

A Importância dos Marcos de Médio Prazo para o Planejamento Fiscal no Brasil: Instrumentos Orçamentários para um Novo Regime Fiscal

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha
Bernardo Borba de Andrade
Wesley Washington Lourenço Figueredo

Resumo

Decisões de política fiscal têm impactos que se estendem além do ciclo orçamentário anual. Visando a tomada dessas decisões de forma racional, formuladores de políticas e gestores públicos devem se concentrar nos efeitos de médio prazo de medidas econômicas e de condução de políticas públicas sobre o orçamento público. Por meio de uma revisão da literatura especializada e das melhores práticas internacionais, o presente estudo discute os principais méritos de uma implementação gradual do Marco de Despesas de Médio Prazo (MTEF) no processo orçamentário brasileiro por meio da adoção iterativa do Marco Fiscal de Médio Prazo (MTFF), do Marco Orçamentário de Médio Prazo (MTBF) e do Marco de Desempenho de Médio Prazo (MTPF). Um arcabouço fiscal de médio prazo crível e sustentável contribui para melhorar a disciplina fiscal, os controles institucional e social dos gastos, as eficiências alocativa e técnica, bem como a relação custo-benefício da prestação de serviços públicos à sociedade, por meio de clareza dos objetivos políticos, previsibilidade na alocação de recursos públicos, abrangência de informações orçamentárias, responsabilidades fiscal e social, assim como transparência no uso desses recursos.

Palavras-Chave: MTEF, MTFF, MTBF, MTPF, Orçamento Plurianual.

1. Introdução

O orçamento público é importante na gestão e execução da política fiscal de um país, desempenhando um papel na definição da ação governamental para a sociedade, e sendo fundamental para a implementação de políticas públicas. Nele, demonstra-se como os objetivos governamentais anuais são priorizados e alcançados por meio da alocação de recursos. Trata-se de um instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados, assim como a destinação e a alocação deles (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano para atingir as metas fiscais de uma economia. Pode ser considerado um reflexo financeiro das prioridades acerca de políticas públicas, sendo utilizado como um instrumento de gestão dos recursos econômicos do país. Requer boa governança para torná-lo eficiente, estratégico, transparente e confiável para os cidadãos. Trata-se de um instrumento legal, pois é proveniente de um projeto de lei que é aprovado no Parlamento e sancionado pelo presidente da República.

Em um contexto democrático, as decisões não são tomadas por um planejador social, mas são resultado de negociações entre um conjunto de atores, cada um com suas próprias preferências e incentivos. Assim, o Presidente e seus Ministros de Estado, parlamentares (deputados e senadores), servidores públicos e atores da sociedade civil interagem nas diferentes etapas do processo para definir suas prioridades, tentar influenciar os valores e a forma como os recursos orçamentários são alocados, assim como tentar garantir que as promessas sejam cumpridas. O papel de cada um desses atores varia de país para país, de acordo com o tipo de instituições que supervisionam o funcionamento do processo orçamentário em suas

diferentes etapas e a capacidade de cada ator de fazer uso de suas prerrogativas nesse processo (FILC e SCARTASCINI, 2010, p. 2).

No entanto, o horizonte anual dos orçamentos tradicionais apresenta certas limitações que reduzem seu potencial para assegurar a correta execução da política governamental. Em termos de eficiência das despesas e da sua contabilização, as políticas públicas têm implicações que transcendem o exercício orçamentário corrente. Por exemplo, processos administrativos, como licitações, podem se estender além do ano civil, ao passo que projetos de infraestrutura podem levar anos para serem concluídos. Além disso, investimentos públicos podem acarretar outras despesas operacionais de capital futuras. Quando esses aspectos não são levados em consideração, as finanças públicas e o sucesso das políticas públicas podem ser afetados negativamente. Por exemplo, os programas são iniciados, mas suas necessidades de financiamento de longo prazo podem não ser atendidas. *“Todos esses fatores podem implicar que o processo orçamentário anual não esteja integrado ao planejamento das políticas públicas”* (FILC e SCARTASCINI, 2010, p. 2-3). Vlaicu *et al.* (2014) relembram que a maioria dos programas governamentais requerem financiamento e geram benefícios para mais de um ano, mas que são ignorados pelo processo orçamentário tradicional.

Encontra-se sedimentada a importância de se adotar uma abordagem de planejamento de médio prazo para a gestão fiscal. Os governos elaboram medidas de consolidação fiscal e pacotes de estímulos fiscais que podem levar anos para serem implementadas e produzirem impactos reais nas finanças públicas. Torna-se importante para os formuladores de políticas e gestores públicos trabalharem com um horizonte orçamentário plurianual a fim de que se tome as decisões orçamentárias corretas, uma vez que em diversos mercados emergentes e economias em desenvolvimento, três elementos (política, planejamento fiscal e orçamento público) não estão interligados para se obter resultados melhores na prestação de serviços públicos para a população. Nesse cenário, a gestão das finanças públicas tem se destacado pela sua eficácia no setor público, e o papel essencial dos marcos de médio prazo no desenho e execução da política fiscal tem sido reconhecido tanto pela literatura econômica quanto pela experiência internacional (CANGIANO, CURRISTINE e LAZARE, 2013). Existe um foco crescente em dotar o planejamento orçamentário de uma perspectiva plurianual, dado que a abordagem “míope” (*short-sighted approach*) é ruim para a política fiscal.

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2009, 2022), o Marco [Quadro, Estrutura ou Arcabouço de Despesas (Gastos) de Médio Prazo, *Medium-Term Expenditure Framework* - MTEF] é um instrumento importante para superar as limitações do ciclo orçamentário anual, dado que se adota uma abordagem de

médio prazo para alcançar os objetivos fiscais. Segundo Bijos (2021), não se trata da extensão da vigência do orçamento para além de um ano, pelo contrário, sob a égide do MTEF, o orçamento permanece anual, mas o exercício alocativo dilata-se no tempo em face de cenários fiscais de médio prazo construídos.

O MTEF é uma das principais práticas de planejamento e gestão orçamentária que definem a reforma contemporânea da gestão das finanças públicas em diversos países, sendo uma forma importante de abordar algumas das principais deficiências no orçamento anual, o qual não leva em conta as consequências das decisões orçamentárias do ano corrente nos anos subsequentes. Para entender melhor o impacto fiscal das políticas, para definir as prioridades políticas atuais e futuras, e para exercer controle sobre os agregados orçamentários, um MTEF integra o ciclo anual de formulação do orçamento com um processo de planejamento de médio prazo. Um MTEF não é, portanto, a documentação de estimativas plurianuais de receitas e despesas com o orçamento anual, mas sim *“todos os sistemas, regras e procedimentos que garantem que os planos fiscais do governo sejam elaborados com vista ao seu impacto ao longo de vários anos”* (HARRIS, HUGES, LJUNGMAN e SATERIALE, 2013, p. 137). O MTEF abrange um período de, pelo menos, três anos além do orçamento atual, combinando limites (tetos) de despesas e uma estimativa dos custos das políticas públicas que são atualizadas. Além disso, esse instrumento melhora a formulação do orçamento público, incentivando o planejamento de despesas com base nos recursos orçamentários existentes e promovendo a disciplina fiscal.

Vlaicu *et al.* (2014) argumenta que o problema principal de finanças públicas que os orçamentos plurianuais são implementados é a ineficiência fiscal dinâmica, a qual pode se manifestar como obstrução estratégia de futuros oponentes políticos (ALESINA e TABELLINI, 1990), manipulação eleitoral por meio de ciclos político-orçamentários (DRAZEN, 2000; BRENDER e DRAZEN, 2005), *common pool* dinâmico (VELASCO, 1999), ou inconsistência temporal dos eleitores (BISIN *et al.*, 2015). Por meio de distorções dinâmicas, os gastos e empréstimos do governo se desviam do nível do planejador social, resultando em déficits e dívidas abaixo do ideal. Essa ineficiência é inerente a um ciclo anual de planejamento e implementação do orçamento público (VLAICU *et al.*, 2014).

Ao incorporar uma abordagem de médio prazo no processo orçamentário, o MTEF permite uma alocação de recursos mais eficiente alinhada com as metas do governo, bem como vincula o orçamento anual a políticas plurianuais. Esse instrumento pode aumentar a estabilidade orçamentária diminuindo a incerteza nos fluxos financeiros para ministérios e demais órgãos governamentais, dando tempo para ajustes e planejamentos operacionais.

Todavia, um dos maiores desafios na implementação do MTEF é garantir que as estimativas e os tetos de despesas sejam baseados em projeções críveis, além de ser necessária uma coordenação ativa com os ministérios setoriais e os governos subnacionais, que são responsáveis por elevadas despesas governamentais.

Por meio de uma revisão da literatura especializada e das melhores práticas internacionais, o presente estudo tem por objetivo geral discutir os principais méritos de uma implementação gradual do MTEF, destacando-se os benefícios em adotá-lo de forma plena no ciclo orçamentário brasileiro. Há argumentos favoráveis para uma abordagem orçamentária plurianual. Primeiro, uma abordagem orçamentária anual é curta quando políticas públicas têm custos e benefícios que se estendem de forma desigual ao longo de anos. Além disso, competir por recursos disponibilizados por meio de orçamentos anuais encoraja políticos e burocratas a perseguirem seus próprios interesses limitados e de curto prazo, resultando em alocações orçamentárias ineficientes à economia e à sociedade. *“Ao fornecer as garantias de financiamento necessárias para uma abordagem estratégica e voltada ao médio prazo para definir prioridades de gastos, o MTEF ajuda a promover um orçamento de melhor qualidade”* (BRUMBY e HEMMING, 2013, p. 219).

Em termos de justificativas, analisar a implementação do MTEF no ciclo orçamentário brasileiro é tema relevante ao atual debate acadêmico sobre regras fiscais, com importantes implicações de política econômica. A Teoria Econômica tem destacado que a disciplina fiscal intertemporal é um dos fatores determinantes para o crescimento econômico sustentável. Entender esses determinantes e os instrumentos que possam contribuir para essa disciplina tem sido um tópico central de pesquisa econômica. Além disso, o MTEF é instrumento essencial à execução da política fiscal no cenário econômico pós-pandemia de COVID-19. Por um lado, as regras fiscais são mecanismos institucionais que impõem limites numéricos aos agregados orçamentários visando garantir a disciplina e credibilidade fiscal, ajudando a corrigir ineficiências na condução da política fiscal, como a pró-ciclicidade, além de melhorar os esforços de arrecadação de receitas e estimular a qualidade do gasto. Por outro lado, o MTEF contribuirá na reestruturação do arcabouço fiscal vigente ao reforçar o planejamento fiscal de médio e longo prazo, trazendo potenciais benefícios ao cumprimento dessas regras. Portanto, o presente estudo procura preencher uma lacuna existente nas discussões acadêmicas e técnicas existentes sobre esse tema no Brasil.

2. MARCO DE DESPESA DE MÉDIO PRAZO (MTEF)

2.1 Objetivos do MTEF

O MTEF “é uma instituição orçamentária destinada a fortalecer o vínculo entre políticas, planejamento e orçamentário ao longo de um horizonte plurianual” (BID, 2019, p. 327). Procura-se “vincular as alocações de despesas às prioridades políticas do governo usando um processo de planejamento orçamentário de médio prazo” (OCDE, 2009). Pode-se destacar três importantes objetivos do MTEF. Primeiro, o equilíbrio macroeconômico, incluindo a disciplina fiscal agregada, é obtido por meio de boas estimativas do envelope de recursos¹ disponíveis que são usadas na formulação do orçamento público. Essa disciplina pode ser melhorada sinalizando aos tomadores de decisão a sustentabilidade dos programas de gastos existentes, definindo o impacto plurianual de um novo programa antes de sua adoção e estabelecendo tetos plurianuais de gastos que ajudam a conter as expectativas sobre o gasto total futuro. Segundo, em termos de eficiência alocativa, o MTEF visa melhorar a alocação estratégica dos recursos públicos, priorizando a destinação de recursos aos programas governamentais mais importantes para a sociedade. A eficiência alocativa pode ser fortalecida fornecendo aos tomadores de decisão informações mais detalhadas sobre o custo e o desempenho do programa, bem como a flexibilidade de um prazo mais longo para realocar recursos entre os programas de prioridade mais baixa e mais alta. Terceiro, a eficiência técnica se refere ao uso mais eficiente dos recursos, isto é, à boa gestão operacional, e pode ser incentivada fornecendo aos ministérios finalísticos maior estabilidade nos níveis de financiamento, além de maior capacidade de planejar e gerenciar recursos ao longo de uma autorização orçamentária plurianual. Embora os três objetivos sejam enumerados como propósitos distintos, na realidade eles podem entrar em conflito – por exemplo, o aumento do controle agregado nem sempre é consistente com a flexibilidade necessária para redefinir as prioridades dos gastos – e, portanto, o *design* do MTEF deverá considerar esse *trade-off* (BANCO MUNDIAL, 1998; ALLEN e TOMASSI, 2001; SCHICK, 2009; FRANCESCO e BARROSO, 2015).

A implementação bem-sucedida de MTEF, assim como seu impacto na gestão orçamentária e no desempenho fiscal, variam amplamente entre os países. Um MTEF exige que os formuladores de política analisem setores, programas e projetos visando examinar como as despesas públicas podem servir melhor aos objetivos de desenvolvimento nacional no médio prazo”. Além disso, quanto à eficiência técnica, os MTEF precisam “ponderar a importância atribuída às metas de curto prazo em relação à importância atribuída aos objetivos de médio prazo, e deixar de lado os interesses próprios estreitos de agências, políticos e beneficiários de despesas. A priorização sujeita a restrições de recursos torna-se o princípio orientador do orçamento. A visão geral é que fatores econômicos, políticos e institucionais limitaram a aplicação desse princípio, juntamente com a eficácia do MTEF (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 2-3).

¹ Envelope de recursos representa tetos plurianuais setoriais de despesas, conforme literatura sobre MTEF.

O MTEF é implementado de forma gradual ao longo de vários anos, sendo um processo iterativo que pressupõe uma sequência de três estágios (etapas, categorias ou variantes) a seguir descritos no Quadro 1: (i) o Marco Fiscal de Médio Prazo (*Medium-Term Fiscal Framework* - MTFF); (ii) o Marco Orçamentário de Médio Prazo (*Medium-Term Budgetary Framework* - MTBF); (iii) o Marco de Desempenho de Médio Prazo (*Medium-Term Performance Framework* - MTPF). A diferenciação desses três estágios permite elucidar as duas dimensões centrais da plurianualidade orçamentária: a dimensão fiscal (etapa *top-down*) e a dimensão setorial (etapa *bottom-up*) (FORTES e GASPARINI, 2017, p. 130).

Quadro 1 – Estágios de implementação de um Marco de Despesa de Médio Prazo (MTEF)

| Estágios | Características |
|---|--|
| <p>1º Estágio: Marco Fiscal de Médio Prazo (MTFF) Modelo de Governança: <i>top-down</i>;</p> | <p>Conceito: contém declaração da estratégia macrofiscal, análise da sustentabilidade da dívida, e metas de previsões macroeconômicas e fiscais de médio prazo; Foco: aspectos macrofiscais; Detalhamentos: (i) projeções de variáveis macroeconômicas e fiscais de médio prazo; (ii) especificação do envelope de recursos agregados e a alocação entre órgãos governamentais; (iii) definição de tetos plurianuais de despesas agregadas e setoriais como base para a elaboração de seus orçamentos; (iv) metas de dívida e déficit estabelecidas usando-se análise de sustentabilidade da dívida, considerando-se as regras fiscais vigentes.</p> |
| <p>2º Estágio: Marco Orçamentário de Médio Prazo (MTBF) Modelo de Governança: <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>;</p> | <p>Conceito: alocar recursos com base em prioridades estratégicas limitadas pela disponibilidade do teto orçamentário <i>top-down</i>. Foco: aspectos fiscais e alocativos; Detalhamentos: contém (i) planejamento das necessidades de despesas ao nível orçamentário; (ii) alocação de recursos para prioridades estratégicas, garantindo essas alocações sejam consistentes com os objetivos macrofiscais definidos no MTFF; (iii) grau de previsibilidade orçamentária aos órgãos governamentais e disciplina fiscal; (iv) determinação ascendente das necessidades de recursos orçamentários dos órgãos setoriais e a reconciliação dessas necessidades com seus tetos plurianuais de despesas; (v) relatórios orçamentários contendo objetivos e estratégias das unidades de gasto do governo, e fixação de tetos setoriais de gasto, que especificam os limites máximos disponíveis para órgãos governamentais.</p> |
| <p>3º Estágio: Marco de Desempenho de Médio Prazo (MTPF) Modelo de Governança: <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>;</p> | <p>Conceito: elaborar o orçamento dos objetivos do programa e na avaliação de desempenho para aumentar a eficiência. Foco: aspectos fiscais, alocativos e de eficiência; Detalhamentos: mudança de foco de insumos (<i>inputs</i>) para se tornar instrumento orientado para medição e avaliação dos produtos (<i>outputs</i>) e resultados (<i>outcomes</i>) dos programas governamentais visando avaliar o desempenho em usar os recursos orçamentários.</p> |

Fonte: Banco Mundial (2013, p. 18-19), BID (2019, p. 327), Fortis e Gasparini (2017, p. 129) e Bijos (2022, p. 177).

Segundo Pontes (2018, p. 26):

quando um MTEF é bem implementado, o gasto público é limitado pela disponibilidade de recursos, alocações orçamentárias refletem prioridades e a provisão de bens e serviços públicos se dá de maneira eficiente, o que faz com que os MTEF contribuam para alcançar os três objetivos prioritários dos processos orçamentários e de gestão da despesa pública não atendidos geralmente pelo processo orçamentário anual tradicional (...).

A sequência para a implementação de um MTEF começa com o primeiro estágio e progride para incorporar o segundo e o terceiro estágios. O primeiro estágio depende da qualidade das metodologias de previsões de variáveis macroeconômicas e fiscais, e o segundo e terceiro estágios dependem da qualidade da definição dos programas orçamentários e da aplicação de metodologias de custeio consistentes. Espera-se que os países progridam de um estágio para outro ao longo do tempo, em uma série de “plataformas”, à medida que sua capacidade se desenvolve. Por um lado, no modelo de governança *top-down* (“de cima para baixo”) ou centralizado², define-se o cenário fiscal e são estabelecidos tetos (limites) de despesas agregadas e setoriais, em face das prioridades governamentais. Por outro lado, no modelo de governança *bottom-up* (“de baixo para cima”) ou descentralizado³, os órgãos governamentais setoriais projetam o custo plurianual de políticas públicas e programas governamentais, existentes ou novos, baseados em um processo de revisão de despesas (*spending review* ou *expenditure review*) que visa conformidade com as prioridades governamentais e as restrições relacionadas ao teto setorial.

Em resumo, pode-se definir um MTEF como sendo uma estrutura plurianual de planejamento e gestão de despesas que contém três elementos: (i) um envelope de médio prazo de recursos agregados definido pelo ministério das finanças que seja consistente com a estabilidade macroeconômica e as prioridades políticas do governo (um componente *top-down*); (ii) uma estimativa das necessidades de recursos a médio prazo (ou custos) das atividades existentes dos ministérios executores (um componente *bottom-up*); e (iii) um processo iterativo de tomada de decisão orçamentária que reconcilie o custo das atividades existentes e novas com os recursos disponíveis no médio prazo (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 17-18; FRANCESCO e BARROSO, 2015).

2.2 Fatos Estilizados e Estudos sobre o MTEF no Mundo

O Banco Mundial (2013) *apud* Brumby e Hemming (2013, p. 221-222) analisou o desempenho dos MTEF em vários países no período de 1990 a 2008, usando informações sobre o *status* de seus estágios em três aspectos do desempenho fiscal: disciplina fiscal (objetivo final), eficiência alocativa e eficiência técnica (objetivos intermediários). Esperava-

² No caso brasileiro, compõe o modelo de governança centralizado para fins de MTEF: a Presidência da República e seus órgãos essenciais (por exemplo, Casa Civil da Presidência da República e Secretaria de Governo), assim como pastas ministeriais e secretarias relacionadas à condução das políticas econômica e fiscal (por exemplo, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, da Secretaria de Política Econômica, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional) e órgãos colegiados (como a Junta de Execução Orçamentária).

³ No caso brasileiro, compõe o modelo de governança descentralizado para fins de MTEF as demais pastas ministeriais e agências governamentais responsáveis pela gestão e execução de políticas públicas.

se que: os MTFF tivessem um impacto significativo na disciplina fiscal por meio da imposição de uma restrição de recursos *top-down*; os MTBF teriam sua influência mais direta na eficiência alocativa, dada a ênfase colocada na priorização estratégica; e o benefício dos MTPF seria visto na eficiência técnica, dado seu foco em produtos, resultados e desempenho. Usando uma base de dados em painel para diversos países, observou-se que a adoção do MTEF exercia efeito positivo e significativo sobre a disciplina fiscal, em que os três estágios (MTFF, MTBF e MTPF) elevavam o resultado fiscal em: 0,9; 1,0; e 2,8 pontos percentuais do PIB, respectivamente. Os resultados obtidos mostraram que os MTEF estavam relacionados a ganhos de eficiência alocativa, com maior impacto nos estágios mais avançados. Em resumo, constatou-se um impacto robusto e significativo de todos os estágios do MTEF na disciplina fiscal. Além disso, obteve-se evidências de que os MTBF melhoraram a eficiência alocativa, ao passo que os MTPF tiveram efeito na eficiência técnica dos países analisados da OCDE.

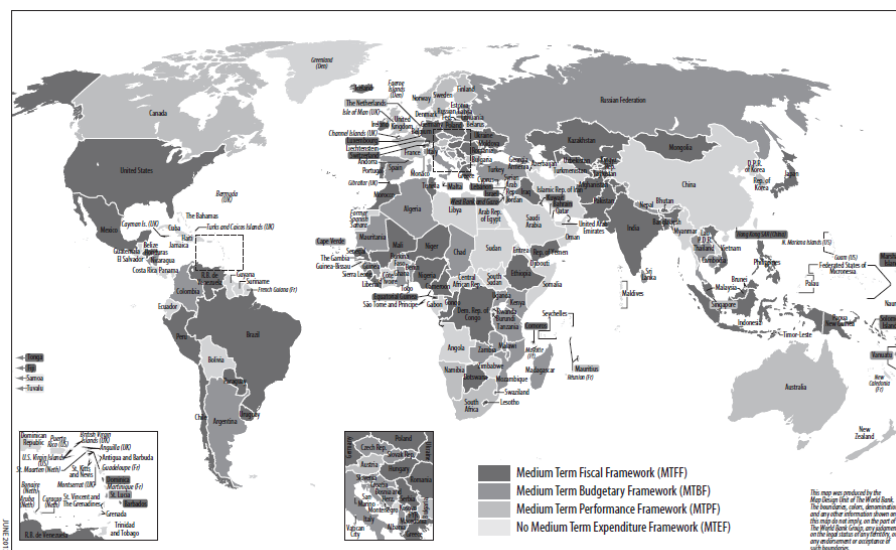
A Figura 1 reporta como a metodologia do MTEF encontrava-se disseminada e aplicada para diferentes países no mundo em 2008 (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 2). O MTBF e o MTPF são mais comuns nas economias avançadas, no entanto são bastante raros em diversos mercados emergentes e economias em desenvolvimento, onde se prevalece apenas o MTFF. Além de serem reconhecidos como elementos-chave para uma gestão orçamentária eficiente, os MTEF contribuem para estratégias de redução da pobreza bem-sucedidas em diversas nações em desenvolvimento, ao permitirem a harmonização da estabilização macroeconômica de curto prazo com as demandas de médio e longo prazo de prestação de serviços públicos, formulação de políticas públicas e planejamento eficazes (HOLMES e EVANS, 2003).

Com um MTFF, o objetivo é impor maior disciplina na preparação do orçamento anual, tanto especificando uma clara restrição de recursos para o orçamento quanto limitando as iniciativas políticas que poderiam se mostrar inacessíveis, indicando se a restrição de recursos aumentará ou diminuirá nos próximos anos. Por sua vez, um MTBF ou MTPF representam um processo de tomada de decisão, servindo de base à preparação do orçamento. Nos casos em que os MTEF tiveram um desempenho inferior ao esperado, muitas vezes isso foi devido a tentativas de integrar os processos de MTEF e orçamentários sem reconhecer as suas funções sobrepostas (BRUMBY e HEMMING, 2013, p. 225).

O MTEF controla o crescimento do déficit público e prevenir crises de dívida pública, identificando os riscos fiscais antecipadamente (GLEICH, 2003; YLAOUTINEN, 2004; WANG, 2008; XIAO, 2007). O governo deve estabelecer um conjunto de mecanismos de restrição orçamentária plurianuais que não apenas controlem o déficit público e a trajetória da

dívida pública no médio e longo prazo, mas também fazem projeções macrofiscais e alocações de recursos financeiros limitados, visando garantir a sustentabilidade da política (UCTUM e WICKENS, 2000).

Figura 1 – Uso global do *Medium-Term Expenditure Frameworks* em 2008



Source: World Bank.

Fonte: Banco Mundial (2013, p. 2)

Vlaicu *et al.* (2014) analisam um conjunto de dados sobre implementações de MTEF em 181 países durante os anos 1990 a 2008. Foram estimados os efeitos de cada uma das fases do MTEF sobre medidas agregadas e setoriais de desempenho fiscal, usando-se métodos dos momentos generalizados em diferenças em dados de painel. Os resultados obtidos evidenciaram que o MTEF reforça a disciplina fiscal e que o orçamento plurianual melhora o equilíbrio orçamentário em cerca de dois pontos percentuais com os estágios mais avançados (MTBF e MTPF), tendo um impacto maior na redução da volatilidade dos gastos setoriais. Constatou-se que o MTPF tem impactos relevantes e positivos sobre as eficiências técnica e alocativa, medidos pela razão custo-efetividade do gasto com saúde (isto é, a diferença entre a expectativa de vida atual e a expectativa de vida máxima para um dado nível de gasto com saúde *per capita*) e nas pontuações de eficiência em saúde de um modelo de fronteira estocástica de prestação de serviços de saúde. Observa-se que a adoção do MTEF é precedida por diversos anos de déficits públicos persistentes, por volta de 3% do PIB em média, mas que após a sua implementação plena há melhora no resultado orçamentário, com o déficit oscilando em torno de 1,5% do PIB.

2.3 Características Essenciais de um MTEF

Existe um consenso entre governos e organismos internacionais sobre a necessidade do MTEF para conectar a alocação de recursos, que ocorre por meio de um processo

orçamentário anual, com a formulação de políticas e o planejamento, que são processos de longo prazo. A seguir, será apresentado um rol de características essenciais de um MTEF de acordo com as boas práticas adotadas internacionalmente.

Abordagem “top-down”. Com base em um MTFF, o envelope geral de recursos para o MTEF deve derivar de previsões confiáveis e realistas de arrecadação de receitas, baseadas em pressupostos macroeconômicos robustos, bem como informações sobre o nível de endividamento, sob a supervisão e responsabilidade de um Ministério das Finanças e órgãos auxiliares. Modelos estatísticos e econométricos voltados à previsão de variáveis macroeconômicas e fiscais devem ser usados, e seus resultados devem estar sujeitos a uma avaliação técnica independente. É necessária uma avaliação cuidadosa da evolução da dívida e dos riscos associados a diferentes trajetórias, além de fatores especiais, como potenciais passivos não relacionados à dívida, ativos financeiros significativos, custo dos empréstimos etc. Por fim, essa abordagem, que precisa ser consistente com o cenário macroeconômico que limita os níveis de despesas no médio prazo, deve ser respaldada pelo compromisso político dos Poderes Executivo e Legislativo, definida em coordenação com os vários níveis de governo envolvidos na condução da política fiscal (OCDE, 2009; BRUMBY e HEMMING, 2013, p. 223-224).

Abordagem “bottom-up”. Os MTBF e MTPF trazem as decisões de alocação de gastos para o MTEF. No início do processo, enquanto o Ministério das Finanças se concentra na disponibilidade de recursos, outros órgãos governamentais⁴ estão elaborando o planejamento de despesas de médio prazo com base em prioridades estratégicas do setor, estimativas antecipadas dos custos de políticas, e de programas existentes e/ou novos, apoiados por revisões de despesas. Os planejamentos de despesas desses órgãos formarão a base das solicitações plurianuais de recursos orçamentários. Como contribuição para a formulação dessas solicitações, esse ministério fornecerá diretrizes aos demais órgãos com base em projeções de variáveis macroeconômicas (por exemplo, taxa de crescimento real do PIB, evolução geral e mudanças de preços e salários, movimentos da taxa de câmbio etc.) e outras informações relevantes, como alocações iniciais de despesas⁵.

Como um MTFF, um MTBF é focado em insumos, no sentido de que, embora as alocações orçamentárias possam ser um pouco informadas por produtos e resultados, esses órgãos governamentais setoriais são responsabilizados por quanto gastam e

⁴ Em alguns estudos sobre MTEF, usa-se o conceito de Agências de Despesas (Gastos). Para o caso brasileiro, um conceito restrito equivalente estaria relacionado aos atuais órgãos setoriais de programação financeira e orçamentária existentes nos órgãos governamentais.

⁵ No caso brasileiro, esse processo ocorre por meio de manifestações técnicas da Secretaria de Orçamento Federal (que representa institucionalmente o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal) e da Secretaria do Tesouro Nacional (que representa institucionalmente o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal).

como gastam. Já os MTPF estabelecem um vínculo entre gastos e produtos/resultados por meio da especificação de metas de desempenho para os órgãos governamentais, programas e ações, tornando o financiamento orçamentário em parte dependente do sucesso ou fracasso no cumprimento de tais metas, e de planejamento para melhorar o desempenho onde as metas não foram atingidas. Portanto, ao formular solicitações orçamentárias sob um MTPF, os órgãos governamentais devem justificá-las colocando mais ênfase nos resultados que esperam alcançar (OCDE, 2009; BRUMBY e HEMMING, 2013, p. 224).

Reconciliação. As solicitações de recursos orçamentários dos órgãos governamentais são elevadas, dando origem a negociações entre o Ministério das Finanças e esses órgãos sobre os ajustes nas alocações orçamentárias necessárias para reconciliar o gasto total com a disponibilidade de recursos. Com um MTBF e um MTPF, a adequação dos planos de despesas desses órgãos ao envelope de recursos é informada pelas estratégias setoriais. No entanto, ao contrário de órgão governamental que precisa se concentrar em prioridades dentro de seu setor, o Ministério das Finanças enfrentará a necessidade de fazer julgamentos e recomendações sobre prioridades em todos os setores. Será necessária orientação fornecida por meio de planejamento nacional ou estratégia de desenvolvimento endossada nos níveis mais elevados de formulação de políticas. Uma vez decididas as alocações orçamentárias, o orçamento anual pode ser finalizado e os órgãos governamentais podem revisar suas estratégias setoriais e planos de gastos. Publicá-los fornece um histórico valioso para o orçamento (OCDE, 2009; BRUMBY e HEMMING, 2013, p. 225).

3. Os Estágios do MTEF

3.1 Primeiro Estágio: Marco Fiscal de Médio Prazo (MTFF)

O MTFF é um arcabouço institucional que define objetivos fiscais plurianuais que serão referências durante o processo orçamentário, além de abranger a especificação *top-down* do envelope de recursos agregados, e a alocação de recursos entre ministérios e demais órgãos governamentais. *“A implementação de um MTFF é desejável, independentemente do nível de capacidade orçamentária de um país, porque fornecer uma estrutura macrofiscal de médio prazo para preparação do orçamento pode melhorar a qualidade até mesmo de um orçamento anual bastante básico orientado a insumos”* (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 18).

O MTFF contém diretrizes plurianuais dos objetivos fiscais agregados que se tornam referência em todo o processo orçamentário, bem como um conjunto integrado de metas e projeções macroeconômicas e fiscais de médio prazo. Além disso, o MTFF estabelece limites (tetos) amplos de despesas consistentes com a disponibilidade de recursos orçamentários no médio prazo. Segundo Horváth e Székely (2003):

Um marco fiscal de médio prazo bem projetado fornece uma declaração quantitativa coerente da estratégia fiscal do governo e um grau de compromisso público com ela. Esse marco aumenta a viabilidade dos objetivos fiscais do governo, garantindo que a trajetória almejada dos agregados fiscais seja consistente com a sustentabilidade fiscal de médio prazo e com um quadro macroeconômico visando um crescimento rápido sustentado e viabilidade externa. Trata-se de um veículo por meio do qual o governo pode se comprometer com credibilidade com a trajetória direcionada dos agregados fiscais no médio prazo em um mundo incerto e, assim, ancorar as expectativas. (tradução nossa).

Para se obter um panorama do ambiente macroeconômico e fiscal no médio prazo, os governos precisam desenvolver capacidades de se fazer previsões e estimativas de indicadores macroeconômicos e fiscais necessárias para fornecer a trajetória dos principais agregados orçamentários. Inicia-se com as previsões macroeconômicas, levando-se em seguida às previsões de receitas e, por fim, à estimativa do espaço fiscal disponível para fins de alocação de despesas. Entretanto, os seguintes fatores dificultam as previsões macrofiscais: (1) fontes de incertezas que crescem com a ampliação do horizonte temporal de previsão; (2) necessidade de coordenação entre vários ministérios e/ou órgãos governamentais setoriais; (3) a interação bidirecional entre as previsões macroeconômicas e fiscais, uma vez que a política fiscal afeta variáveis como o PIB, a taxa de inflação, a taxa de juros e a taxa de câmbio nominal, e essas variáveis, por sua vez, afetam as previsões de variáveis fiscais. Quais são as maneiras de se lidar com a incerteza no MTFF? Primeiro, deve-se produzir uma série de previsões fiscais com base em diferentes cenários macroeconômicos de previsão. Segundo, deve-se incluir análise de sensibilidade que descreva o efeito de uma mudança macroeconômica sobre os indicadores fiscais, por exemplo, o uso de *fan charts*, calibrados no tamanho e nas correlações de choques passados. Por fim, deve-se identificar os mecanismos pelos quais os riscos podem afetar o ambiente macrofiscal.

O Quadro 2 a seguir apresenta os principais elementos de um MTFF. Primeiro, deve-se ter um conjunto de previsões macroeconômicas realistas, bem como projeções ou metas de médio prazo para a evolução dos principais agregados fiscais. Essas projeções devem ser justificadas e explicadas para se garantir a credibilidade, além de conter diferentes cenários, por exemplo, cenário *baseline* e cenário alternativo que considera as novas políticas que serão implementadas. O cenário *baseline* reporta as estimativas dos custos futuros das atuais políticas públicas em andamento. Nesse cenário, seria possível saber o quanto as políticas públicas existentes comprometem o espaço fiscal disponível para o médio prazo em termos de gastos futuros já contratados (TOLLINI, 2018). Segundo, devem ser fornecidas explicações sobre por que as trajetórias fiscais e de endividamento propostas são sustentáveis. Terceiro, deve-se complementar os dados fiscais com cenários alternativos ou análise de sensibilidade

visando abordar a incerteza inerente ao processo. O MTFF contém a estratégia fiscal de médio prazo, que é um documento que fornece orientações para a política fiscal nos próximos anos. Por fim, o MTFF exige uma avaliação abrangente dos efeitos potenciais dos riscos fiscais.

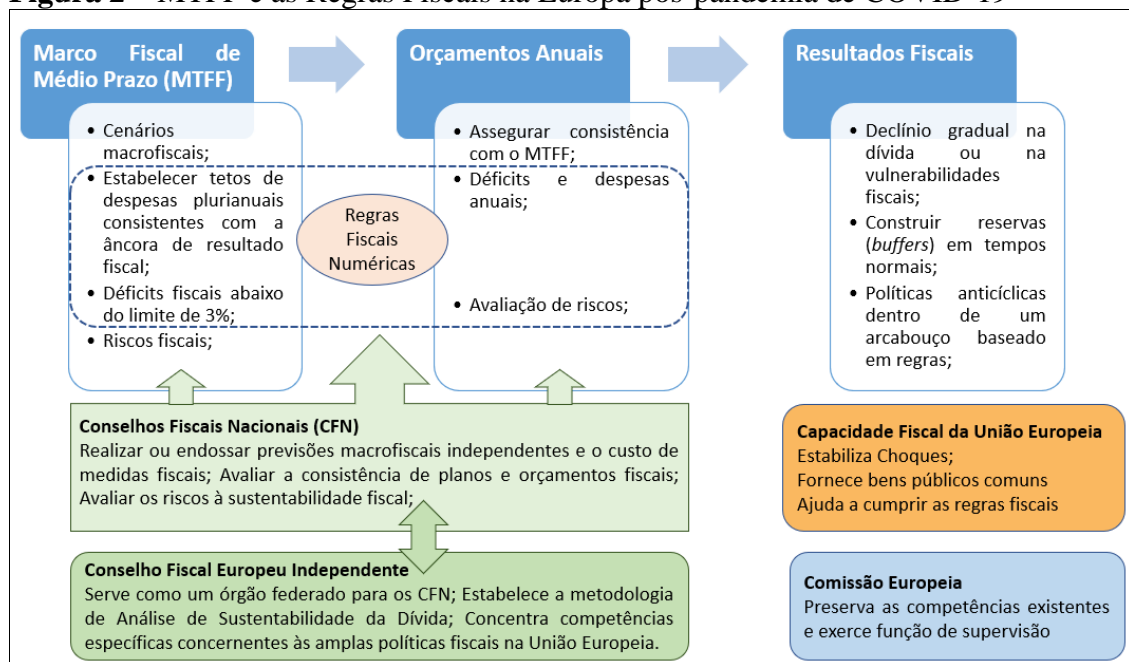
Quadro 2 – Principais elementos de um MTFF

| Previsões macrofiscais | Estratégia Fiscal de Médio Prazo | Análise de Risco Fiscal |
|---|---|---|
| Hipóteses e explicações transparentes; Considerações sobre a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazos; Cenários macroeconômicos e fiscais alternativos e análise de sensibilidade; | Orientação de médio prazo para a política fiscal; | Avaliação abrangente do impacto potencial dos riscos fiscais. |

Fonte: elaboração dos autores

Quando o ajuste fiscal é sustentável por um MTFF que esboce a diretriz da política fiscal nos próximos anos, esse ajuste aborda as pressões iminentes sobre a sustentabilidade da dívida. Isso inclui o envelhecimento populacional nas economias avançadas e em várias economias emergentes, assim como a necessidade de se reconstruir *buffers* que possam ser utilizados em futuras crises ou desacelerações econômicas (ADRIAN e GASPAR, 2022).

Figura 2 – MTFF e as Regras Fiscais na Europa pós-pandemia de COVID-19



Fonte: Bruegel. Seminário “Rewriting the rulebook of the EU fiscal framework: how should EU fiscal rules be reformed to better address current economic realities?” Link: << <https://www.bruegel.org/event/rewriting-rulebook-eu-fiscal-framework>>> Acesso em 10 de novembro de 2022.

A importância do MTFF é reconhecida na reestruturação das regras fiscais no cenário pós-pandemia de COVID-19. Note que, desde a sua introdução na década de 1990, as regras fiscais da União Europeia (UE), cujo objetivo é limitar os gastos excessivos do governo e

proteger a estabilidade do Euro, têm sido objeto de críticas e elogios em diferentes estados membros. Suspenso desde março de 2020 para permitir que os governos tenham recursos e flexibilidade para lidar com as consequências econômicas da crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, o futuro do arcabouço fiscal europeu permanece incerto. À medida que a data acordada para interromper sua suspensão (2024) se aproxima, os especialistas estão debatendo como a estrutura se ajustará para lidar melhor com as realidades econômicas atuais. Duas propostas abrangentes de reforma foram apresentadas ao longo de 2022: Fundo Monetário Internacional (FMI) publicada em setembro; Comissão Europeia, publicada em novembro. A Figura 2 destaca a importância do MTFF nesse contexto.

3.2 Segundo Estágio: Marco Orçamentário de Médio Prazo (MTBF)

O MTBF é um conjunto de arranjos institucionais voltados para priorizar a apresentação e gerenciamento de receitas e despesas em uma abordagem plurianual. Permite-se que os governos demonstrem o impacto das políticas atuais e propostas ao longo de vários anos, sinalizem ou estabeleçam futuras prioridades orçamentárias e alcancem um melhor controle dos gastos públicos. *“Um MTBF compreende todo o mecanismo de sistemas, regras e procedimentos que garantem que os planos fiscais do governo sejam elaborados com vistas ao seu impacto no médio prazo”* (HARRIS *et al.*, 2013, p. 137).

O MTBF “inclui tanto a determinação ‘*bottom-up*’ das necessidades de recursos da agência de despesas quanto a reconciliação destes com o envelope de recursos. Adotar uma abordagem de médio prazo para o planejamento orçamentário pode melhorar a priorização de despesas, mesmo quando a ênfase é colocada nos insumos necessários para atender a objetivos amplos do setor e as alocações são especificadas apenas no nível da agência de despesas”. No entanto, destaca-se que “um MTBF mais avançado pode ser combinado com o orçamento do programa para produzir um MTEF programático, onde as alocações são vinculadas aos objetivos e especificadas para programas individuais. No processo, um MTBF pode ser um passo na direção do orçamento orientado a resultados” (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 19).

O MTBF é uma das reformas mais importantes na gestão fiscal dos países em desenvolvimento e desenvolvidos do mundo. Ao longo das últimas décadas, sob a supervisão e assistência técnica do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do FMI, mais de 132 países implementaram com sucesso esse novo mecanismo orçamentário baseado no desempenho. De acordo com Comissão Europeia (2007, p. 152):

Um MTBF pode ser definido como um dispositivo institucional que permite às autoridades fiscais estender o horizonte para a formulação de políticas fiscais além do calendário orçamentário anual. Os MTBF são tipicamente baseados em um cenário macroeconômico, que determina a disponibilidade de recursos do governo no médio prazo para financiar as políticas. Nesta base, as autoridades orçamentárias fornecem projeções de médio prazo para os principais agregados das finanças públicas (resultado fiscal e dívida pública; despesas e receitas públicas, e respectiva composição), para parte ou a totalidade do governo geral. (tradução nossa).

Decisões orçamentárias têm impactos que se estendem além do ano orçamentário atual ou que surgem em anos posteriores. Para tomar decisões orçamentárias racionais, os formuladores de políticas e gestores públicos devem se concentrar nas implicações de médio e longo prazo. Novas iniciativas de gastos entram em ação somente após o ano orçamentário em que foram tomadas. Da mesma forma, medidas econômicas levam mais de um ano para entrar em vigor. No atual contexto em que se observa em diversos países a prática de introduzir arcabouços fiscais de médio prazo para se estender o horizonte temporal de seus processos de gestão orçamentária, o MTBF tem se firmado instrumento essencial por incluir previsões de receitas e tetos de gastos para ministérios e outros órgãos governamentais, bem como estimativas de linha de base para despesas, que indicam os custos futuros da política atual.

Segundo Tollini (2018), a elaboração de um MTBF se inicia após um MTFE já ter sido estabelecido, no qual as metas fiscais para cada um dos exercícios financeiros considerados foram determinadas, e as disponibilidades de receitas no médio prazo estimadas. Torna-se possível estabelecer um limite máximo para as despesas (teto de gastos) em cada um dos exercícios que sejam compatíveis com as metas fiscais e as receitas estimadas, e apontando no MTFE limites de despesas (subtetos) por área, ministérios, setores, função ou programa. Em seguida, os ministérios e órgãos setoriais preparam listas contendo as novas iniciativas de gastos que consideram importantes que sejam iniciadas ou implementadas durante o horizonte temporal vigência do MTBF. Nesses subtetos definidos, os gastos decorrentes das políticas públicas já existentes concorrem com aqueles gastos decorrentes de novas iniciativas.

A experiência internacional tem mostrado que não existe um modelo único de MTBF, mas sim uma série de abordagens para estender o horizonte temporal orçamentário para além do próximo ano. De fato, pode-se dizer que qualquer país que produza algum tipo de projeção de receitas e despesas juntamente com seus orçamentos anuais pratica uma forma simples de orçamento de médio prazo. Ao mesmo tempo, à medida que mais países introduzem uma orientação plurianual para o planejamento orçamentário, algumas abordagens têm se mostrado mais bem-sucedidas do que outras (HARRIS *et al.*, 2013, p. 137-138).

O MTBF tem três propósitos: (i) reforçar a disciplina fiscal agregada, garantindo-se melhor controle sobre a evolução da posição fiscal; (ii) facilitar uma alocação mais estratégica de despesas entre setores e prioridades; e (iii) encorajar um planejamento intertemporal, incentivando o uso mais eficiente de recursos orçamentários pelos gestores públicos (HARRIS *et al.*, 2013, p. 139; BRUMBY e HEMMING, 2013). Vlaicu *et al.* (2014) destaca que a priorização guiada por estratégias setoriais de longo prazo contribuem para a estabilidade setorial do gasto governamental, pois dado que os órgãos governamentais elaboram suas estratégias, identificam as necessidades de recursos e realizam as alocações

orçamentárias segundo essas prioridades estratégicas, espera-se maior previsibilidade dos gastos com retornos econômicos e sociais maiores para a sociedade.

Esses objetivos se reforçam mutuamente. Fortalecer a ênfase em alcançar finanças públicas sustentáveis cria incentivos para priorizar financiamentos às políticas mais importantes para a sociedade. Por sua vez, a produção de cenários orçamentários plurianuais detalhados melhora a compreensão da administração dos custos fiscais em diferentes setores e das necessidades de recursos de diferentes políticas, permitindo ao governo definir planos de despesas ministeriais plurianuais mais críveis, que, por sua vez, permitem aos ministérios planejar as suas atividades de uma forma mais eficiente (HARRIS *et al.*, 2013, p. 139).

Além de uma abordagem plurianual, Allen *et al.* (2017) destacam que o MTBF compartilha várias outras características essenciais, incluindo uma estreita ligação com o processo de definição de objetivos, metas e regras de política fiscal; o estabelecimento de tetos de gastos; e a alocação de recursos por meio de dotações na lei orçamentária anual. Além disso, possibilita: vincular o planejamento de gastos aos objetivos políticos governamentais; realizar estimativa dos recursos financeiros disponíveis para as despesas; e autonomia para que ministérios e órgãos governamentais proponham seus orçamentos e vinculem o desempenho organizacional à alocação orçamentária.

De acordo com o FMI (2013a), um MTBF pode contribuir para melhorar a disciplina fiscal ao: (i) mostrar um impacto plurianual das medidas planejadas; (ii) alertar antecipadamente sobre a falta de sustentabilidade das políticas existentes; e (iii) estabelecer tetos de despesas plurianuais ativos. A OCDE (2014) aponta para a importância do planejamento orçamentário de médio prazo, nos casos em que: (a) são implementados projetos de capital com custos operacionais variáveis; (b) os programas entram em vigor no final do ano e seus custos anuais totais não se materializam no ano inicial; (c) as implicações de gastos dos programas não são visíveis em determinado ano, mas nos anos seguintes.

A Comissão Europeia lista os principais benefícios do uso dos MTBF. Em primeiro lugar, esses instrumentos reforçam a transparência dos objetivos orçamentários de médio prazo do país, fornecendo aos agentes econômicos informações sobre as tendências em curso nas finanças públicas, além de permitirem analisar melhor as implicações orçamentárias futuras das medidas políticas no processo de tomada de decisão. Juntos, esses elementos contribuem para políticas fiscais sólidas e ajudam a abordar as principais causas do viés do déficit na formulação de políticas fiscais.

Em segundo lugar, os MTBF contribuem para uma melhor consistência temporal na condução da política fiscal. A literatura tem destacado que os governos podem ter um foco de curto prazo ao tomar decisões de política fiscal. Persson e Svensson (1989), assim como Tabellini e Alesina (1990), argumentam que governos inseguros de serem reeleitos podem ter

uma tendência a implementar medidas de política fiscal expansionista para aumentar suas chances de reeleição e ignorar as consequências de médio e longo prazo das decisões orçamentárias. Isso é possível porque os eleitores tendem a ver os benefícios de curto prazo que podem obter com impostos mais baixos e aumento dos gastos do governo, mas nem sempre estão cientes dos possíveis custos de médio e longo prazos dessas políticas.

O MTBF ajuda a resolver o problema de inconsistência temporal provocado pelo ciclo político-econômico de duas maneiras. Inicialmente, a existência de um MTBF tornará mais difícil aos governos ocultar ou subestimar os efeitos orçamentários plurianuais de novas medidas de política. Além disso, MTBF bem definidos obrigam as autoridades fiscais a se comprometerem com uma trajetória pré-definida para os principais agregados das finanças públicas no médio prazo. Isto torna mais difícil adiar a implementação de medidas de consolidação fiscal (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 152-153).

Em terceiro lugar, os MTBF ajudam a resolver o problema do *common pool* de recursos públicos que ocorre quando um grupo, que se beneficia de um determinado tipo de gasto governamental ou isenção de impostos, não arca com o custo total de tais medidas, dado que o financiamento delas é distribuído entre um amplo conjunto de contribuintes (WEINGAST *et al.*, 1981).

O *common pool* é outra razão principal para gastos excessivos, assim como acumulação de déficits e dívidas ao longo do tempo. Ao permitir levar em conta as consequências futuras das decisões orçamentárias, no contexto de um arcabouço fiscal centralizado, a confiança em um MTBF bem definido contribuirá para reduzir esse problema e mudar o foco do tamanho do gasto total do governo para as possibilidades de realocações dentro de programas em um período predefinido (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 153).

Em quarto lugar, os MTBF constituem uma melhor ferramenta de planejamento para os *policymakers* conduzirem suas políticas, melhorando a qualidade e a estabilidade do processo decisório, e facilitando a implementação de reformas econômicas. Na ausência de um MTBF adequado, existe o risco de que a alocação de recursos orçamentários seja feita de forma *ad hoc* ou fragmentada, com as implicações de decisões passadas e presentes sendo negligenciadas. Os MTBF são uma forma de preencher essa lacuna e melhorar a qualidade e a estabilidade do processo de tomada de decisão. Pesquisadores e órgãos governamentais tem destacado que os MTBF favorecem a implementação de reformas fiscais estruturais visando, por exemplo, realocações significativas entre subsectores do governo geral ou programas governamentais, ou então grandes mudanças no nível e estrutura de tributação. Tais reformas são implementadas ao longo de vários anos, e a dependência de um MTBF permite dar visibilidade aos agentes econômicos sobre os benefícios de tais reformas no médio prazo, contribuindo para uma maior aceitabilidade e viabilidade delas.

O principal critério para a classificação do MTBF está relacionado à capacidade de assegurar a continuidade do processo orçamentário aplicado em cada país. Existem dois tipos de MTBF. Primeiro, MTBF flexível refere-se ao fato de que a revisão anual dos objetivos orçamentários gerais podem ser ajustados de acordo com a evolução do cenário econômico ou mudanças na política fiscal. Por sua vez, os MTBF fixos permanecem inalterados durante o horizonte temporal para o qual foram elaborados, a menos que ocorram motivos de força maior, como recessão econômica, pandemias, mudanças de governo etc. (TITA *et al.*, 2014).

Faz-se também uma distinção entre MTBF rolante e periódico. Um MTBF periódico cobre um período definido, no sentido de que um novo MTBF não é elaborado antes do final desse período, a menos que ocorram eventos excepcionais. O período coberto por um MTBF periódico é alinhado com o mandato da legislatura. Por sua vez, em um MTBF rolante, acrescenta-se um novo ano ao final do período abrangido pelas projeções anteriores por ocasião de cada atualização anual (COMISSÃO EUROPEIA, 2007). Ver Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Tipologias do MTBF

| Tipos | Fixo | Flexível |
|-------------------|---|--|
| Rolantes | A cada ano é adicionado um novo ano, mas as metas já definidas nos anos anteriores para os anos intermediários não são atualizadas. | Um novo ano é adicionado ao marco a cada ano e, ao mesmo tempo, as metas para os anos intermediários são revisadas. |
| Periódicos | As metas de médio prazo são definidas de uma vez por todas por um período definido. Não há atualização das metas no período. | As metas de médio prazo são definidas para um período definido (por exemplo, 2015–2020), mas as metas são revisadas durante o período. |

Fonte: Comissão Europeia (2007, p. 154).

3.3 Terceiro Estágio: Marco de Desempenho de Médio Prazo (MTPF)

No terceiro estágio, o MTPF completa a mudança de foco dos insumos para os produtos, com ênfase na medição e avaliação do desempenho. Assim, serve não apenas como meio de promoção de resultados, mas também como forma de usar as alocações orçamentárias para incentivar um melhor desempenho (ou seja, vinculando o financiamento aos resultados). Busca-se economia de custos por meio do uso dos resultados de um programa governamental para informar as decisões de financiamento (BRUMBY e HEMMING, 2013, p. 219-220). O MTPF assegura a mensuração e a avaliação do desempenho dos ministérios setoriais e órgãos governamentais. Cabe lembrar que não se incentiva apenas o desempenho, mas garante a ligação estratégica entre insumos e produtos, bem como facilita a manutenção da eficiência na execução orçamentária.

O MTPF engloba um MTFF e um MTBF, mas adiciona dois recursos. Primeiro, o MTPF apresenta orçamentos anuais e semestrais em formato programático; em segundo lugar, esses programas estão vinculados a resultados e metas de médio prazo. A Austrália inclui declarações de objetivos, resultados e indicadores-chave de desempenho para todos os principais programas de gastos que cobrem todo o período de seu MTEF. Um MTPF é um exercício mais trabalhoso do que um MTFF. Um MTPF requer nível avançado de tomada de decisão para o qual países podem não estar preparados. Tem-se notado que um MTPF e, portanto, um MTEF implementado, encontram-se presentes em somente um grupo pequeno de países industrializados que implementaram de forma eficaz um MTFF e um MTBF.

4. INSERÇÃO DO MTEF NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

No Brasil, os entes da Federação elaboram seu orçamento anual. No Orçamento da União, é possível encontrar os valores que o governo federal pretende gastar com o seu funcionamento e execução das políticas públicas, como as políticas de saúde, educação e segurança. Somente as despesas ali previstas podem ser executadas. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu Artigo 165, estabelece as principais peças orçamentárias que compõem o processo orçamentário brasileiro.

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do governo federal, definindo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, contemplando as despesas de capital (por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada. O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos, iniciando-se no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor. A elaboração do PPA começa a partir de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do presidente. Referido projeto é avaliado e votado pelos parlamentares para, em seguida, ser devolvido ainda no mesmo visando a sanção presidencial. Durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A CF/1988 determina que planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.

A LDO tem o papel de orientar a elaboração da LOA. Inclui metas e prioridades para a administração pública no ano, estabelece diretrizes e metas de política fiscal, entre outros assuntos. A partir da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a LDO também aborda outros temas, por exemplo, metas e

riscos fiscais, equilíbrio de receitas e despesas. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) é elaborado pelo Poder Executivo, e proposto até o dia 15 de abril do ano anterior ao de sua referência. Após a análise e votação, o Congresso Nacional tem até o dia 17 de julho para devolvê-lo ao Poder Executivo visando a sanção.

A LOA apresenta a programação dos gastos governamentais, bem como a previsão das receitas para custeá-los. Trata-se de um único documento, constituído por três partes: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é elaborado pelo Poder Executivo e proposto até 31 de agosto do ano anterior ao de sua vigência. Após a análise e votação, o Congresso Nacional tem até o dia 22 de dezembro para devolver ao Poder Executivo para sanção.

Tabela 1 – Marcos de Médio Prazo – Países Seleccionados

| Países | MTEF | | | | | | | | |
|------------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------------------|------------------------------|--|--------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| | MTBF | | | | | | | | Projeções de Resultados |
| | MTFF | | | | | | | | |
| | Projeções de PIB ⁴ | Projeções de Inflação | Projeções de Despesas Agregadas | Projeções de Renda Agregadas | Projeções de gastos por unidade administrativa | Projeções de gastos por função | Projeções de receita desagregadas | Projeções de Despesas por Programa | |
| Argentina ¹ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Bolívia | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Brasil | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Colômbia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | x |
| Costa Rica | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Chile ² | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | ✓ | x | x |
| Rep. Dominicana | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Equador | x | x | x | x | x | x | x | x | ✓ |
| El Salvador | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Guatemala | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | x | x |
| Nicarágua | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| México ² | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | ✓ | x | x |
| Honduras | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x |
| Panamá | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Paraguai | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | x |
| Peru ^{3,5} | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | x | x | x |
| Uruguai | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x |
| Venezuela | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | x | x | x |

Fonte: Filc e Scartascini (2010, p. 16).

Nota:

¹ As projeções de gastos por programa e resultado são experiências-piloto.

² Possuem projeções de gastos por classificação econômica.

³ No que diz respeito aos programas, a projeção é baseada em uma perspectiva estática e apenas para as seções relacionadas à produção.

⁴ Se estiverem fora de um marco orçamentário plurianual, não são tidos em conta.

⁵ O Peru tem marcos setoriais plurianuais, alguns dos quais realizam projeções financeiras de gastos para quatro anos, mas não como parte de um marco abrangente de gastos de médio prazo.

Conforme já destacado por Filc e Scartascini (2010, p. 20-21), assim como Fortis e Gasparini (2017, p. 56), o Brasil já possui instrumentos plurianuais característicos de um MTEF, segundo Tabela 1 a seguir, os quais estão presentes nos cenários fiscais elaborados para fins de LDO e LOA, como no detalhamento de receitas e despesas, com foco em resultados desenhados no PPA para o horizonte de 4 anos. Fortis e Gasparini (2017, p. 56) observam que um MTEF supõe desenho institucional básico para gerir aspectos orçamentários plurianuais, mas não necessariamente violando o princípio da anualidade dos orçamentos.

Bijos (2020, 2022) argumenta que a Emenda Constitucional nº 102, de 2019 forneceu os contornos iniciais para a implementação do MTEF no orçamento brasileiro, ao determinar a integração da LDO de previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para continuidade daqueles investimentos em andamento não só para o exercício a que se refere, mas também para os dois exercícios subsequentes. O “Anexo dos Agregados Fiscais e das Proporções”, novo anexo da LDO, é instrumento com potencial para dar segurança jurídica em matéria orçamentária aos investimentos plurianuais e ao sistema de planejamento orçamentário previsto no Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, §§ 12 a 15.

O Quadro 4 a seguir apresenta as principais diferenças entre o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo dos Agregados Fiscais e das Proporções, o qual possui elementos de um MTEF. Fortis e Gasparini (2017, p. 56) argumentam que não se pode afirmar que o Brasil já dispõe de um processo completo e bem desenvolvido de gestão orçamentária de médio prazo, nos termos idealizados para um MTEF conforme praticado internacionalmente. Pelo contrário, existem diversos elementos de um MTEF típico que estão ausentes no caso brasileiro e que demonstram que a adoção desse processo no país ainda teria que avançar bastante. Entre os principais elementos ausentes, pode-se citar: tetos plurianuais setoriais para o médio prazo; orçamentos setoriais de médio prazo que reflitam o planejamento estratégico dos ministérios; distinção clara entre programas em andamento e novos programas; instâncias decisórias transparentes e com regras claras, que permitam a alocação de recursos de forma pactuada e alinhada com objetivos estratégicos do governo; mecanismos transparentes de prestação de contas das divergências entre os valores realizados e os valores projetados; imposição de restrição fiscal na elaboração dos orçamentos anuais.

É possível instituir um MTEF pleno, conforme seus três estágios de implementação, no ciclo orçamentário brasileiro? A resposta é positiva. Além da inclusão dos elementos ausentes destacados por Fortis e Gasparini (2017, p. 56), o presente estudo apresenta importantes recomendações, a seguir destacadas.

Quadro 4 – Anexo de Metas Fiscais e Anexo dos Agregados Fiscais e das Proporções.

| Anexo de Metas Fiscais | Anexo dos Agregados Fiscais e das Proporções |
|--|---|
| <p>LRF, Art. 4º, § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, 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.</p> <p>O prazo é fixo! O prazo é: “<i>para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes</i>”. Não será mais do que isso.</p> | <p>CF, Art. 165, §12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.</p> <p>O prazo é flexível! O prazo é: “<i>para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes</i>”.</p> |

Fonte: elaboração dos autores.

4.1 Implementação do MTFF

A trajetória plurianual proposta para o gasto federal precisa estar ancorada em MTFF crível para garantir que seja consistente com uma trajetória projetada para a dívida que não ultrapasse os tetos estabelecidos. A trajetória plurianual proposta deve detalhar os principais pressupostos macroeconômicos relevantes, os caminhos resultantes para receitas e gastos obrigatórios em políticas preexistentes e os efeitos de quaisquer novas propostas de políticas no orçamento. As projeções podem ser preparadas para os próximos cinco anos (um período recomendável abrange pelo menos um ciclo de negócios completo) e ser atualizadas a cada ano para levar em conta novos desenvolvimentos macroeconômicos e políticos além de alterações significativas na legislação. A transparência e a credibilidade das projeções fiscais de médio prazo que sustentariam as metas operacionais (tetos de gastos agregados) e de sua consistência com a trajetória da dívida seriam condições essenciais para a eficácia do novo arcabouço fiscal. A seguir, será apresentado alguns elementos básicos que compõe a estrutura de um MTFF. O referencial é o modelo adotado pelas autoridades britânicas, referência internacional em termos de planejamento e projeções fiscais.

4.1.1 Estrutura Geral do MTFF

Um MTFF pressupõe um **desenho institucional** capaz de operacionalizar produtos de política fiscal envolvendo projeções, avaliação de cenários, análise de riscos e análise de sustentabilidade da dívida. No caso britânico, foi desenhada uma instituição independente do ponto de vista orçamentário e operacional. Esse ponto será discutido na próxima subseção. Por agora, será delimitado o escopo do produto mais geral no qual o MTFF estaria inserido, o **documento de planejamento fiscal** (ou MTFF em sentido amplo), e discutir brevemente elementos já existentes no atual desenho institucional brasileiro.

A estrutura geral de um documento de planejamento fiscal (de médio prazo), contendo os produtos de política fiscal listados acima, pode ser dividida em três partes. A primeira parte deve reunir ferramentas de projeção e análise macroeconômicas. A segunda agrega produtos de estratégia e projeções fiscais e, por fim, tem-se um conjunto de ferramentas para análise de sustentabilidade da dívida e políticas estruturais. O Quadro 5, adaptado do FMI (2018), detalha as três partes do referido documento.

O fornecimento de projeções e cenários de variáveis macroeconômicas compete à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, nos termos do Decreto nº 11.344/2023. Os principais resultados desse processo são apresentados de forma sucinta no Boletim Macrofiscal divulgado bimestralmente pela SPE. A SPE produz um conjunto amplo de dados e indicadores sobre conjuntura, organizados a partir de diversas fontes primárias de acesso público e consolidados no relatório Panorama Macroeconômico. Esses produtos agregam os principais elementos da Parte 1 do documento de planejamento fiscal (Quadro 5).

Quadro 5 – Estrutura Sugerida para um Documento de Planejamento Fiscal de Médio Prazo

Parte 1: Conjuntura Macroeconômica de Médio Prazo

- Cenário internacional
- Políticas macroeconômicas
- Projeções de médio prazo (três, cinco ou 10 anos)
- Indicadores chave e hipóteses principais

Parte 2: Estratégia, Projeções e Política Fiscais de Médio Prazo

- Eventos fiscais de curto e médio prazos
 - Objetivos de curto e médio prazos; avanços na direção almejada
 - Políticas tributárias e de receitas não tributárias; política de gastos
 - Quantificação de políticas fiscais novas
- Cenário de referência (central ou *baseline*)
 - MTFF: receitas, despesas, resultados e dívida
 - Passivos e ativos da esfera de governo sendo considerada
- Projeções de cenários alternativos
- Riscos fiscais de curto e médio prazos

Parte 3: Sustentabilidade Fiscal e Questões Estruturais

- Análise de sustentabilidade da dívida (bruta e líquida)
- Políticas estruturais de longo prazo e riscos fiscais associados

Apêndices Técnicos e Estatísticos

Fonte: elaboração dos autores

A Parte 2 do documento de planejamento fiscal é o coração do produto e onde se insere o MTFF em sentido estrito. Pode-se dizer que a LDO possui elementos dessa parte, a saber: (i) Anexo de Metas Fiscais Anuais, tendo em vista a determinação contida no §1º do artigo 4º da LRF, por apresentar projeções e cenários de variáveis macroeconômicas e fiscais para três anos, portanto, um horizonte de curto prazo em comparação a um MTFF típico; (ii) Anexo de Riscos Fiscais, tratando-se de um relatório que elenca os riscos de ocorrência de eventos que afetem as contas públicas da União de modo imprevisto, cumprindo assim a determinação do §3º do artigo 4º da LRF. O fornecimento de projeções e cenários de variáveis

fiscais (receitas, despesas e dívida pública) oficiais compete à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além de outros órgãos (Secretaria do Trabalho e Secretaria da Previdência) conforme Matriz de Responsabilidades aprovada pela Junta de Execução Orçamentária (JEO).

As atuais peças orçamentárias podem ser adaptadas para se tornarem marcos de médio prazo típicos. Por exemplo, as projeções iniciais de cinco anos contidas no MTFF seriam incorporadas a uma versão reformulada do PPA, que seria revisada e, se necessário, atualizada a cada ano para refletir o impacto fiscal das mudanças no contexto macroeconômico e das medidas políticas propostas. Essas projeções seriam incorporadas na LDO cobrindo três anos à frente e estabelecendo o teto de gastos agregados para a LOA. O teto de gastos não poderia ser alterado durante o ano orçamentário, exceto no caso de grandes choques exógenos e imprevisíveis, como guerras, pandemias ou desastres naturais, listados em cláusulas de escape bem definidas a serem ativadas pelo Congresso Nacional sob proposta do Poder Executivo. Devem ser mantidos os gatilhos existentes para gastos obrigatórios em caso de ameaça de excesso desses gastos em relação aos valores orçados durante o ano.

Essas projeções precisariam ser avaliadas quanto à consistência com os tetos da dívida, sob **testes de sensibilidade** padronizados para as premissas macroeconômicas. Se o resultado primário sob as projeções de linha de base propostas não passasse no teste, o governo teria que especificar a combinação de **medidas corretivas** (aumento de receitas, mudanças nas políticas de gastos obrigatórios e cortes nos gastos discricionários) proposta para preencher a lacuna com o resultado primário necessário para cumprir a meta de endividamento.

Além dos elementos presentes na LDO e LOA tem-se, no contexto da Parte 2 do documento de planejamento fiscal, o Relatório de Projeções Fiscais (RPF) desenvolvido pela STN com primeira edição em junho de 2022. Esse relatório traz projeções para as principais variáveis fiscais da União para um horizonte de 10 anos. São apresentadas estimativas desagregadas para as receitas e despesas primárias, assim como para o Resultado Primário do Governo Central e para o Setor Público Consolidado, além de cenários para dívida pública, em especial nos conceitos de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). O documento também traz análises de sensibilidade e sustentabilidade da dívida e projeções sobre os principais determinantes dessas estatísticas (necessidade de financiamento e juros). O RPF assemelha-se à parte fiscal do relatório *Economic and Fiscal Outlook* (EFO), que é um exemplo mundialmente reconhecido de MTFF, sendo publicado trimestralmente pelo *Office for Budget Responsibility* (OBR) do Reino Unido. Entretanto, o

FPR apresenta diferenças importantes com o EFO que, sendo implementadas, podem aproximar o RPF a um modelo padrão de MTFF: (i) o RPF prevê um horizonte de dez anos, o que compromete a qualidade das projeções em vista da incerteza presente nos pressupostos utilizados, enquanto no EFO usa-se um horizonte de cinco anos; (ii) enquanto a STN desenvolveu um modelo econométrico *top-down* para prever cada linha de receita e despesa da União, a previsão elaborada pelo OBR é construída no estilo *bottom-up*, com discussões dos resultados acumulados no ano a partir de dados de outros órgãos governamentais relevantes; (iii) o RPF precisa conter discussão qualitativa dos elementos-chave das previsões fiscais e econômicas; (iv) o RPF não considera o impacto de novas políticas, e faz menos referência sobre como a previsão reportada nele se compara com as previsões feitas por órgãos externos, como o Instituto Fiscal Independente (IFI); (v) apesar de a metodologia utilizada pela STN diferir da metodologia utilizada para criar as projeções oficiais, as projeções dela se aproximam das projeções oficiais no curto prazo. Entretanto, o RPF não é exigido por lei e suas projeções nem sempre estão alinhadas com as previsões oficiais, e, como resultado, tem-se que o RPF é muito objetivo, mas com pouca discussão sobre os direcionadores de receitas e despesas, e as incertezas em torno dessas rubricas fiscais; (vi) o RPF é uma publicação semestral, reduzindo o seu potencial como um insumo para o processo de formulação de políticas; (vii) observa-se uma inconsistência metodológica no RPF em relação à modelagem do impacto de cenários alternativos para as principais variáveis macroeconômicas e fiscais. O RPF toma a projeção central da dívida e publica trajetórias alternativas com base em diferentes hipóteses para taxas de juros, crescimento do PIB e inflação. Mas as perspectivas para o resultado orçamentário são as mesmas em cada um, com as hipóteses alternativas afetando apenas a trajetória da dívida, mas não o déficit, por meio de seu impacto em diferentes receitas e despesas. Por outro lado, a análise de sensibilidade do OBR permite que suposições alternativas afetem a receita, os gastos, o déficit e a dívida.

4.1.2 Criação de Órgão Autônomo para Elaboração do MTFF

Tendo como referência o modelo britânico, recomenda-se a criação de um órgão no Poder Executivo federal, com autonomia e mandato institucionalizados, sendo responsável pela elaboração do documento de planejamento fiscal (e respectivo MTFF), com base em informações prestadas por órgãos e pastas ministeriais. A experiência internacional mostra que a credibilidade das projeções fiscais aumenta quando são preparadas ou, pelo menos, examinadas por um órgão autônomo. Esse órgão iria preparar projeções macroeconômicas, fiscais e de endividamento, testando a consistência delas frente às regras fiscais vigentes. Essas projeções seriam inseridas nas peças orçamentárias, e estariam sujeitas ao escrutínio de

outros órgãos e instituições externos. Esse órgão autônomo teria a responsabilidade de monitorar a evolução da execução orçamentária e fornecer alertas tempestivos sobre riscos de descumprimento de regras fiscais, antes mesmo do acionamento dos gatilhos automáticos.

Para compor a mão-de-obra especializada desse órgão autônomo, seria necessário definir competências e atribuições, bem como promover realocações de servidores, a exemplo do ocorrido no Reino Unido, que trabalham diretamente com projeções e cenários macrofiscais, mas que se encontram em diversos órgãos. Por exemplo, as unidades do Tesouro Britânico empenhadas em fazer projeções e planejamento fiscais foram transferidas para um novo departamento: OBR. No Brasil, seria algo como transferir todo o esforço de projeção e planejamento fiscal, hoje espalhado na RFB, STN, SOF e SPE, para uma nova Secretaria. As seguintes unidades listadas no Quadro 6 atuam diretamente na elaboração de modelos, estratégias, planejamento e projeções macrofiscais.

Quadro 6 – Unidades dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento ligadas ao MTFF

| Componentes do MTFF | Unidade |
|---|---|
| Modelagem e projeções macroeconômicas | <ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaria de Política Macroeconômica (SPM-SPE) |
| Projeções desagregadas de receitas e despesas, análise de riscos fiscais | <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad-RFB) • Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal (SUPEF-STN) • Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais (SURIN-STN) • Subsecretaria de Assuntos Fiscais (SAFI-SOF) |
| Modelagem e projeções fiscais (agregadas), consolidação de projeções externas (mercado) | <ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaria de Política Fiscal (SPF-SPE) |
| Modelagem e projeção de dívida, análise de sustentabilidade | <ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaria da Dívida Pública (SUDIP-STN) • Subsecretaria de Política Fiscal (SPF-SPE) |

Fonte: elaboração dos autores

Nos termos do Decreto nº 11.344/2023, compete à SPE elaborar cenários econômicos e fiscais de curto, médio e longo prazos, em articulação com outros órgãos do Ministério, com o objetivo de estabelecer diretrizes de política econômica. A SPE elabora bimestralmente a **Grade de Parâmetros Macroeconômicos**, a qual possui projeções de médio prazo das principais variáveis macroeconômicas, e que são usadas ao longo do ciclo orçamentário. Além disso, a SPE possui dois outros produtos importantes. Primeiro, o **Prisma Fiscal** é um sistema de coleta de expectativas de mercado para acompanhar a evolução das principais variáveis fiscais brasileiras: arrecadação total das receitas federais, receita líquida do governo central, despesa total do governo central, resultado primário do governo central e dívida bruta do governo geral. Esse sistema oferece uma oportunidade para o aprimoramento dos estudos fiscais no país, além de facilitar o controle social a partir de uma ancoragem das expectativas

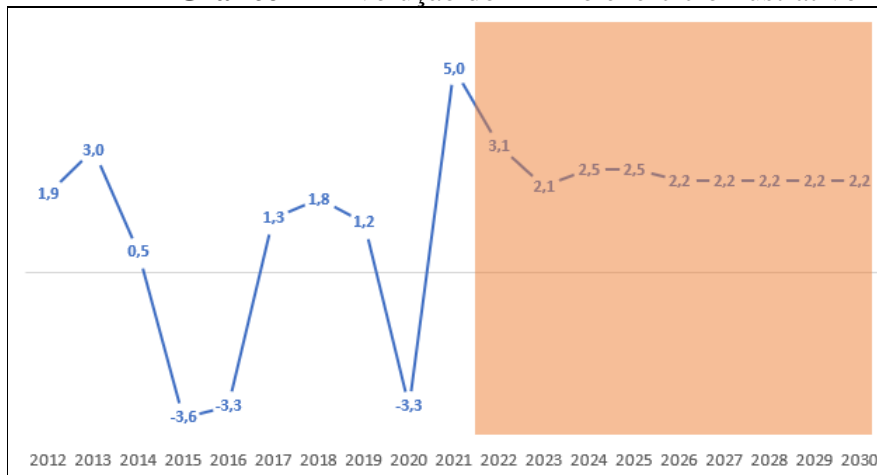
quanto ao desempenho destas variáveis. Além disso, anualmente, a SPE elabora e divulga o **Resultado Fiscal Estrutural**, compreendido como sendo o resultado primário livre de influências transitórias, isto é, aquele que seria observado com o PIB no nível potencial, preço do petróleo igual ao valor de equilíbrio de longo prazo, e sem receitas e despesas não recorrentes. Esse indicador fiscal procura medir o esforço discricionário e recorrente do setor público para alcançar a solvência de longo prazo do país.

4.1.3 Ilustração de Modelagem e Projeção de Agregados Macrofiscais

A fim de ilustrar aspectos de modelagem que perpassam as três partes do documento de planejamento fiscal que vem sendo discutido, será reproduzido aqui um breve exercício econométrico. O exercício tem início com a projeção das principais variáveis macroeconômicas a partir de um modelo macrofiscal de pequeno porte utilizado diversas análises da SPE (SPE, 2019). O modelo utilizado neste exercício é uma extensão do modelo utilizado pelo Banco Central do Brasil, desenvolvido por Bogdanski *et al.* (2000) e Lima *et al.* (2011). Trata-se de um modelo macroeconômico de pequeno porte com equilíbrios nos mercados de bens e monetário com um bloco macroeconômico e um bloco fiscal. Os modelos supracitados foram estendidos ao se incorporarem duas inovações: (1) a taxa de juros de equilíbrio passa a ser determinada endogenamente – ela passa a depender da taxa de juros reais dos EUA, do desenvolvimento do mercado financeiro local e de variáveis fiscais domésticas; e (2) o lado fiscal do modelo é desdobrado em um bloco de equações que gera estimativas de diversas variáveis das contas do governo, entre as quais as receitas e despesas primárias do Governo Central e o resultado primário do setor público. Há no modelo dois tipos de agentes: os “ricardianos”, que podem alocar seus recursos entre consumo e poupança, e os “não-ricardianos”, que utilizam a totalidade de seus recursos em consumo.

Com base no modelo macrofiscal descrito acima, foram geradas projeções de variáveis-chave que servem de referência para simular a trajetória da dívida até 2030 conforme será descrito em breve. O cenário utilizado assume os parâmetros macroeconômicos mais recentes estimados pela SPE e de trajetória de resultado primário do governo central (RPGC) conforme RPF de dezembro/2022 da STN. Assume-se a continuidade da regra do teto de gastos vigente no Brasil sem incorporar possível revisão do teto para 2023 que está em discussão no Congresso Nacional, denominada de “PEC da transição”. Nesse cenário, o crescimento médio do PIB entre 2022 e 2030 é de 2,4%, RPGC médio de 0,15% do PIB e despesas discricionárias fixas em 5% do PIB. A evolução de crescimento do PIB é ilustrada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do PIB no exercício ilustrativo



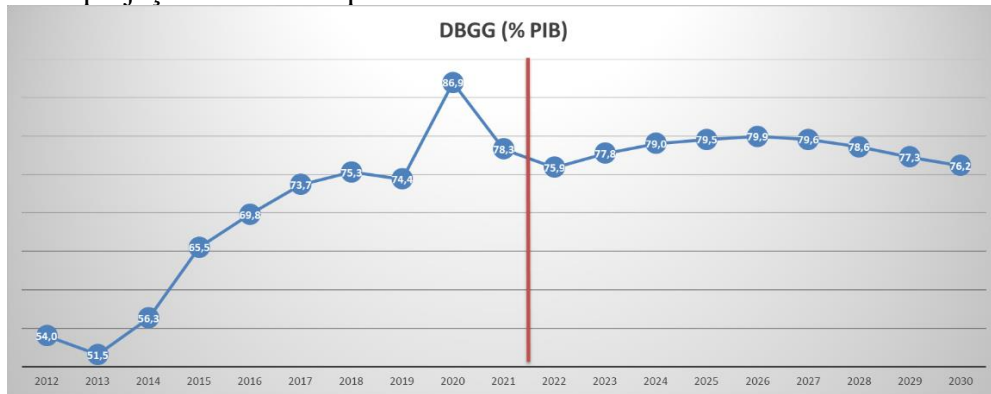
Fonte: elaboração dos autores

Nesse cenário, projeta-se que a DBGG esteja em 76,2% do PIB em 2030 (ver Gráfico 2), o custo médio da dívida seja de 8% a.a., e que o teto de gastos esteja em 14,1% do PIB em 2030. A trajetória da dívida foi obtida a partir dos parâmetros macroeconômicos conforme descrito a seguir. A dinâmica da dívida total como proporção do PIB (d_t) foi decomposta nas partes doméstica (i) e externa (e) conforme metodologia do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2013b):

$$d_t = \frac{(1 - a_t)(1 + r_t^{(i)}) + a_t(1 + r_t^{(e)})}{1 + g_t} d_{t-1} - f_t p_t \quad (1)$$

A fração da dívida total correspondente à dívida externa é a_t ; o crescimento real do PIB é dado por g_t ; as taxas $r_t^{(i)}$ e $r_t^{(e)}$ representam os custos reais das parcelas doméstica e externa da dívida, respectivamente, e são funções das taxas implícitas de retorno, das inflações doméstica e externa e das taxas de câmbio (média no ano e em fim de período). Os custos da dívida são ainda ajustados por um fator de estoque-fluxo (f_t) que também compõe a parcela subtraída da dívida em t , multiplicado pelo resultado primário (como proporção do PIB) dado por p_t . O conceito de dívida adotado foi DBGG, dada sua ampla utilização pelo mercado e por organismos internacionais. Dadas as projeções das variáveis-chave, as taxas implícitas $r_t^{(i)}$ e $r_t^{(e)}$ são projetadas por modelos econométricos univariados e, por fim, a trajetória da razão dívida/PIB foi obtida segundo a regra acima (ver Gráfico 2). Esse exercício ilustra de maneira geral as etapas e ferramentas econométricas necessárias para se implementar partes do MTFF. Trata-se apenas de uma ilustração. Existem ferramentas ainda mais complexas e alternativas à metodologia aqui utilizada.

Gráfico 2 – Trajetória da DBGG (% PIB) a partir de projeções macroeconômicas de referências e projeções de taxa implícita da dívida bruta



Fonte: elaboração dos autores

4.2 Implementação do MTBF

Por especificar a programação plurianual, o PPA apresenta determinadas características inerentes ao MTBF. Entretanto, recomenda-se às seguintes mudanças para que o PPA potencialize seu papel como sendo um MTBF.

Premissas macroeconômicas conservadoras. Deve ser prestada atenção especial à preparação dos pressupostos macroeconômicos subjacentes às projeções orçamentárias, uma vez que eles determinam o montante de recursos públicos disponíveis no médio prazo. Uma questão está relacionada à incerteza associada às projeções macroeconômicas plurianuais. A ideia básica é que a superestimação do crescimento do PIB no médio prazo pode criar *ex ante* uma pressão ascendente sobre os planos plurianuais de gastos públicos. Além disso, os ministérios e demais órgãos governamentais setoriais podem ver a alocação de recursos definida no contexto do MTBF como um direito, dificultando as revisões *ex post* das despesas no caso de um déficit na evolução do crescimento do PIB (OCDE, 2003a). Uma maneira de abordar essa questão é basear as projeções orçamentárias de médio prazo em premissas conservadoras. Vários países da UE introduziram os “fatores de prudência” em seus MTBF. Faz-se um ajuste sistemático para baixo das premissas econômicas em comparação com o cenário central, ou pela incorporação de reservas contingentes que só podem ser ativadas em caso de surpresa negativa na evolução macroeconômica ou das receitas do governo (por exemplo, na Suécia). Para evitar a possível utilização de previsões macroeconômicas para aumentar artificialmente a quantidade de recursos disponíveis no médio prazo, vários Estados-Membros da UE (por exemplo, Bélgica, Países Baixos e Áustria) decidiram delegar a preparação do cenário macroeconômico de médio prazo utilizado no MTBF para órgãos independentes (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 153-154).

Os objetivos orçamentários têm de ser críveis. A literatura menciona o risco de uso oportunista de MTBF. Pode existir a tentação de governos oportunistas evitarem ou adiares a implementação de medidas de consolidação fiscal por serem politicamente onerosas, apresentando um arcabouço excessivamente favorável de perspectivas de médio prazo para as finanças públicas, projetando, por exemplo, grandes reduções no déficit e na dívida pública. Para evitar tal risco, uma série de condições devem ser cumpridas para que as metas orçamentárias de médio prazo sejam críveis. Em primeiro lugar, essas metas devem ser investidas de um grau suficiente de empenho político por parte de todos os órgãos e instituições que desempenham um papel na condução da política orçamentária. O envolvimento do Congresso Nacional na preparação das metas orçamentárias é um indicador relevante. Essas metas devem ser estabelecidas após uma adequada coordenação entre os vários níveis de governo envolvidos na condução da política fiscal. Em segundo lugar, para que o MTBF tenha papel e influência significativos na condução da política fiscal, deve haver uma ligação clara com a LOA, no sentido de que a elaboração do orçamento anual deve considerar as projeções elaboradas no ano anterior no contexto do MTBF. Desvios dos planejamentos anteriores devem ser explicados e justificados. Em terceiro lugar, deve haver alto grau de transparência quanto à natureza das projeções orçamentárias formuladas no contexto do MTBF. Deve haver uma indicação clara se a trajetória projetada para os principais agregados orçamentários é alcançável com políticas inalteradas, ou se serão necessárias ações futuras para atingir essas metas (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 154).

Atualmente, o PPA não constitui um MTBF pleno, paradigma orçamentário internacional no qual são fixadas as despesas plurianuais, as quais são sujeitas a revisões. Todavia, a Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, incluiu no Artigo 37, § 8º, o estabelecimento de contratos de desempenho em órgãos e entidades da administração direta e indireta, que deverão buscar o alcance das metas do PPA e de outras metas que forem delineadas no planejamento institucional. Apesar de que até o presente momento não houve regulamentação desse dispositivo constitucional, a contratualização pode permitir que, no futuro, o financiamento seja atrelado a resultados. Se bem desenhada, essa parametrização pode inaugurar uma nova fase de avanços gerenciais na administração pública.

Encontra-se em tramitação no Senado Federal o Projeto de Lei Complementar nº 229, de 2009, o qual: estabelece normas gerais sobre finanças públicas (planejamento, orçamento, execução orçamentária e controle), tendo por base o princípio da responsabilidade; altera dispositivos da LRF, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável; revoga a Lei nº 4.320/1964. Após Emenda de autoria do Senador Ricardo Ferraço, consta no artigo 7º,

parágrafo único, que o PPA conterà Anexo de Política Fiscal que estabelecerá os objetivos de longo prazo da estratégia fiscal a ser perseguida, bem como cenário fiscal prospectivo compreendendo: I – para um período de dez exercícios financeiros, projeções que indiquem como a estratégia de longo prazo se coaduna com os princípios da gestão fiscal responsável; e II – para o período do plano plurianual, a especificação dos valores agregados previstos para as receitas, as despesas, os resultados primário e nominal, as dívidas e o patrimônio líquido. Em resumo, o Anexo de Política Fiscal tem relação direta com o MTEF e seus três estágios.

4.3 Implementação de um MTPF

O MTPF representa um estágio mais avançado para o qual o Brasil possui iniciativas importantes, como o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que avalia políticas públicas por meio de seus dois comitês: Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios (CMAS) e Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG).

Além disso, compete ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada a elaboração da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020-2031, nos termos do Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Trata-se de uma declaração de planejamento governamental com forte orientação por resultados, definindo a visão de futuro para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Tollini (2018) destaca que a adoção de um MTEF com um processo periódico de revisão de despesas significaria introduzir a avaliação de desempenho das despesas públicas, com foco no processo orçamentário de médio prazo. Essa combinação pode consolidar a prática de priorização estratégica no médio prazo, trazendo o benefício de transpor dificuldades insuperáveis quando o foco é de apenas um exercício financeiro (curto prazo), como as dificuldades advindas da excessiva rigidez das despesas públicas. Assim, uma melhor gestão dessas iniciativas contribui para institucionalizar o MTPF no ordenamento orçamentário brasileiro.

5. Considerações Finais

O orçamento anual é essencial, mas focado no curto prazo, sendo limitador para o governo fazer as escolhas fiscais e orçamentárias corretas. O presente estudo teve por objetivo geral discutir os principais méritos de uma implementação gradual do MTEF no processo orçamentário brasileiro. Um MTEF é definido como uma estrutura para integrar a política

fiscal e o orçamento no médio prazo, estabelecendo objetivos plurianuais para a política fiscal. Em termos gerais, isso envolve vínculos sistemáticos entre: previsão fiscal agregada; manutenção de estimativas orçamentárias detalhadas de médio prazo refletindo as políticas governamentais existentes; e manutenção do cumprimento de um marco normativo fiscal. Além disso, esse instrumento permite aos formuladores de políticas e gestores públicos ampliarem seu horizonte temporal na tomada de decisões. Um dos principais objetivos de um MTEF é estabelecer tetos de gastos plurianuais que sejam eficazes para fins de planejamento e priorização. As previsões fiscais agregadas estão vinculadas às estimativas orçamentárias de médio prazo dos ministérios, refletindo as políticas governamentais existentes. As projeções de despesas tornam-se a base das negociações orçamentárias nos anos seguintes ao orçamento, e essas projeções são reconciliadas nos relatórios de resultados fiscais.

O MTEF abrange três estágios distintos. No primeiro estágio, o MTEF concentra-se nos agregados orçamentários e procura conciliar os objetivos da política orçamentária com as estimativas de despesas e receitas agregadas a médio prazo. No segundo estágio, o MTBF detalha as despesas ao nível do orçamento anual. Isso requer que o processo de reconciliação identifique todas as medidas de despesas e receitas com o mesmo nível de detalhe do orçamento anual. O MTBF exige a elaboração de orçamentos anuais ao longo do horizonte temporal utilizado, na prática, de três a quatro anos. Por fim, no terceiro estágio, o MTPF é um instrumento no qual são detalhadas as metas a serem alcançadas por programas e ações, por meio da quantificação dos objetivos setoriais, quer na forma de produtos (*outputs*) ou resultados (*outcomes*). Coincidindo com esses três estágios de desenvolvimento estão os três principais propósitos para os quais os MTEF são introduzidos: (1) melhorar a disciplina fiscal agregada; (2) melhorar a alocação estratégica; e (3) fortalecer a eficácia e eficiência dos gastos.

A vinculação de política, planejamento e orçamento sob MTEF é definida pela determinação do envelope de recursos disponível para o governo e pela alocação desses recursos de acordo com as prioridades em uma estrutura orçamentária plurianual. As características do MTEF concentram-se primeiro na estimativa do envelope de recursos *top-down* disponível para o governo por meio de uma estrutura fiscal macroeconômica, que capta de forma abrangente todos os recursos, internos e externos. O recurso disponível para o governo torna-se a restrição orçamentária que orienta a formulação de políticas e estabelece compensações de alocação de recursos entre os setores para atingir os objetivos da política setorial.

Nos últimos anos, o número de países usando o MTEF cresceu de forma significativa. Sua popularidade se deve à capacidade do mecanismo de combinar com eficiência os recursos orçamentários com os gastos, ao mesmo tempo em que melhoram as políticas públicas por meio do orçamento plurianual. Por exemplo, os governos conseguem traduzir políticas públicas de longo prazo, como a Educação, em planos estratégicos de médio prazo. Assim, o MTEF representa uma ponte entre os objetivos de longo prazo e as medidas políticas de médio prazo para alcançar esses objetivos e, portanto, garantir a conclusão dos ciclos políticos por meio de uma alocação eficiente de recursos financeiros disponíveis no país.

Este estudo representa um esforço em contribuir no debate sobre a importância de se ter instrumentos adequados para o planejamento fiscal de médio prazo no ciclo orçamentário brasileiro, que é fator necessário para se garantir a manutenção das políticas públicas, o cumprimento das regras fiscais e a eficácia do arcabouço fiscal. Com as mudanças aqui propostas no atual processo orçamentário brasileiro, é possível implementar um MTEF alinhado às melhores práticas internacionais, trazendo benefícios diretos à gestão das finanças públicas, à estabilidade macroeconômica e ao crescimento econômico sustentável.

Referências

ADRIAN, T.; GASPAR, V. **How fiscal restraint can help fight inflation**. IMF Blog, 2022. Disponível em: <<<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/11/21/how-fiscal-restraint-can-help-fight-inflation>>> Acesso em 22 de novembro de 2022.

ALESINA, A.; TABELLINI, G. Voting on the budget deficit. **American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 37-49, 1990.

ALLEN, R.; TOMASSI, D. **Managing public expenditures: a reference book for transitions countries**. Paris: OCDE, 2001.

ALLEN, R.; CHAPONDA, T.; FISHER, L.; RAY, R. Medium-term budget frameworks in selected sub-saharan african countries. International Monetary Fund, **IMF Working Paper nº 17/203**, 2017.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Melhores gastos para melhores vidas: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos**. BID: Washington DC, 2019.

BANCO MUNDIAL. **Public expenditure management handbook**. Washington, D.C., Banco Mundial, 1998.

----- **Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks**. Washington DC: World Bank, 2013.

BIJOS, P.R.S. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo**. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2020.

----- Spending review e medium-term expenditure framework: caminhos para maior estabilidade? In: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Org.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

BISIN, A.; LIZZERI, A.; YARIV, L. Government policy with time inconsistent voters. **American Economic Review**, v. 105, n. 6, junho, 2015.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, p. 1271-1295, 2005.

BOGDANSKI, J., TOMBINI, A. A.; WERLANG, S. R. D. C. **Implementing inflation targeting in Brazil**. Banco Central do Brasil Working Paper, 2000.

BRUMBY, J.; HEMMING, R. Medium-term expenditure frameworks. In: ALLEN, R.; HEMMING, R.; POTTER, B. **The International Handbook of Public Financial Management**, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2013.

CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. **Public financial management and its emerging architecture**. Fundo Monetário Internacional: Washington, D.C., 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. Public finances in MEU 2007. **European Economy, nº 03**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, Brussels, 2007.

DRAZEN, A. The political business cycle after 25 years. **NBER Macroeconomics, Annual**, n. 15, p. 75-117, 2000.

FILC, G.; SCARTASCINI, C. **Is Latin America on the right track? An analysis of médium-term frameworks and the budget process**. Centro de Implementação de Políticas Públicas para a Equidade e o Crescimento (CIPPEC), Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

FORTIS, M. F. A.; GASPARINI, C. E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios**. Brasília, ENAP: 2017.

FRANCESCO, M. D.; BARROSO, R. Review of International Practices for Determining Medium-Term Resource Needs of Spending Agencies. World Bank Group, **Policy Research Working Paper nº 7289**, junho de 2015.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Public financial management and its emerging architecture**. Fundo Monetário Internacional: Washington, D.C., 2013a.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries**, 2013b.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **The Macroeconomic Function and its Organizational Arrangements**. Prepared by Israel Fainboim and Ian Lienert, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C., 2018.

GLEICH, H. Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries. **European Central Bank Research Paper**, n. 215, 2003.

HARRIS, J.; HUGHES, R.; LJUNGMAN, G.; SATERIALE, C. Medium-term budget frameworks in advanced economies: objectives, design and performance. (Chapter 4). In: HELLER, P. Understanding fiscal space. Policy Discussion Paper v. 5, n. 4, **Fundo Monetário Internacional**, Washington, D.C., 2005.

HOLMES, M.; EVANS, A. A review of experience in implementing medium-term expenditure frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies, **Overseas Development Institute**, London, 2003.

HORVÁTH, B.; SZÉKELY, I. The role of medium-term fiscal framework for transitions countries. **Emerging Markets and Trade**, vol. 39, n. 1, p. 86-113, January-February 2003.

LIMA, E.; ARAUJO, F.; COSTA E SILVA, J. Previsão de modelos macroeconômicos no Banco Central do Brasil. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL (Org.). **Dez anos de metas para a inflação no Brasil**, 1999-2009, p. 352-400. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **World Economic Outlook**, capítulo 4, 2003.

-----**Introduction to medium-term expenditure frameworks (MTEF)**. In: Task force for the implementation of the environmental action programme for Central and Eastern Europe, Causasus and Central Asia. OCDE, 2009.

-----**Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries**. OECD Publishing, Paris, 2014. Disponível em: <<<https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>>> Acesso em 09 de novembro de 2022.

PERSSON, T.; SVENSSON, L. Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time inconsistent preferences. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 104, n° 2, p. 325-345, 1989.

PONTES, F. P. **Governança fiscal num contexto de elevada rigidez da despesa: uma análise da aderência do caso brasileiro aos padrões internacionais**. Dissertação (mestrado), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Brasília, 2018.

ROBINSON, M. The coverage of aggregate expenditure ceilings. **OECD Journal of Budgeting**, v. 15, n. 1, p. 125-145, 2016.

SCHICK, A. Budgeting for fiscal space. **OECD Journal on Budgeting**, v. 9, n. 2, p. 1-18, Paris, 2009.

SHERWOOD, M. Medium-term Budgetary frameworks in the EU Member States. **European Commission, Discussion Paper 021**, December 2015.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (SPE). Nota técnica – Modelo macro-fiscal: efeito da Reforma da Previdência no crescimento do PIB, Ministério da Economia, março/2019.

TABELLINI, G.; ALESINA, A. Voting the budget deficit. **American Economic Review**, vol. 80, n° 1, p. 37-49, 1990.

TITA, C. B.; OTETEA, A. V.; BANU, I. The importance of a medium-term budgetary framework in enhancing the Sustainability of public finances in Romania. **Procedia Economics and Finance**, v. 16, p. 270-274, 2014.

TOLLINI, H. M. Planejamento fiscal de médio prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca. Câmara dos Deputados, **Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, Estudo Técnico n. 24**, 2018.

UCTUM, M.; WICKENS, M. Debt and Deficit Ceilings and sustainability of Fiscal Policies: An Intertemporal Analysis. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 62, n. 2, p. 197-222, 2000.

VAN EDEN, H.; GENTRY, D.; GUPTA, S. A medium-term expenditure framework for more effective fiscal policy (Chapter 4). In: LAM, W. R.; RODLAUER, M.; SCHIPKE, A. (Org.). **Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure**. International Monetary Fund, 2017. Disponível em: <<<https://www.elibrary.imf.org/view/book/9781513539942/ch04.xml>>> Acesso em 10 de novembro de 2022.

VELASCO, A. A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. In: POTERBA, J.; VON HAGEN, J. (Org.). **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**, Universidade of Chicago, Chicago Press, 1999.

VLAICU, R.; VERHOEVEN, M.; GRIGOLI, F.; MILL, Z. Multiyear budgets and fiscal performance: panel data evidence. **Journal of Public Economics**, v. 111, p. 79-95, 2014.

WANG, Y. J. Budget Reform in China: The Strategy and Point of Introducing MTBF. **Journal of Central University of Finance & Economics**, v. 9, p. 1-5, 2008

WEINGAST, B.; SHEPSLE, K.; JOHNSEN, CH. The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. **The Journal of Political Economy**, vol. 89, nº 4, p. 642-664, 1981.

XIAO, W. D. Annual Budget and Multi-Year Budget: Comparison and Suggestion. **Journal of Central University of Finance & Economics**, v. 12, p. 7-11, 2007.

YLAOUTINEN, S. Fiscal Frameworks in Central and Eastern European Countries. **Finnish Ministry of Finance Discussion Paper**, v. 72, 2004.

Apêndice – Comparativo entre Países da OCDE e da América Latina & Caribe

Segundo BID (2019, p. 327-328):

A América Latina passou por uma onda de adoções de MTEF a partir de 2000. No entanto, desde o início, a intenção não era reformar as instituições orçamentárias tradicionais e o comportamento alocativo, mas sim promover a disciplina macrofiscal. Não houve integração entre os MTEF e o processo orçamentário existente. Essas reformas foram introduzidas e entendidas como parte de um componente mais amplo de gestão de finanças públicas e como exercícios de projeção mecânica que não vinculavam políticas com alocação de recursos e não promoviam mudanças no comportamento orçamentário para melhorar a eficiência alocativa”.

A Tabela A.1 a seguir busca resumir a situação da inclusão do MTEF no processo orçamentário dos países da América Latina e Caribe (ALC):

Quadro A.1 – Perspectiva de médio prazo no processo orçamentário: Governo Central, 2013-2018

| País | Existência e Base Legal do MTEF | | Cumprimento dos tetos (incluindo o próximo ano fiscal) | | Metas de tetos de gastos | | Despesas de Programa ou Setor | | Despesas Organizacionais | |
|-----------|---------------------------------|------|--|------|--------------------------|------|-------------------------------|------|--------------------------|------|
| | 2018 | 2013 | 2018 | 2013 | 2018 | 2013 | 2018 | 2013 | 2018 | 2013 |
| Argentina | ⊖ | ⊖ | x | x | | x | | x | | x |
| Bahamas | ○ | | 2 anos | | ✓ | | | | | |
| Brasil | ⊙ | ⊖ | 6 anos ou mais | x | | x | ✓ | x | | x |

| | | | | | | | | | |
|----------------------|---|---|--------|--------|---|---|---|---|---|
| Chile | ⊙ | ○ | 4 anos | 3 anos | ✓ | | | | |
| Costa Rica | ⊙ | ⊙ | x | x | x | x | x | x | x |
| República Dominicana | ⊙ | ⊙ | x | x | x | x | x | x | x |
| El Salvador | ⊙ | ⊙ | x | x | x | x | x | x | x |
| Guatemala | ● | ● | 5 anos | 3 anos | | | | ✓ | ✓ |
| México | ⊙ | ● | x | 5 anos | ✓ | | | | |
| Panamá | ⊙ | ⊙ | 5 anos | x | ✓ | x | x | x | x |
| Paraguai | ● | ○ | 3 anos | 2 anos | | | ✓ | | ✓ |
| Peru | ● | ⊙ | 4 anos | x | ✓ | x | x | x | x |
| Uruguai | ⊙ | | 5 anos | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |

Nota:**1 - LAC**

● Sim, há uma lei que estipula tanto a existência de um MTEF quanto tetos orçamentários;

● Sim, há uma lei que estipula a criação de um MTEF que deve ser baseado em tetos orçamentários;

⊙ Sim, há uma lei que estipula que os limites de gastos não devem exceder as estimativas de médio prazo;

○ Sim, há uma estratégia/política que estipule o MTEF e/ou tetos orçamentários;

⊙ Não

X Não aplicável (por exemplo, sem MTEF em vigor);

2 - OCDE

● Sim, há uma lei que estipula a existência de um MTEF e tetos orçamentários

● Sim, há uma lei que estipula a criação de um MTEF que deve ser baseado em tetos orçamentários

⊙ Sim, há uma lei que estipula que os limites de gastos não devem exceder as estimativas de médio prazo

○ Sim, há uma estratégia/política que estipule o MTEF e/ou tetos orçamentários

⊙ Não

x Não aplicável (por exemplo, sem MTEF em vigor)

Fonte: OECD/IDB (2013, 2018) Survey of Budget Practices and Procedures, OECD (2018) Survey of Budget Practices and Procedures Data for Bahamas and for Uruguay for 2013 are not available. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/82d33a56-en/index.html?itemId=/content/component/82d33a56-en>.