepaldi, G. S. (2017). *Orçamentno Público: Planejamento, elaboração e controle*. Saraiva Uni.
- Crowe, R. (2016). The European Council and the Multiannual Financial Framework. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18(April 2016), 69–92. <https://doi.org/10.1017/cel.2016.2>
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*, 60(3), 529–547. <https://doi.org/10.2307/1952969>
- de Haan, J., Jong-A-Pin, R., & Mierau, J. O. (2013). Do budgetary institutions mitigate the common pool problem? New empirical evidence for the EU. *Public Choice*, 156(3–4), 423–441. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9949-5>
- Di Francesco, M., & Barroso, R. (2015). Bottom-Up Costing Within Medium Term Expenditure Frameworks: A Survey of Practices in Selected OECD Countries. *Public Budgeting and Finance*, 35(3), 44–67. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12069>
- Egbide, B. C., Eddy, O., Imoleayo, O., & Kingsley, A. (2016). Budgetary system reforms in Nigeria: Implications for poverty reduction. *Social Sciences (Pakistan)*, 11(23), 5584–5589. <https://doi.org/10.3923/sscience.2016.5584.5589>
- EU Independent Fiscal Institutions. (2018). *Medium-Term Budgetary Frameworks*. [https://www.euifis.eu/images/MTBF\\_PAPER.pdf](https://www.euifis.eu/images/MTBF_PAPER.pdf)
- European Commission. (2015). Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member

- States. In *European Economy Discussion Paper* (Vol. 8022, Issue 021).  
<https://doi.org/10.2765/905635>
- European Parliament, & Council of the European Union. (2013a). Regulation (EU) N° 472/2013. *Official Journal of The European Union*, 140, 1–10.  
<http://data.europa.eu/eli/reg/2013/472/oj>
- European Parliament, & Council of the European Union. (2013b). Regulation (EU) N° 473/2013. *Official Journal of The European Union*, 140, 11–23.  
<http://data.europa.eu/eli/reg/2013/473/oj>
- Fortis, M. F. de A., & Gasparini, C. E. (2017). *Plurianualidade Orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios*. Enap.
- Fortis, M. F. de A., & Gasparini, C. E. (2020). Plurianualidade: Marcos de Gasto de Médio Prazo. In *Planejamento, Orçamento e Sustentabilidade Fiscal* (pp. 118–157). Assecor.
- Franek, S., & Postula, M. (2020). Does eurozone membership strengthen the significance of fiscal instruments? *Annals of Economics and Finance*, 21(1), 131–151.
- Franek, S., & Postula, M. (2021). Measuring the fiscal governance instruments: A synthetic index for EU countries. *Brazilian Journal of Political Economy*, 41(1), 117–136.  
<https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3107>
- Freire, F. de S., Gomes, S. M. da S., Santos, V. de L. C. dos, & Silva, N. O. da. (2022). Aplicação prática da análise de conteúdo facilitada pelo software Nvivo. *Revista de Administração e Contabilidade*, 14(3), 65–85.
- Freitas, L. D. C. De, Arruda, J. A. De, & Falqueto, J. M. Z. (2017). Uso do software Nvivo ® em investigação qualitativa : ferramenta para pesquisa nas ciências sociais. *Atas CIAQ2017*, 3, 621–626.
- Gadelha, S. R. de B. (2017). *Entendendo o Orçamento Público*.
- Giacomoni, J. (2019). *Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo* (1st ed.). Atlas.
- Giacomoni, J. (2021). *Orçamento Público* (18th ed.). Atlas.
- Gil, A. C. (2017). *Como elaborar projetos de pesquisa* (6th ed.). Atlas.
- Gruen, D., & Sayegh, A. (2005). The evolution of fiscal policy in Australia. *Oxford Review of Economic Policy*, 21(4), 618–635. <https://doi.org/10.1093/oxrep/gri035>
- Guimarães Filho, R. M. (1999). A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. *Revista de Informação Legislativa*, 36(143), 147–185.
- Harris, J., Hughes, R., Ljungman, G., & Sateriale, C. (2013). Medium-term budget frameworks in advanced economies: Objectives, design and performance. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, 137–173.
- Heinemann, F. (2005). Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium-term Budgetary Planning. *SSRN Electronic Journal*, 05. <https://doi.org/10.2139/ssrn.666762>
- Ho, A. T. K. (2018). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 78(5), 748–758.  
<https://doi.org/10.1111/puar.12915>
- Hou, Y. (2006). Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and the Multiyear Perspective on Budgeting. *Public Administration Review*, 66(5), 730–741. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00638.x>
- Ibrahim, M. (2016). Bounded rationality and budgeting. *International Review of Management and Marketing*, 6(4), 755–760.
- IDB. (2010). Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper. *Discussion Paper*, 157(October). <https://publications.iadb.org/en/handle/11319/5699>
- IDB. (2012). Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process. In G. Filc & C. Scartascini (Eds.), *IDB Working Paper Series* (Issue 160). <https://doi.org/10.2139/ssrn.1817278>

- IDB. (2015). *Building Effective Governments* (J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. G. Moreno (eds.)).
- IDB. (2018). Better spending for better lives. In A. Izquierdo, P. Carola, & G. Vuletin (Eds.), *IADB Publications* (Vol. 1, Issue Development in the Americas). IADB Publications. <https://publications.iadb.org/es/publicaciones?keys=public+spending>
- IMF. (2007). *Manual on Fiscal Transparency* (Issue 235). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781589066618.069>
- IMF. (2017a). Brazil: Technical Assistance Report-Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms. *IMF Staff Country Reports*, 17(292), 1. <https://doi.org/10.5089/9781484321218.002>
- IMF. (2017b). Medium-Term Budget Frameworks in Sub-Saharan African Countries. *IMF Working Papers*, 17(203), 1. <https://doi.org/10.5089/9781484314203.001>
- IMF. (2018). *How to Select Fiscal Rules: A primer* (Issue 1).
- IMF. (2019). Brazil: Boom, Bust, and Road to Recovery. In A. Spilimbergo & K. Srinivasan (Eds.), *Brazil: Boom, Bust, and Road to Recovery*. <https://doi.org/10.5089/9781484339749.071>
- Jolls, C., Sunstein, C. R., & Thaler, R. (1998). A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, 50(5), 1471. <https://doi.org/10.2307/1229304>
- Jones, B. D. (2003). Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395–412. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug028>
- Jones, L. R. (1996). Wildavsky on budget reform. *Policy Sciences*, 29(3), 227–234. <https://www.jstor.org/stable/4532384>
- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. *The American Economic Review*, 93(05), 1449–1474.
- Kąsek, L., & Webber, D. (2009). Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe & the Baltic States 2008. In *Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe*. World Bank.
- Key, V. O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *American Political Science Review*, 34(6), 1137–1144. <https://doi.org/10.2307/1948194>
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage Publications.
- Lage, M. C. (2010). Utilização do software NVivo em pesquisa qualitativa: uma experiência em EaD. *ETD - Educação Temática Digital*, 12, 198. <https://doi.org/10.20396/etd.v12i0.1210>
- Lau, R. R. (2003). Models of decision-making. In *Oxford handbook of political psychology*. (pp. 19–59). Oxford University Press.
- LeLoup, L. T. (1978). The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory. *Polity*, 10(4), 488–509. <https://doi.org/10.2307/3234402>
- Levine, C. H. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38(4), 316. <https://doi.org/10.2307/975813>
- Lewis, V. B. (1952). Toward a Theory of Budgeting. *Public Administration Review*, 12(1), 42. <https://doi.org/10.2307/972827>
- Liargovas, P., & Psychalis, M. (2021). Fiscal reforms in the EMU: the Greek response. *European Politics and Society*, 22(5), 757–774. <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1827776>
- Lima, D. V. de. (2018). Orçamento, contabilidade e gestão no setor público. *São Paulo: Atlas*.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Maciel, P. J., & Araújo, R. C. (2020). Regras fiscais no Brasil: Proposta de harmonização do



- arcabouço fiscal de médio prazo. In F. Giambiagi (Ed.), *O Futuro do Brasil* (pp. 15–28). Editora GEN-Atlas.
- March, J. G. (1994). *Primer on decision making: How decisions happen*. Simon and Schuster.
- Martí, C. (2019). Performance Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks: A Comparison in OECD Central Governments. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 313–331. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1526492>
- Martins, P., & Correia, L. (2021). Fiscal institutions: different classifications and their effectiveness. In *Eurasian Economic Review* (Vol. 11, Issue 1). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/s40822-020-00155-0>
- Medas, P. A. (2019). Modernizing Fiscal Institutions. In *Brazil: Boom, Bust, and Road to Recovery* (pp. 171–190).
- Melo, T. M., & Fucidji, J. R. (2016). Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. *Revista de Economia Política*, 36(3), 622–645. <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a09>
- Mendes, C. C., Abreu, W. M. de, & Souza, T. S. e. (2021). TD 2674 - Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais. *Texto Para Discussão*, 1–56. <https://doi.org/10.38116/td2674>
- Mendes, C. C., Matias de Abreu, W., & Silva e Souza, T. (2020). Planejamento E Orçamento Plurianuais: Mecanismos Complementares Ou Substitutos? *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 22, 47–52. <https://doi.org/10.38116/brua22art4>
- Mendes, M. J. (2009). Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Cadernos de Finanças Públicas*, 9, 57–102.
- Mendes, R. M., & Miskulin, R. G. S. (2017). A análise de conteúdo como uma metodologia. *Cadernos de Pesquisa*, 47(165), 1044–1066. <https://doi.org/10.1590/198053143988>
- Menezes, A., Padro, C. A., Fonseca, D., Vasconcelos, E., & Leite, P. H. (2022). Emenda Constitucional nº 95/2016 - Novo Regime Fiscal - Teto de Gastos. *Boletim Economia Empírica*, 3(11), 46–53.
- Mohr, Z., & Kearney, L. (2021). Behavioral-Experimental Public Budgeting and Financial Management: a review of experimental studies in the field. *Public Finance and Management*, 20(1), 11–44.
- Mozzato, A. R., Grzybovski, D., & Teixeira, A. N. (2017). Análises Qualitativas Nos Estudos Organizacionais: As Vantagens No Uso Do Software Nvivo®. *Revista Alcance*, 23(4(Out-Dez)), 578. [https://doi.org/10.14210/alcance.v23n4\(out-dez\).p578-587](https://doi.org/10.14210/alcance.v23n4(out-dez).p578-587)
- Noblat, P. L. D., Barcelos, C. L. K., & Souza, B. C. G. de. (2014). Orçamento Público: Conceitos Básicos. In *Enap* (pp. 1–18). <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>
- OECD. (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. In *OECD Journal on Budgeting* (Issue 3). Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en>
- OECD. (2009). *Introducion to Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEF)*. <https://www.oecd.org/environment/outreach/42942138.pdf>
- OECD. (2014). Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. In *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>
- OECD. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>
- OECD. (2018a). *2018 International Budget Practices and Procedures Database*. [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP\\_2018](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP_2018)
- OECD. (2018b). *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)

- OECD. (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. *OECD Publishing*, 264. <https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>
- OECD. (2022). Revisão do Centro de Governo do Brasil. *OECD Publishing*. <https://doi.org/10.1787/1c2cc7cd-pt>
- Oliveira, F. A. de, Nobrega, W. C. L., & Maia, S. F. (2022). Reação fiscal, rigidez orçamentária e a sustentabilidade da dívida pública no Brasil: uma abordagem por meio de MS-VECM. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 52(1), 113–153. <https://doi.org/10.1590/1980-53575214fws>
- Oliveira, K. P. de, & Paula, A. P. P. de. (2014). Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.12605>
- Padgett, J. F. (1980). Bounded Rationality in Budgetary Research. *American Political Science Review*, 74(2), 354–372. <https://doi.org/10.2307/1960632>
- Paludo, A. (2017). Orçamento Público, AFO e LRF. 7ª. *São Paulo, Método*.
- Pardini, D. J., & Amaral, H. F. (1999). A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo. *Revista Do Serviço Público*, 50(2), 97–114. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i2.348>
- Paulo, L. F. A. (2014). O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista Do Serviço Público*, 61(2), 171–187. <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i2.44>
- Paulo, L. F. A. (2021). A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 27, 11–18. <https://doi.org/10.38116/bapi27art1>
- Premfors, R. (1981). Review Article : Charles Lindblom and Aaron Wildavsky. *British Journal of Political Science*, 11(2), 201–225. [www.jstor.org/stable/193583](http://www.jstor.org/stable/193583)
- Raudla, R., Bur, S., & Keel, K. (2020). The Effects of Crises and European Fiscal Governance Reforms on the Budgetary Processes of Member States. *Journal of Common Market Studies*, 58(3), 740–756. <https://doi.org/10.1111/jcms.12972>
- Raudla, R., Douglas, J. W., & MacCarthaigh, M. (2022). Medium-term expenditure frameworks: Credible instrument or mirage? *Public Budgeting and Finance*. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12316>
- Roberts, J., & Andrews, M. (2005). Something funny happened on the way to reform success: The case of budget reform implementation in Ghana. *International Journal of Public Administration*, 28(3–4), 291–311. <https://doi.org/10.1081/PAD-200047332>
- Rubin, I. (2015). Past and future budget classics: A research agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25–35. <https://doi.org/10.1111/puar.12289>
- Schiavo-Campo, S. (2009). Potemkin villages: “The” medium-term expenditure framework in developing countries. *Public Budgeting and Finance*, 29(2), 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2009.00926.x>
- Schick, A. (1966). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review*, 26(4), 243. <https://doi.org/10.2307/973296>
- Schick, A. (1983). Incremental budgeting in a decremental age. *Policy Sciences*, 16(1), 1–25. <https://doi.org/10.1007/BF00138465>
- Schick, A. (1998). A contemporary approach to public expenditure management. *World Bank Institute*, 68(1), 2–11.
- Schick, A. (2006). Sustainable Budget Policy. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 107–126. <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art5-en>
- Schick, A. (2010a). Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*, 10(2), 1–18. <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km7rqpkqts1>

- Schick, A. (2010b). Crisis Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 9(3), 1–14.  
<https://doi.org/10.1787/budget-9-5kmhkh9qf2zn>
- Shannon, B. N., McGee, Z. A., & Jones, B. D. (2019). Bounded Rationality and Cognitive Limits in Political Decision Making. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, September, 1–24. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.961>
- Silva, A. H., & Fossá, M. I. T. (2015). Análise de conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualit@s Revista Eletrônica*, 17(1), 1–14.
- Silva, M. C. da, Nascimento, J. C. H. B. do, & Silva, J. D. G. da. (2021). Determining factors of the budget execution policy in Brazil (1980-2018). *Contabilidade Vista & Revista*, 32(1), 104–131.  
<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/5617>
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Simon, H. A. (1957). *Administrative Behavior*. Macmillan.
- Simon, H. A. (1978). Rationality as Process and as Product of Thought. *The American Economic Review*, 68(2), 1–16. <https://www.jstor.org/stable/1816653>
- Simon, H. A. (1979). Rational Decision Making in Business Organizations. *American Economic Review*, 69(4), 493–513. <http://www.jstor.org/stable/1808698>
- Simon, H. A. (1995). Rationality in Political Behavior. *Political Psychology*, 16(1), 45–61.  
<https://doi.org/10.2307/3791449>
- Simon, H. A. (1996). *The Sciences of the Artificial*. MIT press.
- Simon, H. A. (1997). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason* (Vol. 3). MIT press.
- Simon, H. A. (1999). Review of Rationality Gone Awry? Decision making Inconsistent with Economic and Financial Theory, by H. Schwartz. *Business Economics*, 34(3), 93–94.  
<http://www.jstor.org/stable/23487914>
- Simon, H. A. (2000). Bounded rationality in social science: Today and tomorrow. *Mind & Society*, 1(1), 25–39. <https://doi.org/10.1007/BF02512227>
- Steunenbergh, B. (2021). The politics within institutions for regulating public spending: conditional compliance within multi-year budgets. *Constitutional Political Economy*, 32(1), 31–51. <https://doi.org/10.1007/s10602-020-09323-5>
- Țița, C. (Bătușaru), Oțetea, A. (Vasile), & Banu, I. (2014). The Importance of a Medium-term Budgetary Framework in Enhancing the Sustainability of Public Finances in Romania. *Procedia Economics and Finance*, 16(May), 270–274. [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(14\)00800-4](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(14)00800-4)
- Tollini, H. M. (2008). Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária. *Biblioteca Digital Da Câmara Dos Deputados*, 42.  
<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1781>
- Tollini, H. M. (2018). Planejamento Fiscal: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a experiência sueca. *Cadernos de Finanças Públicas*, 18(1), 1–43.  
<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/521843>
- Tollini, H. M. (2021). Brazil: Moving the budget focus from the short to the medium term. *OECD Journal on Budgeting*, 21(2), 2–17. <https://doi.org/10.1787/e2a61aaa-en>
- Torres, R. L. (2007). *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Renovar.
- True, J. L. (2000). Avalanches and Incrementalism. *The American Review of Public Administration*, 30(1), 3–18. <https://doi.org/10.1177/02750740022064524>
- Vergara, S. C. (2016). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração* (16th ed.). Atlas.
- Vlaicu, R., Verhoeven, M., Grigoli, F., & Mills, Z. (2014). Multiyear budgets and fiscal performance: Panel data evidence. *Journal of Public Economics*, 111, 79–95.  
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.12.011>

- Wehner, J. (2007). Budget reform and legislative control in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 14(2), 313–332. <https://doi.org/10.1080/13501760601122704>
- Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4), 183. <https://doi.org/10.2307/973628>
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Co.
- Wildavsky, A. (1969). Rescuing Policy Analysis from PPBS. *Public Administration Review*, 29(2), 189. <https://doi.org/10.2307/973700>
- Wildavsky, A. (1986). *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*. Transaction Publishers.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Macmillan.
- Willoughby, K. G. (2002). A Multiple Rationality Model of Budgeting: Budget Office Orientations and Analysts' Roles. In *Budget Theory in the Public Sector* (pp. 104–122).
- Willoughby, K. G. (2014). *Public budgeting in context: Structure, Law, Reform and Results*. John Wiley & Sons.
- World Bank. (2002). Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. *Africa Region Working Paper Series*, 28. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/06/16/090224b082f3a601/2\\_0/Rendered/PDF/20140joint0rep0nks00climate0finance.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/06/16/090224b082f3a601/2_0/Rendered/PDF/20140joint0rep0nks00climate0finance.pdf)
- World Bank. (2009). *Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe* (D. Webber & L. Kąsek (eds.)). <https://documents.worldbank.org/curated/en/583851468093564808/pdf/692810ESW0P1080mance0budgeting0MTEF.pdf>
- World Bank. (2012a). *Beyond the Annual Budget*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9625-4>
- World Bank. (2012b). MTEFs and Fiscal Performance: Panel Data Evidence. *Policy Research Working Paper*, September. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2096427>
- World Bank. (2017). *A Fair Adjustment: Efficient and equity of public spending in Brazil* (Vol. 1, Issue 1). <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>
- Yin, R. K. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Penso Editora.