



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 – PLANO DE
INTERVENÇÃO**

BRASÍLIA – DF

2023

GUSTAVO FERREIRA FIALHO

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

Relatório Técnico apresentado 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.^a Dr.^a Diana Vaz de Lima

BRASÍLIA – DF

2023

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	4
1.1.	Contextualização	4
1.2.	Objetivos	5
1.2.1.	Objetivo Geral	5
1.2.2.	Objetivos Específicos	5
1.3.	Justificativa	6
2.	FUNDAMENTOS TEÓRICOS	8
2.1.	Teoria Orçamentária	8
2.2.	Teoria da Racionalidade Limitada	10
2.3.	<i>Medium-term Expenditure Frameworks</i>	11
2.3.1.	Experiência nos países da OCDE.....	13
3.	MÉTODOS	19
4.	Achados da Pesquisa	Erro! Indicador não definido.
4.1.	Análise dos Documentos de Organismos Internacionais	21
4.2.	Análise Racional do MTEF	24
4.3.	Análise do processo orçamentário brasileiro	24
5.	ESCOPO	26
	REFERÊNCIAS	29

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 (Giacomoni, 2019, 2021; OECD, 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 explicar e criar meios para melhor orçamentação pública (C. R. Abreu & Câmara, 2015; Baekgaard et al., 2019).

Para cumprir esse objetivo, os processos de formulação orçamentária estão em constante mudança desde que 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, de 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), 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 nos apresentam o que seriam como formatos de última geração, 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).

De outro lado, a definição de modelos de alocação orçamentária devem considerar que as escolhas orçamentárias, entre milhares de possibilidades de alocação, não se dão racionalmente (W. M. de Abreu et al., 2014; Bin & Castor, 2007; Padgett, 1980; Wildavsky, 1961), uma vez que os atores não possuem informações completas sobre essas inúmeras possibilidades de alocar o recurso público, o que coaduna com os postulados da teoria da racionalidade limitada proposta por Simon (1957, 1997, 2000).

Nessa linha, este trabalho intenta apresentar uma proposta para a implantação exitosa do *Medium-Term Expenditure Framework* – MTEF, considerado um dos instrumentos de gestão orçamentária de última geração para marcos de gasto plurianuais (Raudla et al., 2022; Schick, 2010), elemento presente nas reformas de gestão orçamentária e defendidas pela literatura e por organismos internacionais multilaterais e de fomento (OECD, 2019; Raudla et al., 2022; Schick, 2010; World Bank, 2012a).

Os MTEF são definidos como uma ferramenta para vincular política, planejamento e orçamento ao médio prazo (Kąsek & 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 (Kąsek & Webber, 2009).

A pesquisa constante da Dissertação que acompanha este projeto de intervenção apresentou como resultado 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. Trata-se também de um elemento capaz de promover redução da limitação racional ao processo orçamentário. Entretanto, a pesquisa também obteve como resultado que o formato atual do planejamento orçamentário não está preparado para uma estratégia exitosa de MTEF no Brasil.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo deste plano de intervenção é apresentar uma estratégia para que seja possível implantar uma estratégia exitosa de MTEF no orçamento federal brasileiro.

1.2.2. Objetivos Específicos

Para alcance do objetivo geral deste projeto, apresentam-se os seguintes objetivos específicos:

- Promover uma reflexão sobre os pontos fracos do planejamento orçamentário federal no Brasil; e
- Apresentar um modelo serial de reformas para implantação do modelo do MTEF no orçamento brasileiro

1.3. Justificativa

O projeto de intervenção se justifica pelas evidências encontradas de que o processo orçamentário federal brasileiro não está preparado para implantar a estratégia de preparação do orçamento público com suporte de marcos de gastos de médio prazo, *Medium-Term Expenditure Framework* – MTEF. Tal constatação foi obtida na pesquisa de mestrado do autor, que obteve como achado a carência de elementos que direcione a reforma para a implantação de MTEF que seja efetivo na melhoria da qualidade do gasto público.

A relevância da pesquisa se justifica pelos 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, e 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 200¹, que alterou a LRF para instituir um marco fiscal de médio prazo², para quatro exercícios, com os principais agregados fiscais que compõe a despesa pública e o Projeto de Lei da LDO 2024³, que incluiu, para as despesas com prioridades e metas, a necessidade de acompanhar o PLOA 2024⁴⁵ 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

¹ 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)

² “§ 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;”

³ Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 4, de 2023 - <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/156890>

⁴ Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 29, de 2023 - <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159659>

⁵ “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.”

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).

A contribuição profissional deste trabalho está voltada para fornecer subsídios para os órgãos decisores brasileiros sobre o MTEF, tendo em vista a necessidade do órgão central de planejamento e orçamento do Brasil, O Ministério do Planejamento e Orçamento⁶, apresentar proposta para o atendimento dos comandos legais atuais, 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 nacional com foco no cenário fiscal brasileiro, para induzir a melhoria do gasto público.

⁶ Art. 3º, inciso I da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 – “I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;”

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. Key (1940) 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., 2014; Key, 1940).

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 na real 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. De acordo com 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. Todavia, a estratégia é descrita como de difícil aplicação, pois exigiria um esforço adicional para suplantar a falta da disponibilidade de informações (Lewis, 1952).

Em um prisma mais voltado para a realidade orçamentária do momento, Wildavsky (1961) critica Key, sugerindo que a tarefa seria impossível de ser cumprida, pelas deficiências nas concepções predominantes do orçamento. Não haveria um modelo que explicaria a alocação da forma como proposta, seria a teoria da “não mudança” (Rubin, 2015). Para Wildavsky uma teoria de resultados descreveria, na verdade, as relações de poder entre os participantes do processo, não faria sentido que uma teoria impusesse onde os gastos deveriam ser realizados (Jones, 1996; Wildavsky, 1961). Nesse sentido, surge a noção de base orçamentária, em que as decisões orçamentárias seriam baseadas nos orçamentos anteriores de cada área, reduzindo a decisão aos incrementos possíveis a partir de então, o incrementalismo orçamentário (Abreu et al., 2014; Davis et al., 1966; Giacomoni, 2019; Jones, 1996).

Da constatação de que orçamento é ato político, baseados nas ideias de Lindblom (1959), 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 (Bendor, 2015; Giacomoni, 2019; Premfors, 1981). A visão incremental, para os teóricos que advogam por modelos, se justificaria pelo baixo custo de negociar nas margens, entretanto a estabilidade gerada pela estratégia é mantida enquanto há incrementos a serem distribuídos, o que decai quando há necessidade de reduções (LeLoup, 1978; Schick, 1966, 1983). True (2000) ainda alerta para o fato de que o incrementalismo falha ao perpetuar uma suposta má aplicação de recursos. A mudança do orçamento de um padrão distributivo para um redistributivo, conflituoso e instável geraria a necessidade de alteração (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 na década de setenta (LeLoup, 1978).

Adiante, Allen Schick (1983) alertava para o aumento da importância do orçamento federal, o que exigiria um tratamento diferenciado dali para frente, alertando 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 “quadros”, que replicam os limites anuais para outros exercícios futuros, convertendo o orçamento para uma visão plurianual, baseado na ideia de que o ano fiscal é muito longo para flutuações econômicas de curto prazo e muito curto para o controle orçamentário de longo prazo (Schick, 1983).

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 a cobrança que o orçamento tenha função estabilizadora na economia, o que se entende que só funcionaria a médio e longo prazo (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) entende que a discussão deve ser recuperada para preservar as três funções principais do orçamento público: controle, gerenciamento e planejamento, como em Schick (1966). A previsão plurianual permitiria resolver o problema do déficit cíclico sem necessitar recorrer a medidas fiscais pró-cíclicas, permitindo manter o equilíbrio estrutural dos altos e baixos do ciclo econômico.

2.2. Teoria da Racionalidade Limitada

A exposta teoria orçamentária está focada no modelo de tomada de decisão acerca da aplicação do recurso público, 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 pela limitação racional inerente ao processo decisório orçamentário, o que acaba por exigir a utilização de atalhos, as heurísticas, para se obter a decisão (Bendor, 2015; Ibrahim, 2016).

Baseada nessa ideia da limitação informacional, Herbert Simon, teorizou acerca dos limites da racionalidade, que considerava as limitações cognitivas do decisor, limitações de conhecimento e capacidade computacional, contrapondo o “homem econômico”, que decide baseado na 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 (Simon, 1957). Conclui então Simon que a visão racional da teoria econômica clássica leva a resultados divergentes do que realmente ocorre no processo real (Simon, 1979).

A racionalidade tomada no formato mais abrangente é tida como não produtora de resultados satisfatórios, elevando o modelo de racionalidade limitada a uma posição 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). Esclareça-se, entretanto, que o modelo de racionalidade limitada não pressupõe afastar totalmente os preceitos da teoria da utilidade constante da economia clássica, pressupondo relaxar um ou mais pressupostos da teoria da utilidade (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 os agentes não têm à disposição todas informações necessárias para a tomada de decisão

(W. M. de Abreu et al., 2014; Davis et al., 1966; Giacomoni, 2021; Premfors, 1981; Simon, 1979).

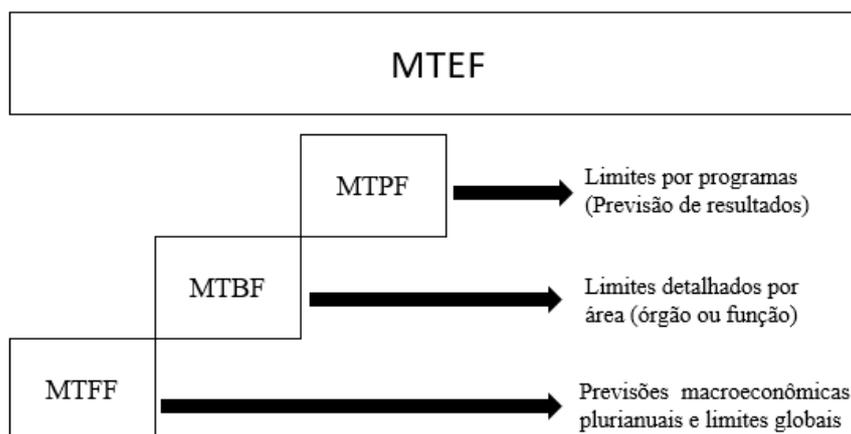
A limitação da racionalidade pode ser minimizada pelo conhecimento racional com a criação de estruturas e incentivos que façam a indução do aumento da racionalidade decisória até um ponto satisfatório, na medida que pode ser modelado o comportamento dos atores na busca de resultados (Simon, 1957).

Nesse escopo, 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 (March, 1994). A limitação cognitiva pode ser compensada com a apresentação de regras e parâmetros críveis, rotinas e organização das atividades, de forma que a decisão já se inicie com uma base de acomodação (March, 1994).

2.3. *Medium-term Expenditure Frameworks*

Os MTEF se apresentam 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, sendo classificados segundo a literatura 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).

Figura 2 – Variantes de MTEF



Fonte: Produzido pelo autor

A literatura defende a utilização do 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. Sendo necessária porque as prioridades relativas mudam lentamente e as principais decisões de alocação normalmente têm um impacto plurianual (Schick, 1998).

Argumenta-se que a 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 no curto prazo, resultando em alocações orçamentárias ineficazes e ineficientes (Brumby & Hemming, 2013).

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, pela suposta possibilidade de permitir maior transparência com a

visualização do gasto já contratado para os próximos anos, maior efetividade, disciplina fiscal e alocação realista (IDB, 2018; World Bank, 2012a).

2.3.1. 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.

Tabela 1 – Formatos de MTEF em países da OCDE

País	Ato	Aprovação ⁷	Tipo de teto	Prazo (anos)	Período	Frequência de revisão	Abrange	Nível 1 dos Limites	Nível 2 dos Limites	Monitoramento	Experiência relatada na Literatura
Alemanha	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	4	Rolante	Anual	Todas as despesas		Órgão	Relatórios para o Parlamento	(Boex et al., 2000)
Australia	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)
Áustria	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)
Bélgica	Não utilizava a estratégia de MTEF										
Canada	Infralegal	Ministro das Finanças	Indicativo	5	Rolante	Anual	Todas as despesas		Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(Di Francesco & Barroso, 2015)
Chile	Lei	Ministro das Finanças	Indicativo	4	Rolante	Mais de uma vez por ano	Todas as despesas		Programas ou Setores	Controle Interno	(Fortis & Gasparini, 2017)
Coréia	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	5	Rolante	Anual	Obrigatórias e Discricionárias	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)

⁷ 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 ⁷	Tipo de teto	Prazo (anos)	Período	Frequência de revisão	Abrange	Nível 1 dos Limites	Nível 2 dos Limites	Monitoramento	Experiência relatada na Literatura
Dinamarca	Lei	Legislativo	Obrigatório	4	Rolante		Obrigatórias, discricionárias e Operacionais	Não há	Programas ou Setores	IFI ⁸	(OECD, 2019)
Eslováquia	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		Sem monitoramento formal.	(OECD, 2019)
Eslovênia	Lei	Ministro das Finanças	Obrigatório	3	Rolante	Anual		Total	Programas ou Setores	Sem monitoramento formal.	(OECD, 2019)
Espanha	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		IFI	(Franek and Postula 2021; OECD 2019)
Estônia	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	4	Rolante	Mais de uma vez por ano	Obrigatórias, Operacionais e Investimentos		Órgão	Sem monitoramento formal.	(OECD, 2019)
Finlândia	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	4	Fixo	Uma por período	Todas as despesas	Total	Órgão	IFI	(Raudla et al., 2020)
França	Lei	Legislativo	Obrigatório	3	Fixo	A cada 2 ou 3 anos	Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)
Grécia	Lei	Legislativo	Obrigatório	4	Rolante	Anual	Todas as despesas		Órgão	IFI	(Franek and Postula 2021; Liargovas and Psychalis 2021)
Hungria	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	Controle Interno	(Franek and Postula 2021)

⁸ Instituição Fiscal Independente

País	Ato	Aprovação ⁷	Tipo de teto	Prazo (anos)	Período	Frequência de revisão	Abrange	Nível 1 dos Limites	Nível 2 dos Limites	Monitoramento	Experiência relatada na Literatura
Irlanda	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	IFI	(OECD, 2019)
Islândia	Lei	Legislativo	Obrigatório	5	Rolante	Anual	Obrigatórias e de Investimentos	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)
Israel	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)
Itália	Infralegal	Outro	Obrigatório	3	Rolante						(OECD, 2019)
Japão	Infralegal	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	3	Fixo	Sem revisão	Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	Controle Interno	(OECD, 2019)
Letônia	Lei	Legislativo	Obrigatório	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	IFI	(OECD, 2019)
Lituânia	Não utilizava a estratégia de MTEF										
Luxemburgo	Lei	Outro	Indicativo	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		Controle Interno	(OECD, 2019)
México	Não utilizava a estratégia de MTEF										
Noruega	Não utilizava a estratégia de MTEF										
Nova Zelândia	Infralegal	Outro	Indicativo	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Órgão	Relatórios para o Parlamento	(Boex et al., 2000)
Países Baixos	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	4	Fixo		Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	IFI	(Di Francesco & Barroso, 2015)

País	Ato	Aprovação ⁷	Tipo de teto	Prazo (anos)	Período	Frequência de revisão	Abrange	Nível 1 dos Limites	Nível 2 dos Limites	Monitoramento	Experiência relatada na Literatura
Polónia	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	3	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		IFI	(Franek and Postula 2021)
Portugal	Lei	Legislativo	Obrigatório	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(Raudla et al., 2020)
Reino Unido	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)
República Tcheca	Lei	Gabinete/Conselho de Ministros	Obrigatório	3	Fixo	Anual	Todas as despesas	Total		IFI	(Franek and Postula 2021)
Suécia	Lei	Legislativo	Obrigatório	3	Rolante	Sem revisão	Todas as despesas	Total	Programas ou Setores	Relatórios para o Parlamento	(Wehner, 2007)
Suíça	Infralegal	Gabinete/Conselho de Ministros	Indicativo	4	Rolante	Anual	Todas as despesas	Total		Relatórios para o Parlamento	(OECD, 2019)
Turquia	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 Orçamentários⁹.

⁹ Disponível em 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 (2018), dispostos na Tabela 1 – Formatos de MTEF em países da OCDE, dos 34 membros filiados em 2018, 31 (91%) utilizam MTEF nos seus processos orçamentários¹⁰, 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, 90% 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%).

¹⁰ Bélgica, México e Noruega não aplicavam a técnica em 2018

3. MÉTODOS

A investigação se inicia 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 sequência foi realizado um apanhado bibliográfico da experiência internacional de aplicação da estratégia de aprovação orçamentária com *medium-term expenditure framework*, baseado principalmente nas publicações científicas que analisaram os modelos implantados de MTEF, para atender ao segundo objetivo específico desta pesquisa.

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 (2017), Banco Mundial (2017) e OCDE(2022) acerca do sistema fiscal e orçamentário brasileiro e o processo de acesso à OCDE¹¹, iniciado em 2017 e ainda em andamento¹².

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

¹¹ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao>

¹² 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

foi utilizado o modelo de Bardin (2011). Para realizar a análise de conteúdo foi utilizado o software NVIVO® da Lumivero¹³.

O corpus da pesquisa é composto por documentos de 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 MTEF¹⁴, 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).

Posteriormente a pesquisa apresenta 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 é 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.

¹³ <https://lumivero.com/products/nvivo>

¹⁴ 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

4. ACHADOS DA PESQUISA

4.1. Análise dos Documentos de Organismos Internacionais

No tratamento dos resultados identificaram-se os principais pontos tratados nos documentos pelo número de referências nos documentos. A Tabela 2 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 2 – Referências cruzadas

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

Fonte: Produzido pelo autor com dados do Nvivo

Inferre-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 1.

Figura 1 – Pré-Requisitos

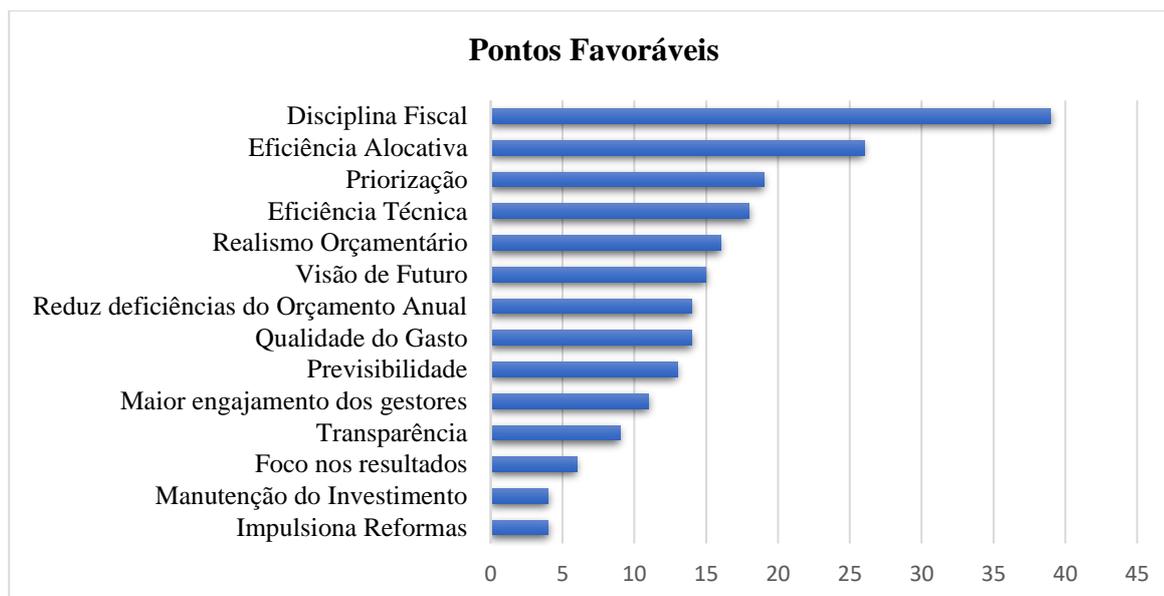


Fonte: Produzido pelo autor com dados do Nvivo

Como pontos favoráveis foi demonstrado o que a literatura já apresentava como o benefício de implantação de MTEF, como disciplina fiscal, eficiência alocativa, foco na priorização de gastos, dentre outros, conforme apresentado na Figura 2. 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 2 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 2 – Pontos Favoráveis



Fonte: Produzido pelo autor com dados do Nvivo

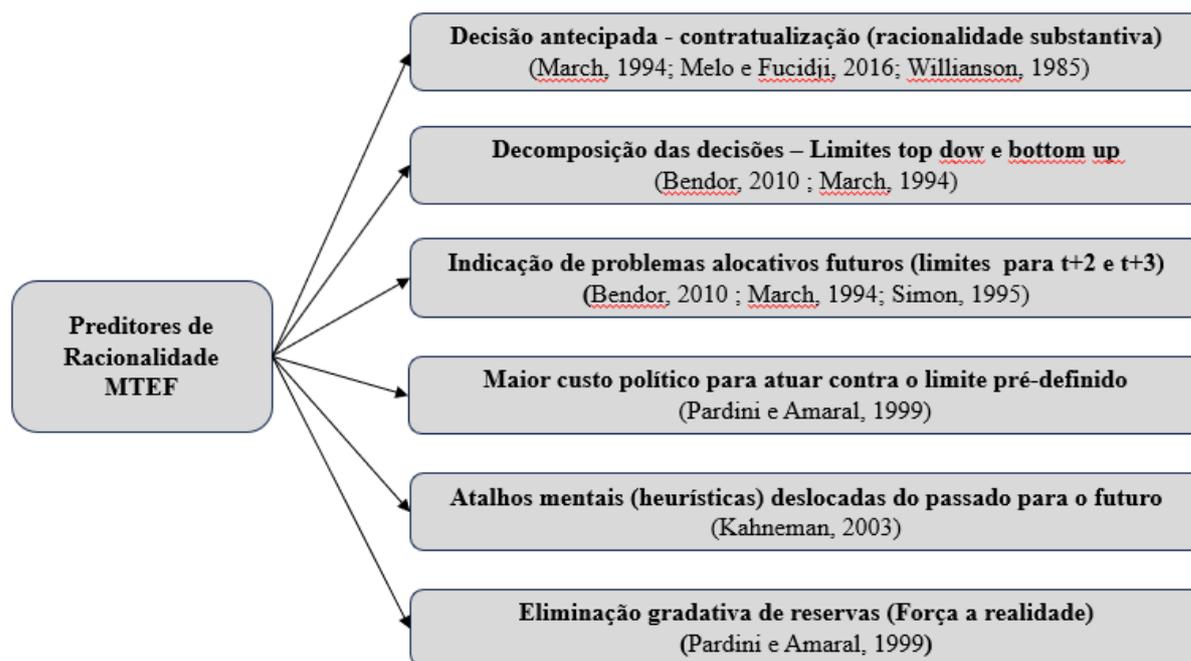
Os resultados da análise de conteúdo foram significativos no sentido de compreender que o MTEF é um instrumento com potencial de prover aos sistemas orçamentários mecanismos que promovem melhor alocação dos gastos públicos com foco na disciplina fiscal, corroborando com os achados das pesquisas de Franek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

4.2. Análise Racional do MTEF

A Figura 3 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, se apresenta como indutora de racionalidade, nos moldes da teoria da Racionalidade Limitada.

Figura 3 – Preditores de Racionalidade MTEF

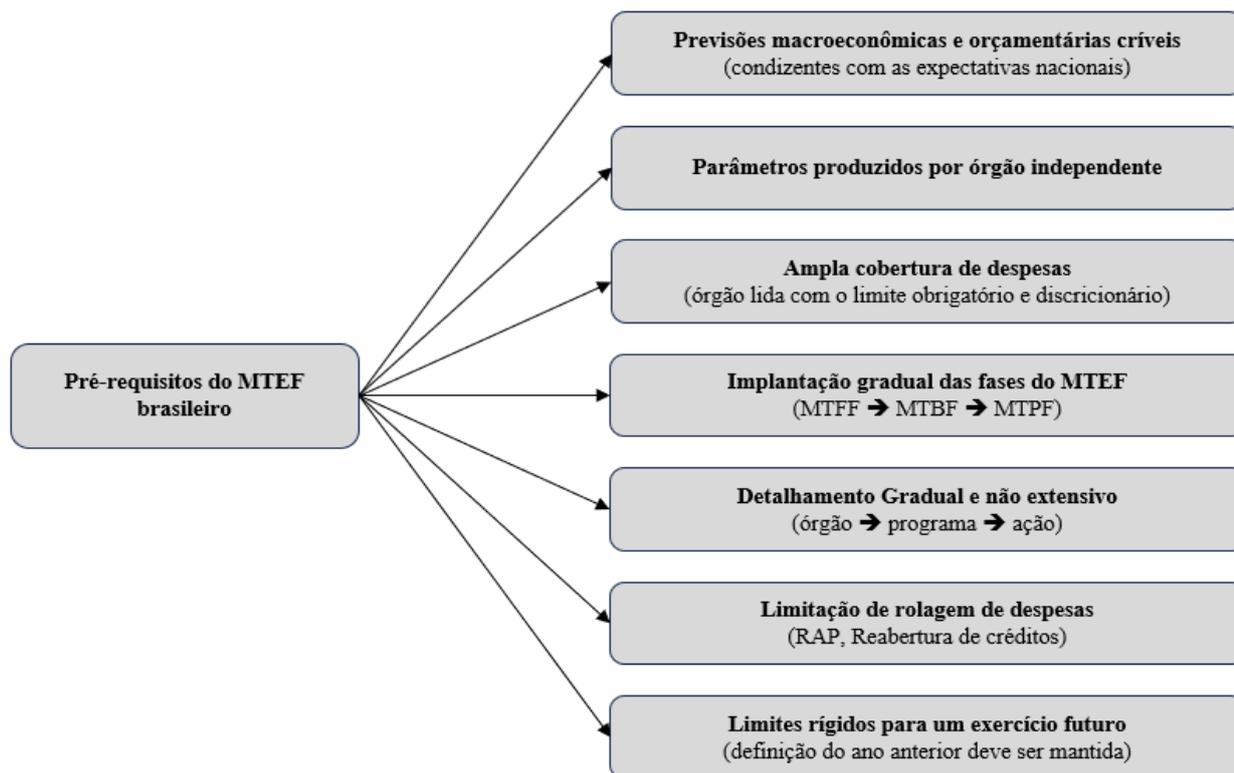


Fonte: Produzido pelo autor.

4.3. Análise do processo orçamentário brasileiro

Para resumir as indicações da pesquisa na análise do processo orçamentário brasileiro, apresenta-se na Figura 4 uma indicação dos pré-requisitos para uma possível reforma exitosa no orçamento brasileiro com implementação de MTEF.

Figura 4 – Pré-requisitos do MTEF brasileiro



Fonte: Produzido pelo autor

Conclui-se dos achados da pesquisa 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, 2012). 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, 2012).

5. ESCOPO

Tendo em vista os resultados apresentados, a proposta de implantação da estratégia no orçamento público federal brasileiro passa pela implantação seriada da estratégia, com início por mudanças de ordem gerencial no processo que direcione o processo para o atendimento dos pré-requisitos identificados na pesquisa e para evitar implantação açodada e com baixa possibilidade de aproveitamento da capacidade do instrumento. Segue um plano faseado da proposta.

Previsões Macroeconômicas e orçamentárias críveis

Prover meios para que as previsões macroeconômicas que suportam as previsões das leis orçamentárias sejam produzidas em bases realistas e condizentes com os atores econômicos.

Proposta: Utilizar os dados ordinário já produzidos por técnicos dos órgãos governamentais, como a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e/ou Banco Central.

Percebe-se que os dados produzidos por esses e outros órgãos são condizentes com a realidade quando produzidos nos momentos ordinários, todavia quando os dados são utilizados pelo Ministério para a produção da peça orçamentária um componente político eleva substancialmente o otimismo fiscal. Seria interessante que os dados também sejam cotejados com os dados de outros núcleos de produção de estatísticas, como o IPEA e o IFI para obter uma média que tenha maior possibilidade de se efetivar.

As previsões orçamentárias devem seguir o mesmo caminho e prezarem pela realidade. É costume previsões muito arrojadas de despesas obrigatórias com o intuito de obter maior espaço orçamentário para outras despesas.

Proposta: Utilizar os dados produzidos pelos órgãos executores da política, os dados produzidos de forma ordinária. A produção de dados dedicados à LOA acaba por ser “contaminada” por expectativas que ultrapassam a técnica e induzem o desvio da realidade.

Parâmetros produzidos por órgão independente

Em contínuo do primeiro pré-requisito, a boa prática internacional indica que o ideal é que as previsões, especialmente as macroeconômicas, sejam produzidas por órgão independente e externo ao Poder executivo.

Proposta: Captar os dados macroeconômicos da Instituição Fiscal Independente – IFI, do Senado Federal.

Ampla cobertura de despesas

Indica-se que a estratégia tenha ampla cobertura das despesas. A pesquisa indicou que a exclusão de grupos de despesas, como ocorre no Brasil com o teto fiscal vigente.

Proposta: O MTEF deve ter ampla cobertura, com inclusão de todas as despesas.

Detalhamento

Não parece razoável detalhar o MTEF no nível que atualmente é detalhado o orçamento, entretanto também não é razoável ser tão agregado como o Anexo de Metas Fiscais.

Proposta: Detalhar os quadros de médio prazo até o nível da ação orçamentária, que representa o detalhe mais visível das políticas públicas no orçamento federal.

Limitação de Rolagem de despesas

A existência da possibilidade de rolagem de despesas, como os Restos a Pagar e a reabertura de créditos é aceitável, todavia há necessidade de limitação do montante para níveis que sejam razoáveis.

Proposta: Limitar a rolagem orçamentária para as despesas já liquidadas e os créditos extraordinários, além de implantar um mecanismo de desconto de espaço orçamentário para o órgão que rolar orçamento, com exceção dos créditos extraordinários.

Implantação gradual da estratégia

Sugere-se que a implantação da estratégia de MTEF seja feita gradualmente, de forma que seja implantado na sequência que a literatura indica como o nível mais simples para o mais complexo. MTFF → MTBF → MTPF.

Proposta: Implantar o MTFF por pelo menos dois anos para partir para a estratégia do MTBF. No primeiro ano estima-se a parte fiscal conforme as novas premissas e se prevê os dois anos

seguintes, sendo o terceiro como obrigatório e nesse terceiro ano inicia-se o ciclo do MTBF. Após um ciclo completo de quatro anos de êxito do MTBF partir para a montagem do MTPF.

Alterações legais e de Leis Orçamentárias

Por fim, a pesquisa indicou que o Brasil já possui muitas possibilidades legais de implantar o MTEF e ainda possui instrumentos vocacionados para a estratégia. Sendo assim, sugere-se que não se crie novos instrumentos, como parece a estratégia atual com a criação de um marco fiscal na LDO, um marco de gastos para despesas prioritárias e ainda a possibilidade de anexos plurianuais genéricos na LOA. Recomenda-se repensar essa modelagem e adaptar os instrumentos já existentes para serem utilizados na estratégia do MTEF.

Proposta 1: Alterar o AMF para incluir mais detalhes do que os atualmente existentes para se adaptar ao MTFF, com abertura por órgão, pelo menos, para conceder espaços fiscais para os órgãos setoriais trabalharem suas propostas e suas rolagens de despesas, tanto discricionárias quanto obrigatórias. Atualmente já seria possível promover essa proposta sem alteração legal, apenas com a previsão no PLDO.

Proposta 2: Alterar o modelo do PPA para servir de MTBF. Inserir a possibilidade de rolagem de anos e uma ideia de PPA contínuo. O PPA poderia ter uma parte fixa na lei, especialmente o limite do ano seguinte, que pode ser implantado por meio de alterações anuais no plano. Um plano adicional, infralegal, poderia servir de planejamento estratégico, de prazo superior ao do PPA atual para elevar o prazo no planejamento público. No curto prazo teria na lei a obrigação de aplicar limites definidos na lei para cada órgão, no médio prazo as previsões para os próximos anos, não vinculadas e em prazo maior um plano mais estratégico e vinculado aos objetivos nacionais agregados.

Referências

- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (1st ed.). Edições 70.
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2017). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Editora Vozes Limitada.
- 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.
- Fortis, M. F. de A., & Gasparini, C. E. (2017). *Plurianualidade Orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios*. Enap.
- Franek, S., & Postula, M. (2020). Does eurozone membership strengthen the significance of fiscal instruments? *Annals of Economics and Finance*, 21(1), 131–151.
- IMF. (2017). 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>
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage Publications.
- 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. (2018). *2018 International Budget Practices and Procedures Database*. https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP_2018
- 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>
- 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>
- 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>
- 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>
- 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>
- World Bank. (2012). *Beyond the Annual Budget*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9625-4>
- 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.